สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขรับ ๒๕๕๒/๑๔๕๘
วันที่ ๕ ธ.ค. ๕๒
เวลา ๑๕.๑๐ น.

ที่ ศป ๐๐๑๗/๕๔๗๐

สำนักงานศาลปกครอง
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๙ ธันวาคม ๒๕๕๒

เรื่อง รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี ๒๕๕๑

เรียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี ๒๕๕๑ จำนวน ๑,๒๐๐ เล่ม

ด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๓ ได้บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาปีละหนึ่งครั้ง

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สำนักงานศาลปกครองจึงขอส่งหนังสือรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี ๒๕๕๑ มาเพื่อโปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไปด้วย จะขอบคุณมาก

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุชาติ เวโรจน์)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

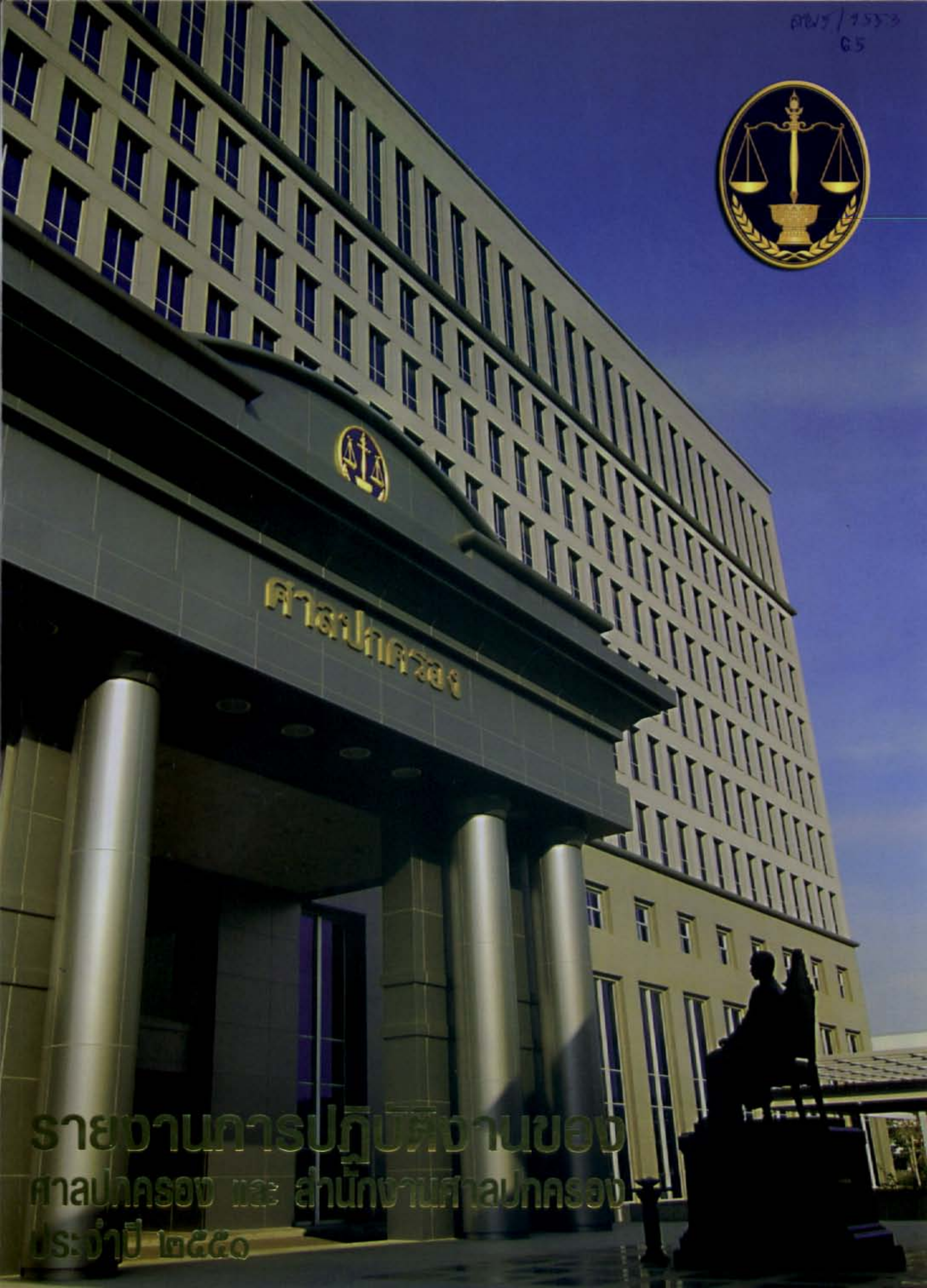
กลุ่มงานพระราชบัญญัติ
รับที่ ๔๕ / ๒๕๕๓
วันที่ ๒๐ ม.ค. ๕๓ เวลา ๑๐.๐๐ น.

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒
รับที่ ๗๔๕ / ๒๕๕๒
วันที่ ๕ / ๑๒ / ๕๒ เวลา ๑๕.๔๕ น.

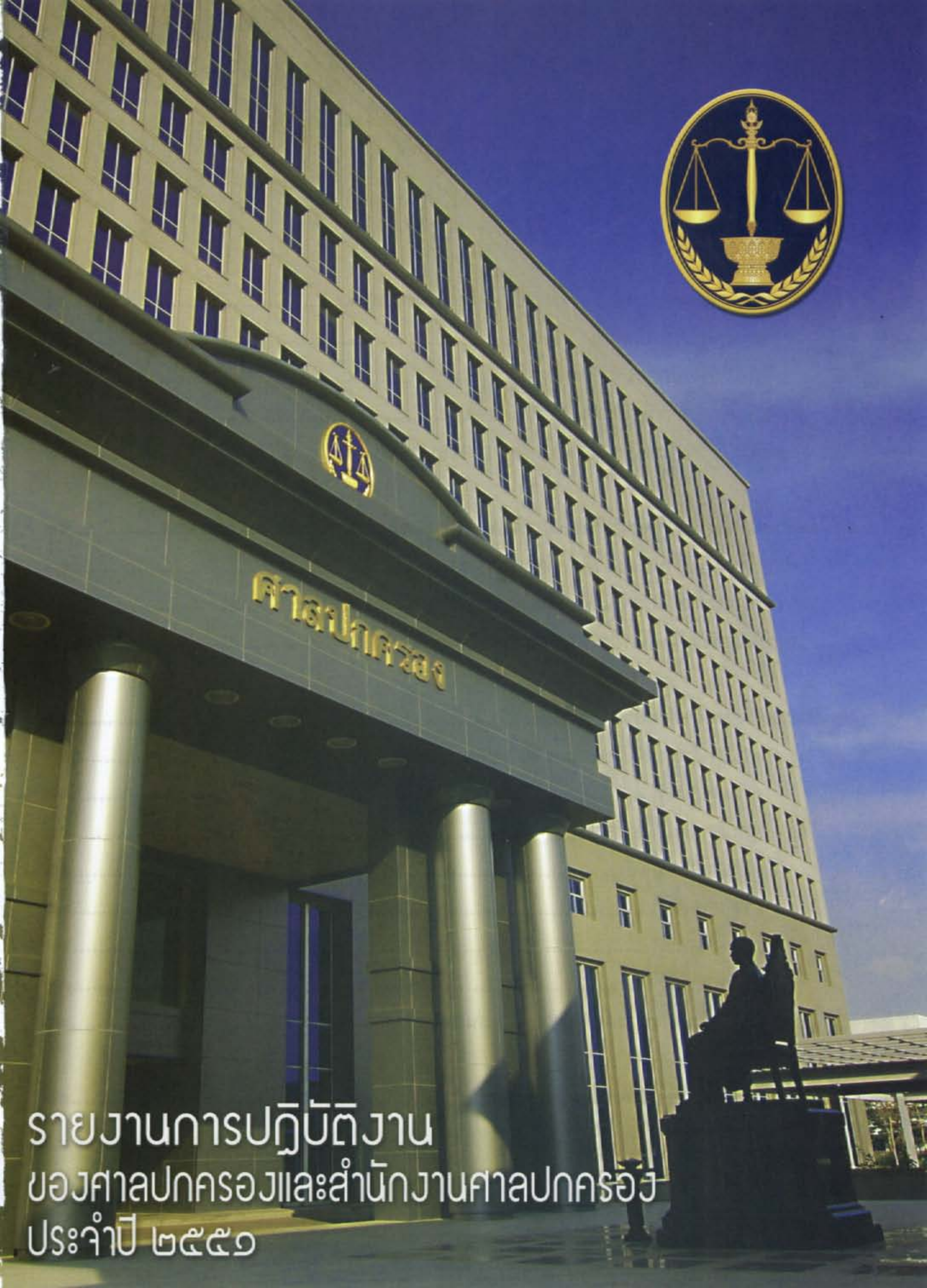
สำนักนโยบายและแผน
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๐๗๔๖,๐ ๒๑๔๑ ๐๗๔๘
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๑๕

กลุ่มงานบริหาร[illegible] สำนักการประชุม
รับที่ ๔๐๐ / ๒๕๕๖
วันที่ ๖ / ๐๑ / ๕๓ เวลา ๑๕.๕๐ น.
ส่งกลุ่มงาน พรบ.และญัตติ ๒ ดำเนิน[illegible]

สนร/๑๑๓๓
๘๕



รายงานการปฏิบัติงานของ ศาลปกครอง และ สำนักงานศาลปกครอง ประจำปี ๒๕๕๐



รายงานการปฏิบัติงาน ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี ๒๕๕๑

สารบัญ

ส่วนนำ

พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ ๙ .....๕

ตราสัญลักษณ์ศาลปกครอง.....๖

สารจากประธานศาลปกครองสูงสุด.....๗

สารจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง.....๘

ภาพผู้บริหารศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง.....๙

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง.....๑๗

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง.....๑๘

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง.....๒๕

วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์ของศาลปกครอง.....๓๐

ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน.....๓๓

๑) ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน พ.ศ. ๒๕๕๑.....๓๓

- ยุทธศาสตร์ที่ ๑.....๓๔
- ยุทธศาสตร์ที่ ๒.....๕๒
- ยุทธศาสตร์ที่ ๓.....๕๕
- ยุทธศาสตร์ที่ ๔.....๖๕
- ยุทธศาสตร์ที่ ๕.....๖๙
- ยุทธศาสตร์ที่ ๖.....๗๒

๒) การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนา.....๘๐

แนะนำอาคารศาลปกครองแห่งใหม่.....๘๓

สม 5/2553
6.5

วิชาการคดีปกครอง.....๘๙

คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองที่น่าสนใจ.....๙๐

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง.....๑๑๖

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด.....๑๕๐

รายงานของผู้สอบบัญชี และงบการเงิน.....๑๖๕

ทำเนียบบุคลากร.....๑๙๙

พระราชดำรัส*
ในโอกาสที่ประธานศาลปกครองสูงสุด**
นำตุลาการศาลปกครองชั้นต้น เข้าเฝ้า ฯ เพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่
ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล
วันจันทร์ ที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๑

ข้าพเจ้ายินดีที่ได้ฟังท่านผู้เป็นผู้พิพากษาศาลปกครอง ซึ่งได้ทำการปฏิญาณตนว่า จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อความร่มเย็นของประเทศชาติ การจะปฏิบัติงาน ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตนั้นสำคัญ เพราะว่าประชาชนต้องการความซื่อสัตย์สุจริต แล้วก็ถ้ามี ผู้ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตนั้น ก็ทำให้สบายใจ และสามารถที่จะปฏิบัติงานต่าง ๆ ของประชาชนได้โดยดี ท่านก็จะต้องปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตดังกล่าวนี้ เพื่อความอยู่เย็นเป็นสุขของประเทศชาติ

ท่านมีจำนวนไม่มากนัก แต่ว่าก็นับว่าเป็นจำนวนที่สำคัญ เพราะว่าท่านมีความรู้ ท่านสามารถที่จะแสดงความรู้นี้และทำให้ประชาชนดูผู้ที่ปฏิบัติดีเป็นตัวอย่าง ในเวลาเดียวกัน ท่านก็เป็นตัวอย่างกับผู้ที่ทำหน้าที่ต่อไปด้วย ฉะนั้น ที่ท่านได้ปฏิญาณตนเป็นสิ่งที่สำคัญ และต้องปฏิบัติตามที่ท่านปฏิญาณ ถ้าไม่ได้ปฏิบัติตามที่ท่านปฏิญาณ ก็ทำให้คนเขาเสียใจ คนเขาผิดหวัง ถ้าคนผิดหวัง เป็นอันตรายมากสำหรับการปกครองประเทศและความเป็นอยู่ของประเทศ ก็ขอให้ท่านได้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้ตั้งเอาไว้แก่ตัว เพื่อที่จะให้เป็นตัวอย่าง เพื่อที่จะให้ทุกคนมองว่า มีผู้ที่ปฏิบัติตัวด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเป็นธรรมดา คำว่าเป็นธรรมดานี้สำคัญ เพราะแสดงว่าท่านทำความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสิ่งที่เป็นธรรมดาสำหรับผู้ที่มีหน้าที่ ทำให้ผู้ที่เป็นประชาชนทั่ว ๆ ไปก็จะได้ทำงานอะไรด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ถือว่าเป็นหน้าที่เหมือนกัน ก็ขอให้ท่านเข้าใจที่พูดนี้ ว่าสำคัญแค่ไหน ถ้าท่านเข้าใจและปฏิบัติ ท่านจะเป็นผู้ที่ได้ช่วยประเทศชาติอย่างดี ได้ทำหน้าที่สำหรับเป็นตัวอย่าง ทำหน้าที่สำหรับเป็นผู้ที่เรียกว่าคนดี แล้วก็ได้ทำหน้าที่ด้วยความดี เพื่อที่จะมีคนที่ดีท่านมีจำนวนไม่มาก แต่ว่าผู้ที่ได้เห็น ได้ทำตาม มีจำนวนเป็นหลายร้อยหลายพันเป็นหลายหมื่น แล้วก็ถ้าทุกคนทำตาม ทำหน้าที่ตามวิธีที่ท่านทำนั้น บ้านเมืองก็อยู่รอดได้ ไม่มีปัญหา

ก็ขอให้ท่านสามารถปฏิบัติงานอย่างดี และขอให้ท่านทำงานอย่างดีด้วยความร่าเริง ด้วยความตั้งใจที่ต่อเนื่อง ดังนั้น ท่านจะเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์แก่บ้านเมือง ทำให้คนทั่วไปเขามีความหวัง ก็ขอให้ท่านได้สามารถปฏิบัติงานด้วยความเรียบร้อย ด้วยใจที่ร่าเริง และด้วยใจที่ซื่อตรงอย่างที่ท่านได้ปฏิญาณ ก็จะเป็นประโยชน์กับประเทศชาติเป็นอย่างมาก ก็ขอให้ท่านอยู่เย็นเป็นสุข มีความซื่อสัตย์ในใจ แล้วก็ขอให้สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นประโยชน์ และท่านก็จะรู้สึกว่าทำประโยชน์นี้มีความสำคัญมากสำหรับประเทศชาติ ก็ขอให้ท่านได้ทำด้วยความสำเร็จทุกอย่าง เพื่อความดีของประเทศชาติ ความเจริญของประเทศชาติ เราก็พูดถึงประเทศชาติเสมอ แต่ว่าเพราะบางทีก็ลืมประเทศชาติ แต่ถ้าไม่ลืม ท่านจะได้ทำประโยชน์มากสำหรับคนทั่ว ๆ ไป

ขอให้ท่านมีความเข้มแข็งแข็งแรง ขอให้ท่านได้มีความกล้าหาญที่จะทำงานด้วยความดีอย่างกล่าวนี้ แล้วท่านจะประสบความสุขความสำเร็จในงานการ ก็ขอให้ท่านมีความสุขความสำเร็จในงานการตลอดเวลาที่ท่านทำหน้าที่ และก็ขอให้ท่านมีความสำเร็จทุกประการ

---

* เรียบเรียงขึ้นตามที่ได้บันทึกพระสุรเสียงไว้

** นายอักขราทร จุฬารัตน

ตราสัญลักษณ์ศาลปกครอง

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อัญเชิญ **"พระคทาจอมทัพ"** ซึ่งเป็นพระคทาประจำพระองค์ไปประกอบเป็นส่วนหนึ่งของสัญลักษณ์ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง เพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติยศของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ให้สถิตสถาพรตลอดไป โดยประกอบเป็นแกนกลางดุลพาหประดิษฐานบนพานมีช่อชัยพฤกษ์อยู่ด้านล่างภายในขอบวงรี ซึ่งมีความหมายของตราสัญลักษณ์ ดังนี้

วงรี มาจากวงกลมที่รีเป็นรูปไข่ หมายถึง วงกลมที่มีการเคลื่อนไหว หมุนไปตลอดเวลา เป็นการพัฒนาการอย่างไม่หยุดนิ่ง มีความก้าวหน้าอยู่เสมอ

ดุลพาห ดุลหรือตาชั่ง เป็นเครื่องหมายวัดหาความเสมอกัน หมายถึง การสมดุล เสมอภาค มีความเป็นธรรมและไม่เอนเอียงแก่ฝ่ายใด ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเที่ยงตรง

พระคทาจอมทัพ เป็นพระคทาประจำพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เป็นเครื่องหมายแสดงว่าศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นสำเร็จในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เพื่อให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ กับทั้งเป็นมิ่งขวัญ เครื่องเตือนใจให้ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

พาน ใช้สำหรับอัญเชิญสิ่งสำคัญ ซึ่งได้แก่ การอัญเชิญพระคทาจอมทัพซึ่งเป็นพระคทาประจำพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

ช่อชัยพฤกษ์ เป็นช่อใบไม้ใช้สวมหัวเมื่อมีชัยชนะ หมายถึง ความมีชัยชนะในการคิดและการดำเนินการแห่งสรรพกิจทั้งปวงของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

สารจากประธานศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีประวัติการก่อตั้งในสังคมไทยมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง นับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ ให้ตรา "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตด คือ ที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน" จัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินและร่างกฎหมาย ตลอดจนเป็นผู้พิจารณาเรื่องเดือดร้อนของราษฎร ทำนองเดียวกับการจัดตั้ง Conseil d' État ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นองค์กรทางกฎหมายต้นแบบของประเทศที่มีระบบศาลคู่ในประเทศต่างๆ ในปัจจุบัน ตราบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดบทบัญญัติรองรับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยขึ้นอย่างเป็นทางการ และศาลปกครองได้เปิดทำการครั้งแรก เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

ตลอดระยะเวลา ๘ ปีที่ผ่านมา ศาลปกครองได้อำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างทั่วถึงและด้วยความตั้งใจที่จะให้เกิดความรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากจำนวนข้อพิพาททางปกครอง นับจากวันเปิดทำการศาลปกครอง จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแล้วเสร็จมากกว่าร้อยละ ๗๗ ของจำนวนคดีพิพาททางปกครองทั้งหมด และในจำนวนคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จนี้ เป็นคดีที่พิจารณาเสร็จภายในระยะเวลา ๑ ปี คิดเป็นร้อยละ ๘๖.๕๕ ของคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จ

นอกจากการพิจารณาตัดสินคดีพิพาททางปกครองอันเป็นหน้าที่หลักของศาลปกครองแล้ว การเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองแก่ประชาชน ก็เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่ศาลปกครองให้ความสำคัญเสมอมาตลอดระยะเวลาดำเนินงาน ดังเห็นได้จากแผนงานหรือโครงการการขยายการเปิดที่ทำการศาลปกครองในภูมิภาคในจำนวนที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความสะดวกต่อประชาชนโดยครอบคลุมพื้นที่ทั่วทุกภาคของประเทศ และที่สำคัญคือการเปิดที่ทำการถาวรแห่งใหม่บนถนนแจ้งวัฒนะเป็นที่ทำการของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และสำนักงานศาลปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ตลอดจนการจัดโครงการศาลปกครองพบประชาชนในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

แม้ว่าผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจะอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจก็ตาม ศาลปกครองยังคงมุ่งมั่นที่จะพัฒนาและปรับปรุงระบบงานและบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และพร้อมที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเสียงสะท้อนของนักวิชาการและนักสื่อสารมวลชนต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานของศาลปกครองให้สามารถสนองตอบความคาดหวังของประชาชนในทุกภาคส่วนของสังคมไทยได้ดียิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และปีต่อ ๆ ไป

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณบรรดาตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการและพนักงานทุกคนที่ได้ทุ่มเทและอุทิศแรงกาย แรงใจ ในการร่วมผลักดันการทำงานของศาลปกครองให้ประสบความสำเร็จตามที่ทุกฝ่ายตั้งใจเป็นอย่างดี รวมทั้งขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่เป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนงานของศาลปกครองมาโดยตลอด ในนามของตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองขอตั้งปณิธานที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม เพื่อนำมาซึ่งความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยตลอดไป

(ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน)
ประธานศาลปกครองสูงสุด

สารจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล รวมถึงสนับสนุนการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและเสริมสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา สำนักงานศาลปกครองได้เร่งรัดพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีความรวดเร็วและทันสมัยมากยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนของการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาโครงสร้างองค์กรและกระบวนงาน และการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร เพื่อให้สำนักงานศาลปกครองมีระบบบริหารจัดการองค์กรที่ดี สามารถสนับสนุนงานของศาลปกครองและตอบสนองต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในโอกาสนี้ ผมใคร่ขออัญเชิญพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงพระราชทานเนื่องในวันข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน มาเป็นข้อคิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

"...งานราชการนั้น คืองานของแผ่นดิน ข้าราชการจึงต้องสำเหนียก ตระหนักอยู่ตลอดเวลา ถึงฐานะและหน้าที่ของตนแล้วตั้งใจปฏิบัติงานทุกอย่างโดยเต็มกำลังสติปัญญาความสามารถ ด้วยความสุจริตเที่ยงตรง และด้วยความมีสติยั้งคิด รู้ว่าสิ่งใดถูก สิ่งใดผิด สิ่งใดควรกระทำ สิ่งใดควรงดเว้น เพื่อให้งานที่ทำปราศจากโทษเสียหาย และบังเกิดผลประโยชน์ที่แท้คือความเจริญมั่นคงของประเทศชาติและประชาชน..."

ผลการดำเนินงานของสำนักงานศาลปกครองที่ผ่านมาได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จนประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ทุกประการ ขอขอบคุณประธานศาลปกครองสูงสุดและคณะผู้บริหารศาลปกครอง รวมทั้งตุลาการศาลปกครองทุกท่าน ที่ได้ให้ความเห็นและคำปรึกษาแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งขอขอบคุณผู้บริหารข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองทุกคน ที่ได้ให้ความร่วมมือและตั้งใจในการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานศาลปกครองให้สำเร็จลุล่วงด้วยดีมาโดยตลอด และร่วมกันขับเคลื่อนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ภายใต้วิสัยทัศน์ ***"งานได้ผล คนเป็นสุข"*** ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การ เพื่อให้สำนักงานศาลปกครองพัฒนาสู่ความเป็นเลิศต่อไป

(นายสุชาติ เวโรจน์)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

แถวนั่ง (กลาง)	นายอักขราทร	จุฬารัตน	ประธานศาลปกครองสูงสุด
(คนที่ ๕ จากซ้าย)	นายอัครวิทย์	สุมาวงศ์	รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่ ๑
(คนที่ ๑ จากซ้าย)	นายธีรยุทธ์	หล่อเลิศรัตน์	รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่ ๒
(คนที่ ๒ จากซ้าย)	นายดำริ	วัฒนสิงหะ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
(คนที่ ๖ จากซ้าย)	นายจรัญ	หัตถกรรม	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
(คนที่ ๗ จากซ้าย)	นายพีระพล	เชาวน์ศิริ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
แถวยืน (จากซ้าย)	นายอำพล	สิงหโกวินท์	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
	นายชาญชัย	แสวงศักดิ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายวราวุธ	ศิริยุทธ์วัฒนา	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายเกษม	คมสัตย์ธรรม	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายวิชัย	ชื่นชมพูนุท	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายไพบูลย์	เสียงก้อง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายวิษณุ	วรัญญู	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายปรีชา	ชวลิตธำรง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายวรวิทย์	กังศศิทียม	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายธงชัย	ลำดับวงศ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายวรพจน์	วิศรุตพิชญ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายนพดล	เฮงเจริญ	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายหัสวุฒิ	วิฑิตวิริยกุล	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ผู้บริหารศาลปกครองสูงสุด

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัควิทย์ สุมาวงศ์
รองประธานศาลปกครองสูงสุด

นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์
รองประธานศาลปกครองสูงสุด

ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองกลาง

นายฤทัย หงส์สิริ
อธิบดีศาลปกครองกลาง

นายกิตดนัย ธรรมธัช
รองอธิบดีศาลปกครองกลาง

นายประสาท พงษ์สุวรรณ์
รองอธิบดีศาลปกครองกลาง

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
รองอธิบดีศาลปกครองกลาง

ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองขอนแก่น

นายดำริห์ สุดเตมีย์
อธิบดีศาลปกครองขอนแก่น

นายพัลลภ รัตนจันทรา
รองอธิบดีศาลปกครองขอนแก่น

ศาลปกครองเชียงใหม่

นายอาลัย อิงคะวณิช
อธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่

นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ
รองอธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่

ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองพิษณุโลก

นาวาเอก วุฒิ มีช่วย
อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก

นางสุกัญญา นาชัยเวียง
รองอธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก

ศาลปกครองนครราชสีมา

นางปานตา ศิริวัฒน์
อธิบดีศาลปกครองนครราชสีมา

นายอำพน เจริญชีวินทร์
รองอธิบดีศาลปกครองนครราชสีมา

ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
อธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช

นายประทีป วรนิติ
รองอธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช

ศาลปกครองระยอง

นางสายสุดา เศรษฐบุตร
อธิบดีศาลปกครองระยอง

นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ
รองอธิบดีศาลปกครองระยอง

ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสงขลา

นายสมชาย งามวงศ์ชน
อธิบดีศาลปกครองสงขลา

นายไชยวัฒน์ ธำรงศรีสุข
รองอธิบดีศาลปกครองสงขลา

ผู้บริหารสำนักงานศาลปกครอง

นายสุชาติ เวโรจน์
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

นายไกรรัช เงยวิจิตร
ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง
ด้านวิชาการคดีปกครอง

นายสุรพันธ์ บุรานนท์
ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง
ด้านระบบงานคดีปกครอง

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยที่ข้อพิพาทเหล่านั้นเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดี อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองส่วนหนึ่งเป็นผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกศาลหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ในอดีตประเทศไทยมีศาลยุติธรรมเป็นศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีทุกประเภท ซึ่งทางวิชาการเรียกระบบนี้ว่า "ระบบศาลเดี่ยว" แต่เมื่อจัดตั้งศาลปกครองจึงถือได้ว่ามีการเปลี่ยนระบบศาลของไทยเป็น "ระบบศาลคู่" โดยศาลปกครองทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแยกต่างหากจากคดีแพ่งและคดีอาญา

โครงสร้างศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมี ๒ ชั้นศาล คือ

๑) ศาลปกครองสูงสุด

๒) ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมี ๒ ประเภท คือ

๒.๑) ศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลาง มีอำนาจในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดอ่างทอง

๒.๒) ศาลปกครองในภูมิภาค

สามารถเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคได้ ๗ แห่ง คือ

– ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดขอนแก่น มีเขตอำนาจศาลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดเลย จังหวัดสกลนคร จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี

– ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ มีเขตอำนาจศาลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์

– ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนครราชสีมา มีเขตอำนาจศาลในเขตจังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

– ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช มีเขตอำนาจศาลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดกระบี่ จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดชุมพร และจังหวัดระนอง

– ศาลปกครองพิษณุโลก ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดพิษณุโลก มีเขตอำนาจศาลในเขตจังหวัดพิษณุโลก จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย

– ศาลปกครองระยอง ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดระยอง มีเขตอำนาจศาลในเขตจังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว

– ศาลปกครองสงขลา ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดสงขลา มีเขตอำนาจศาลในเขตจังหวัดสงขลา จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสตูล จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในการจัดหาอาคารที่ทำการของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครอง ได้ดำเนินการเรื่อยมาเป็นลำดับ นับแต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้

• ระยะเริ่มแรก สำนักงานศาลปกครองยังไม่มีสถานที่ที่จะใช้เป็นที่ทำการแต่ได้ใช้อาคารที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเช่าเป็นที่ทำการของหน่วยงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (อาคารเอ็กซิมแบงก์) เป็นที่ทำการสำหรับปฏิบัติงาน เพื่อเตรียมการในด้านต่าง ๆ และเตรียมการจัดหาอาคารที่ทำการชั่วคราวของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และสำนักงานศาลปกครอง

• ในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๔๓ สำนักงานศาลปกครองได้รับงบประมาณเป็นปีแรก เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ และได้ดำเนินการจัดหาที่ทำการชั่วคราวของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครอง โดยได้เช่าพื้นที่ของอาคารเอ็มไพร์ทาวเวอร์ ถนนสาทรใต้ เขตสาทร กรุงเทพมหานคร เป็นที่ทำการชั่วคราว เนื่องจากมีพื้นที่มากเพียงพอต่อการใช้งานของศาลปกครอง โดยผู้ให้เช่าอาคารได้คิดอัตราค่าเช่าในราคาค่อนข้างต่ำตามสภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น แม้ว่าในเวลาถัดมาจะมีการปรับอัตราค่าเช่าเพิ่มขึ้นแต่ก็ยังมีราคาต่ำกว่าราคาตลาดเนื่องจากเป็นผู้เช่ารายเดิม และรายแรก ๆ ของอาคาร โดยสำนักงานศาลปกครองได้เร่งรัดหาพื้นที่และขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อก่อสร้างอาคารถาวร และลดภาระค่าเช่าซึ่งอาจจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงมากขึ้นอีก

ในระยะต่อไป โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมอบให้ กรมธนารักษ์ โดยบริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด เป็นผู้รับผิดชอบในการก่อสร้างอาคารที่ทำการถาวรให้ศาลปกครอง ณ บริเวณศูนย์ราชการถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร

• สำหรับที่ทำการศาลปกครองในภูมิภาคทั้ง ๗ แห่งที่เปิดทำการให้บริการประชาชนแล้ว สำนักงานศาลปกครองมีความพยายามในการดำเนินการจัดหาสถานที่ตั้งและเร่งรัดให้มีการก่อสร้างอาคารที่ทำการถาวรแทนอาคารที่ทำการชั่วคราวที่เช่าจากเอกชนเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณในระยะยาว ซึ่ง ณ ปัจจุบันศาลปกครองสงขลาและศาลปกครองระยอง ได้เข้าใช้ประโยชน์ในอาคารที่ทำการถาวรแล้วในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ สำหรับศาลปกครองนครราชสีมา อยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้างโดยคาดว่าจะแล้วเสร็จ และเข้าใช้ประโยชน์ได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลปกครองอุบลราชธานี คาดว่าจะแล้วเสร็จและสามารถเปิดทำการได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

ที่ทำการชั่วคราว
ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง
และสำนักงานศาลปกครอง
อาคารเอ็มไพร์ทาวเวอร์ ชั้นที่ ๓๑-๓๗ และ ๔๓
๑๙๕ ถนนสาทรใต้ แขวงยานนาวา เขตสาทร
กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๒๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๖๗๐ ๑๒๐๐ - ๖๓
โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕

ที่ทำการถาวร
ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง
และสำนักงานศาลปกครอง
ตั้งอยู่เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร
๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑
โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕

แผนภาพแสดงที่ตั้งที่ทำการศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองเชียงใหม่
๒๒ ถนนเชียงใหม่ – ลำปาง
ตำบลช้างเผือก อำเภอเมืองเชียงใหม่
จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๓๐๐ โทรศัพท์ ๐ ๕๓๒๒ ๔๒๒๘ – ๓๕

ศาลปกครองขอนแก่น
๑๗๗/๔๗ – ๔๘ หมู่ ๑๐ ถนนมิตรภาพ
ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น
จังหวัดขอนแก่น ๔๐๐๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๔๓๒๒ ๗๔๓๓ – ๔

ศาลปกครองพิษณุโลก
๗๒๓/๑๓– ๑๗
ถนนพิชัยสงคราม ตำบลในเมือง
อำเภอเมืองพิษณุโลก
จังหวัดพิษณุโลก ๖๕๐๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๕๕๒๖ ๖๒๓๐ – ๗

ศาลปกครองนครราชสีมา
๑๕๔/๑ ถนนมนัส
ตำบลในเมือง
อำเภอเมืองนครราชสีมา
จังหวัดนครราชสีมา ๓๐๐๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๔๔๒๕ ๙๕๔๔ – ๖

ศาลปกครองกลาง
๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑

ศาลปกครองระยอง
๗๗๗ ถนนสุขุมวิท
ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง
จังหวัดระยอง ๒๑๑๕๐
โทรศัพท์ ๐ ๓๘๖๙ ๔๕๑๓ – ๓๑

ศาลปกครองนครศรีธรรมราช
๖/๑๕๗ – ๑๖๖ ถนนพัฒนาการคูขวาง
ตำบลในเมือง
อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช
จังหวัดนครศรีธรรมราช ๘๐๐๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๗๕๓๒ ๕๒๐๑ – ๑๐

ศาลปกครองสงขลา
๑๑๑๑ หมู่ ๒ ตำบลพะวง
อำเภอเมืองสงขลา
จังหวัดสงขลา ๙๐๑๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๗๔๓๓ ๔๙๔๕ – ๙

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังนี้

มาตรา ๒๒๓ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจของศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง ๖ ประเภท คือ

๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ข้อยกเว้น : คดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองบางเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ได้แก่

๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ๔ ประเภท คือ

๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (ปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีการประกาศกำหนดลักษณะของคดีประเภทนี้ ดังนั้น การฟ้องคดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งหมดจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น)

๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด (ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดให้มีการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด)

๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

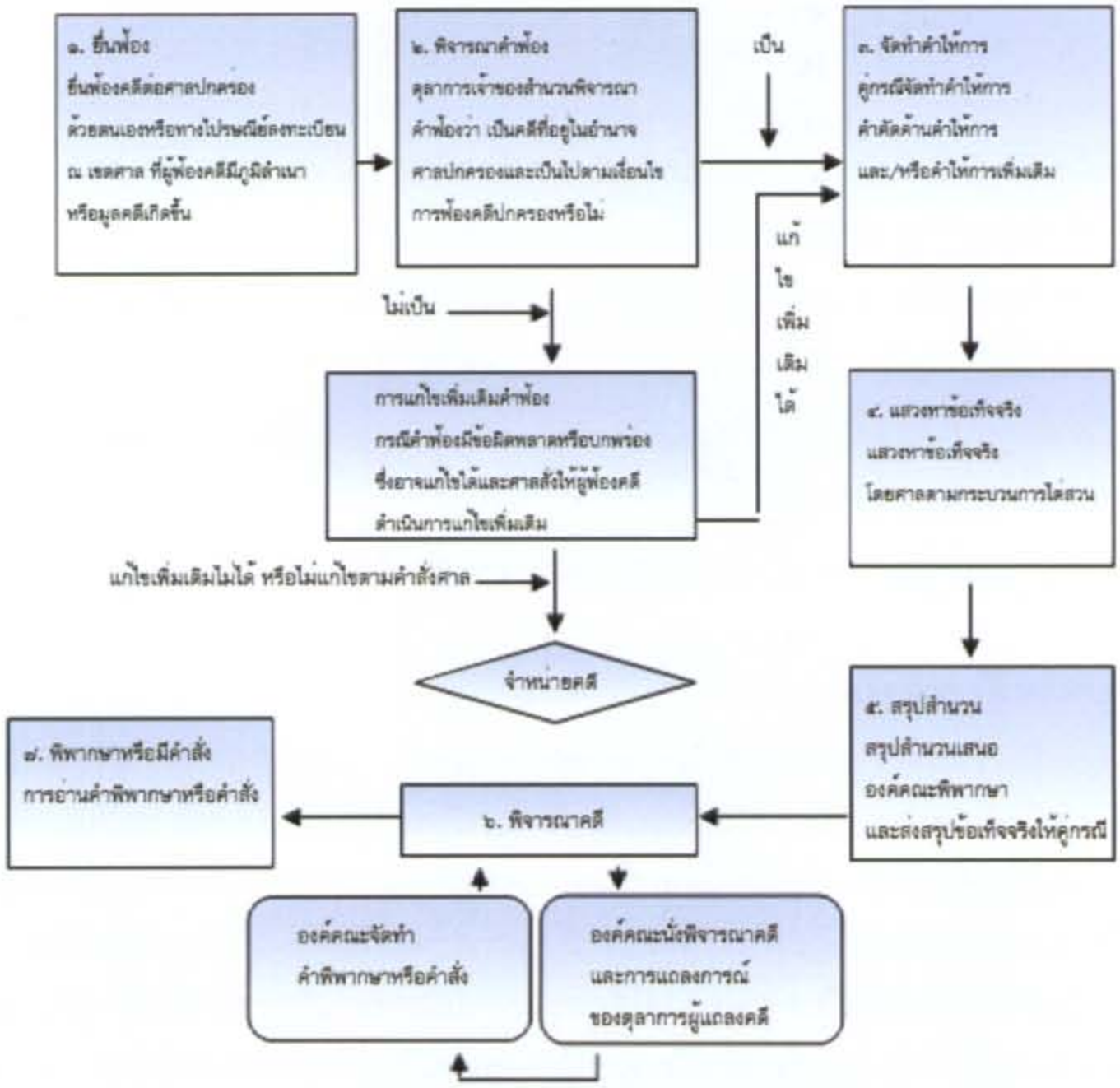
วิธีพิจารณาคดีปกครอง

คดีปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยคู่กรณีมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่ในตัว กล่าวคือ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจตามกฎหมายมหาชนในการดูแลหรือจัดสรรประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนหรือประชาชนทั่วไปซึ่งจะมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากกำหนดให้คู่กรณีมีภาระต้องนำพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือข้ออ้างที่ตนกล่าวอ้าง โดยศาลทำหน้าที่เป็นควบคุมดูแลให้คู่ความดำเนินกระบวนพิจารณาให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายดังเช่นวิธีพิจารณาคดีแพ่งหรือวิธีพิจารณาคดีอาญาแล้ว คู่กรณีฝ่ายเอกชนก็จะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะพยานหลักฐาน

หรือข้อเท็จจริงในคดีปกครองส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของคู่กรณีฝ่ายหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงถูกออกแบบให้ตุลาการมีบทบาทนำที่จะเข้าไปแสวงหาข้อเท็จจริงมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยคดีให้ปรากฏออกมามากที่สุด ซึ่งระบบนี้เรียกกันในทางวิชาการว่า "ระบบไต่สวน" คือ ศาลเข้าไปแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีเอง โดยทั้งนี้ ภายใต้หลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความสองฝ่าย กล่าวคือ พยานหลักฐานที่ศาลได้แสวงหามาเพื่อประกอบการวินิจฉัยดังกล่าวนั้น ศาลก็จะต้องให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้รับรู้และสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้ก่อนที่จะนำมารวมเป็นสำนวนคดี

นอกจากนี้ กระบวนพิจารณาคดีปกครองมีระบบถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการ โดยจะมีการแต่งตั้งตุลาการอีกนายหนึ่งซึ่งมิได้เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาที่รับผิดชอบคดีนั้น ทำหน้าที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดี โดยนำข้อเท็จจริงในคดีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้แสวงหามา และพิจารณาจัดทำคำแถลงการณ์ ซึ่งประกอบด้วยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พร้อมทั้งเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับแนววินิจฉัยคดีนั้นๆ ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาก่อนที่องค์คณะจะมีคำพิพากษา และในการพิจารณาพิพากษาคดี องค์คณะพิจารณาพิพากษาอาจมีความเห็นสอดคล้องหรือมีแนววินิจฉัยที่แตกต่างออกไปจากความเห็นของผู้แถลงคดีก็ได้ แต่ก็ต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นเหนือกว่า และเมื่อได้มีพิพากษาแล้วคำแถลงการณ์และคำพิพากษาดังกล่าวก็จะถูกเผยแพร่ออกไปสู่สาธารณชนควบคู่กันเสมอ

แผนภาพแสดงขั้นตอนการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในศาลปกครอง



อัตรากำลังตุลาการศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุด

- ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ๔ ตำแหน่ง คือ
  ๑) ประธานศาลปกครองสูงสุด
  ๒) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
  ๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
  ๔) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
- ปัจจุบันมีผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ๑๗ คน
  (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑)

ศาลปกครองชั้นต้น

- ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ๔ ตำแหน่ง คือ
  ๑) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
  ๒) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
  ๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
  ๔) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น
- ปัจจุบันมีผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ๑๖๕ คน
  (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑)

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด ในการบริหารงานสำนักงานศาลปกครอง กฎหมายได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ทำให้การบริหารงานภายในของสำนักงานศาลปกครองมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว แก้ไขปัญหาได้อย่างต่อเนื่องและทันเหตุการณ์

โครงสร้างสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒๕ สำนักงาน/สำนัก/สถาบัน โดยกำหนดบทบาทภารกิจหลักที่ต้องดำเนินการรวม ๓ กลุ่มภารกิจหลัก ดังนี้

กลุ่มภารกิจหลักที่ ๑ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง : เพื่อให้ผู้รับบริการได้รับการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และรักษาไว้ซึ่งความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองของศาลปกครอง

กลุ่มภารกิจหลักที่ ๒ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการเสริมสร้างการปฏิบัติราชการที่ดี : เพื่อให้ประชาชนสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและฟ้องคดีปกครองได้อย่างถูกต้อง และเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการตามหลักนิติธรรม เพื่อป้องกันและลดข้อพิพาททางปกครอง และส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในสังคมไทย

กลุ่มภารกิจหลักที่ ๓ การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง : เพื่อให้ศาลปกครองเป็นศูนย์กลางความรู้ด้านวิชาการกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนของประเทศที่มีความทัดเทียมกับนานาประเทศ

กลุ่มภารกิจสนับสนุน การบริหารจัดการของสำนักงานศาลปกครอง : โดยบูรณาการการจัดกระบวนงานด้านนโยบายและแผนการเงิน งบประมาณและทรัพย์สินการบริหารและพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของภารกิจทุกด้านให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๗ ได้บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง

๒) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง

๓) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

๔) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง

๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๖) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

๗) จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน

๘) ปฏิบัติการอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

- สำนักงานตรวจสอบภายใน

ภารกิจด้านการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

- สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด
- สำนักงานศาลปกครองสูงสุด
- สำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง
- สำนักงานศาลปกครองกลาง
- สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค
- สำนักบังคับคดีปกครอง

ภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการเสริมสร้างการปฏิบัติราชการที่ดี

- สถาบันการยุติธรรมทางปกครอง
- สำนักเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

ภารกิจด้านวิชาการสนับสนุนงานคดีปกครอง

- สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง
- สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ
- สำนักหอสมุดกฎหมายมหาชน

ภารกิจด้านการบริหารจัดการองค์กร

- สำนักนโยบายและแผน
- สำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์
- สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ
- สถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- สำนักบริหารการเงินและต้นทุน
- สำนักบริหารทรัพย์สิน
- สำนักบริหารกลาง

อัตรากำลังสำนักงานศาลปกครอง

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงานศาลปกครองในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการสรรหาบุคลากรเพื่อรองรับภารกิจในการสนับสนุนงานด้านการพิจารณาพิพากษาคดี และงานด้านต่าง ๆ ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จนถึงปัจจุบัน (ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑) มีบุคลากรทั้งสิ้นจำนวน ๑,๙๕๘ คน ประกอบด้วย

๑) ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง จำนวน ๑,๔๙๔ คน จำแนกเป็น

๑.๑) พนักงานคดีปกครอง จำนวน ๗๕๓ คน

๑.๒) ข้าราชการสายงานสนับสนุน จำนวน ๗๔๑ คน

๒) ลูกจ้างประจำ จำนวน ๒๓ คน

๓) พนักงานศาลปกครอง จำนวน ๒๖๖ คน

๔) ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน ๑๗๕ คน

นอกจากนี้หากจำแนกบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองตามเพศ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ๑,๑๘๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๐๗ และเพศชาย ๗๒๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๙๓ และหากจำแนกตามวุฒิการศึกษาปรากฏว่าบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอก คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๗ ระดับปริญญาโท ร้อยละ ๒๐.๘๘ ปริญญาตรีร้อยละ ๖๒.๓๔ และต่ำกว่าปริญญาตรีร้อยละ ๑๖.๔๑ ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด

ตารางแสดงจำนวนบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองจำแนกตามเพศ

ประเภทบุคลากร	ชาย	หญิง	รวม (คน)
ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง	๕๕๒	๙๔๒	๑,๔๙๔
ลูกจ้างประจำ	๒๒	๑	๒๓
พนักงานศาลปกครอง	๑๑๗	๑๔๙	๒๖๖
ลูกจ้างชั่วคราว	๓๓	๑๔๒	๑๗๕
รวม (คน)	**๗๒๔**	**๑,๒๓๔**	**๑,๙๕๘**

ตารางแสดงจำนวนบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองจำแนกตามวุฒิการศึกษา

ประเภทบุคลากร	จำนวน				รวม (คน)
	ต่ำกว่าปริญญาตรี	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาเอก	
ข้าราชการ	๗๙	๑,๐๑๗	๓๙๐	๘	๑,๔๙๔
ลูกจ้างประจำ	๒๓	๐	๐	๐	๒๓
พนักงานศาลปกครอง	๑๔๓	๑๒๑	๒	๐	๒๖๖
ลูกจ้างชั่วคราว	๙๙	๗๒	๔	๐	๑๗๕
รวม (คน)	**๓๔๔**	**๑,๒๑๐**	**๓๙๖**	**๘**	**๑,๙๕๘**

วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ของศาลปกครอง

วิสัยทัศน์

ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศ ที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

พันธกิจ

๑) พิพากษาคดีด้วยความเป็นธรรมและรวดเร็ว เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

๒) วางหลักกฎหมายปกครองที่เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เป้าประสงค์

เพื่อให้บรรลุพันธกิจดังกล่าว ศาลปกครองได้กำหนดเป้าประสงค์ในการดำเนินงานไว้ดังนี้

๑) เพื่อให้คู่กรณีได้รับการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองด้วยความโปร่งใส รวดเร็ว และมีคุณภาพ

๒) เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและฟ้องคดีปกครองได้อย่างถูกต้อง และสามารถเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองได้ง่าย

๓) เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการตามหลักนิติธรรม

๔) เพื่อให้สังคมไทยมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และมีการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของศาลปกครอง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลบริบทต่าง ๆ พบว่ามีประเด็นท้าทายภายนอกที่อาจส่งผลต่อการดำเนินงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองในหลายประการด้วยกัน ทั้งประเด็นท้าทายจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กฎหมายและระเบียบบริหารราชการผ่านดินต่าง ๆ ที่กำลังปรับปรุง สถานการณ์ด้านการเมืองการปกครอง และความตื่นตัวในการใช้สิทธิและเสรีภาพ ความคาดหวังและความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบที่เข้มข้นมากขึ้นจากหน่วยงาน/องค์กรตรวจสอบและองค์กรภาคประชาชน/สังคม รวมทั้งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครอง และความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนเองในฐานะผู้ได้รับบริการสาธารณะจากหน่วยงานทางปกครอง ประเด็นท้าทายเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อแนวโน้มปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาลปกครอง รวมทั้งความรับผิดชอบและการส่งมอบผลงานของศาลปกครองต่อสาธารณะทั้งในด้านความโปร่งใส ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพ เพื่อรองรับประเด็นท้าทายต่าง ๆ ดังกล่าว ศาลปกครองจึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์เชิงรุกที่เหมาะสมเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นที่ยอมรับและเพิ่มความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครองให้มากยิ่งขึ้น ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การยกระดับมาตรฐานงานคดีและการบังคับคดีปกครอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานระบบ กระบวนงาน และแนวทางการปฏิบัติงาน รวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านงานคดีปกครองและการบังคับคดีปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองสามารถอำนวยความยุติธรรมทางปกครองได้อย่างรวดเร็ว คำวินิจฉัยมีคุณภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างเหมาะสม ทันสถานการณ์ และได้รับความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชนและสังคม

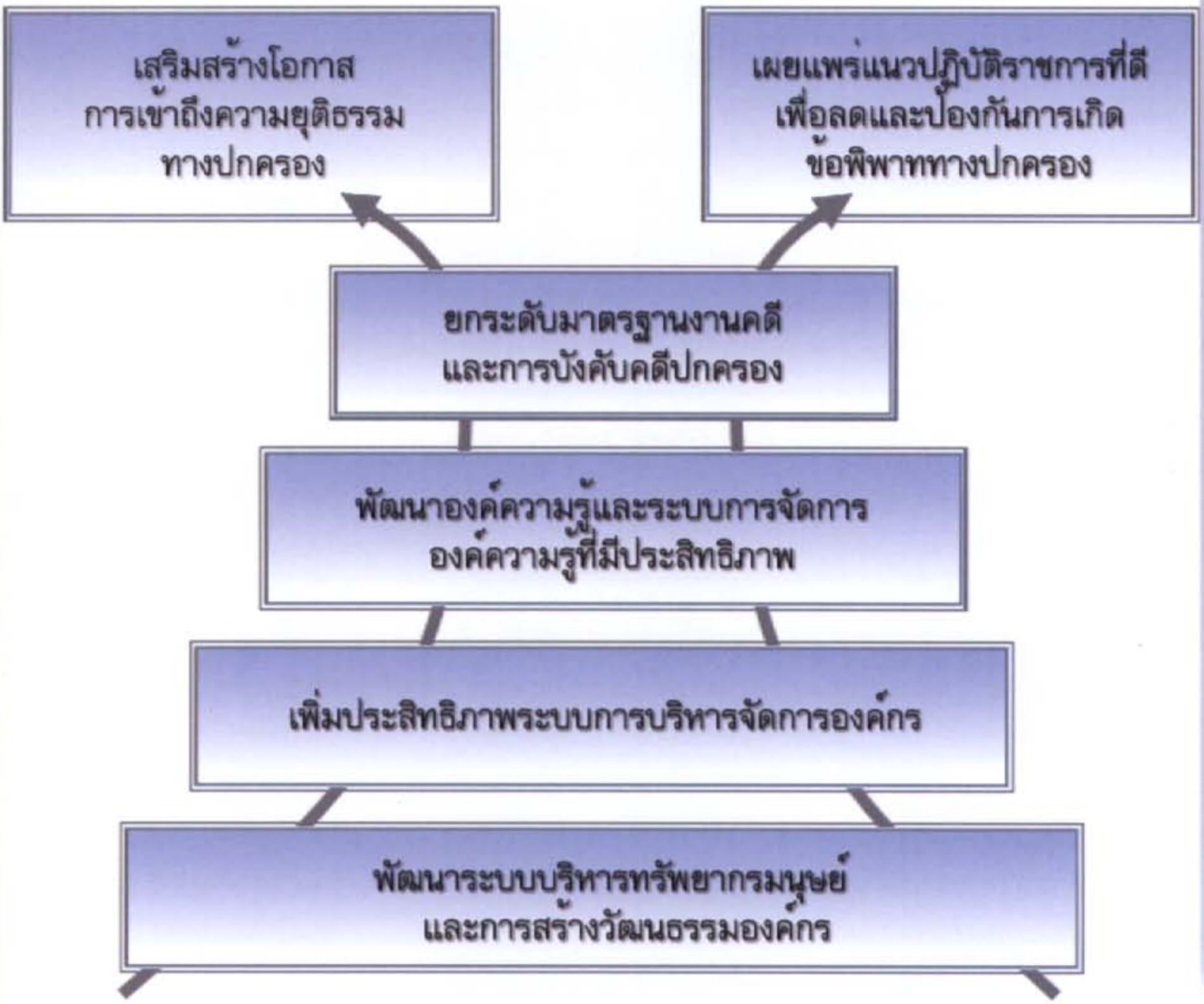
ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างวัฒนธรรมองค์กร เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองและบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองในทุกสายงานมีสมรรถนะ ความเชี่ยวชาญ รอบรู้ ทันสมัย และใช้ศักยภาพเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการดำเนินงานของศาลปกครองอย่างเต็มความสามารถ มีความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงาน มีคุณธรรม จริยธรรม มีขวัญกำลังใจ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับของสังคมและหน่วยงานทั่วไป

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาองค์ความรู้และระบบการจัดการองค์ความรู้ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ศาลปกครองมีสารสนเทศและองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งภายในและต่างประเทศที่ครบถ้วน ทันสมัย และมีระบบการจัดการองค์ความรู้และการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับให้เป็นศูนย์กลางวิชาการด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ค้นคว้า อ้างอิง เรียนรู้และพัฒนาการดำเนินงานของศาลปกครองและหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทยให้มีความเป็นสากล ทัดเทียม และเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครอง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครอง และเข้าถึงการบริการของศาลปกครองได้โดยสะดวก รวกเร็ว และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างถูกต้อง มีความเชื่อมั่น และยอมรับในการอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครอง

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การเผยแพร่แนวปฏิบัติราชการที่ดีเพื่อลดและป้องกันการเกิดข้อพิพาททางปกครอง เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติราชการและสามารถปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อประชาชนได้รับการบริการและปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเหมาะสม อันจะนำมาซึ่งการป้องกันและลดข้อพิพาททางปกครองและส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารจัดการองค์กร เพื่อให้ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองมีระบบการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้สนับสนุนการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับการใช้งาน สามารถสนับสนุนส่งเสริมให้การดำเนินภารกิจขององค์กรเป็นไปตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ



แผนภาพแสดงยุทธศาสตร์การดำเนินงานของศาลปกครอง

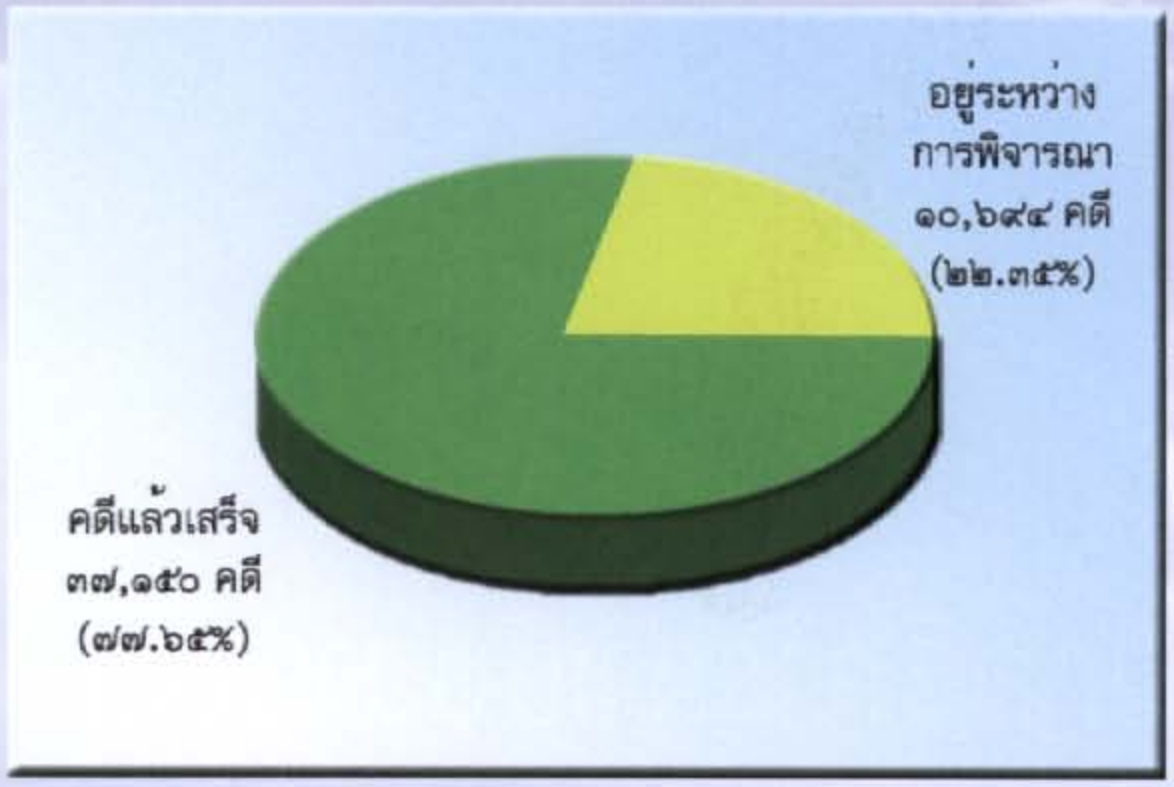
ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน ปีพุทธศักราช ๒๕๕๑

ยุทธศาสตร์ที่ ๑
การยกระดับมาตรฐานงานคดีและการบังคับคดีปกครอง

ศาลปกครองสามารถอำนวยความยุติธรรมทางปกครองได้อย่างรวดเร็ว คำวินิจฉัยมีคุณภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างเหมาะสม ทันสถานการณ์ และได้รับความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชนและสังคม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

สถิติคดีปกครองในภาพรวม

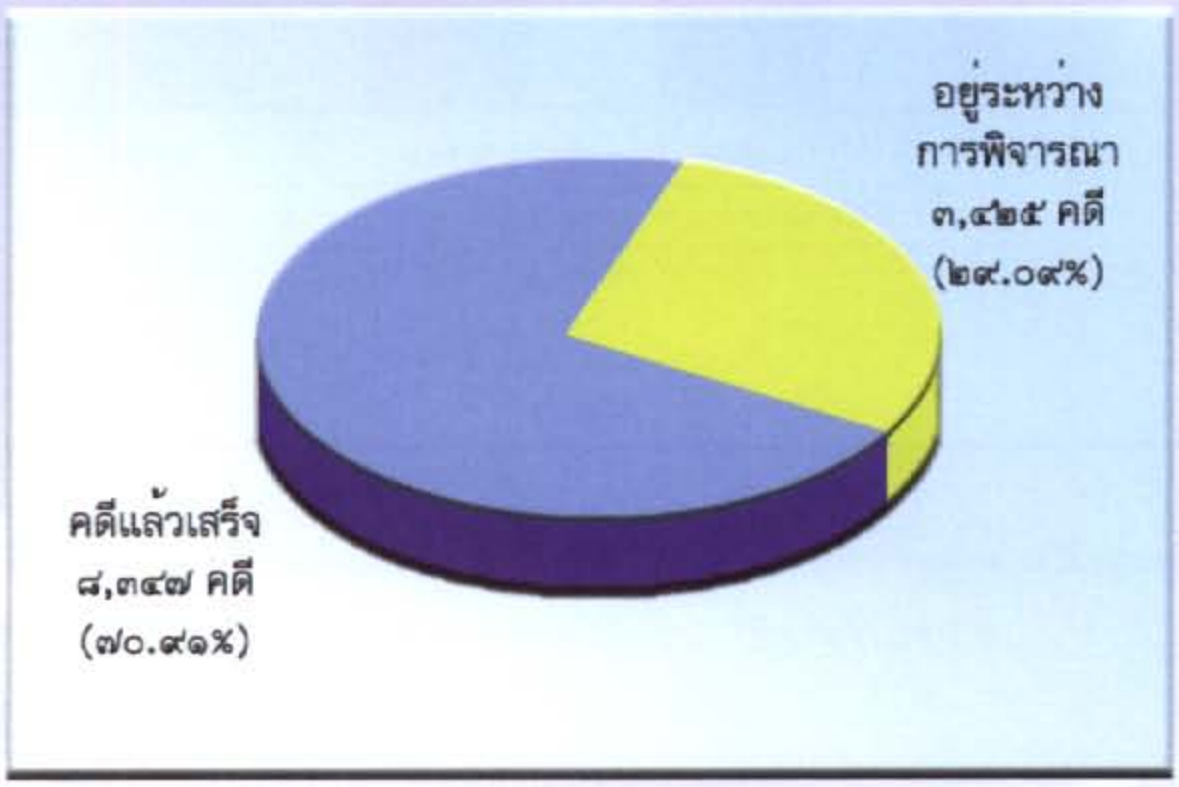
จากวันเปิดทำการศาลปกครองครั้งแรกเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ นับเป็นเวลาร่วม ๘ ปี ที่ศาลปกครองได้ปฏิบัติภารกิจอย่างหนักในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครอง เพื่อเป็นที่พึ่งหลักของประชาชนและสังคมไทย ข้อพิพาททางปกครองที่เป็นคดีสู่ศาลยังมีปริมาณมากอย่างต่อเนื่อง โดยแต่ละปีมีปริมาณคดีรับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองอยู่ในช่วงระหว่าง ๕,๐๐๐ - ๗,๐๐๐ คดี หรือเฉลี่ยปีละ ๕,๙๘๑ คดีต่อปี ปริมาณคดีรับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองในภาพรวมตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ มีจำนวนทั้งสิ้น ๔๗,๘๔๔ คดี ศาลปกครองได้พิจารณาแล้วเสร็จจำนวน ๓๗,๑๕๐ คดี คิดเป็นร้อยละ ๗๗.๖๕ ของคดีรับเข้า และมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ๑๐,๖๙๔ คดี คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๓๕ ของคดีรับเข้า



แผนภูมิแสดงการพิจารณาคดีปกครองในภาพรวม
ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

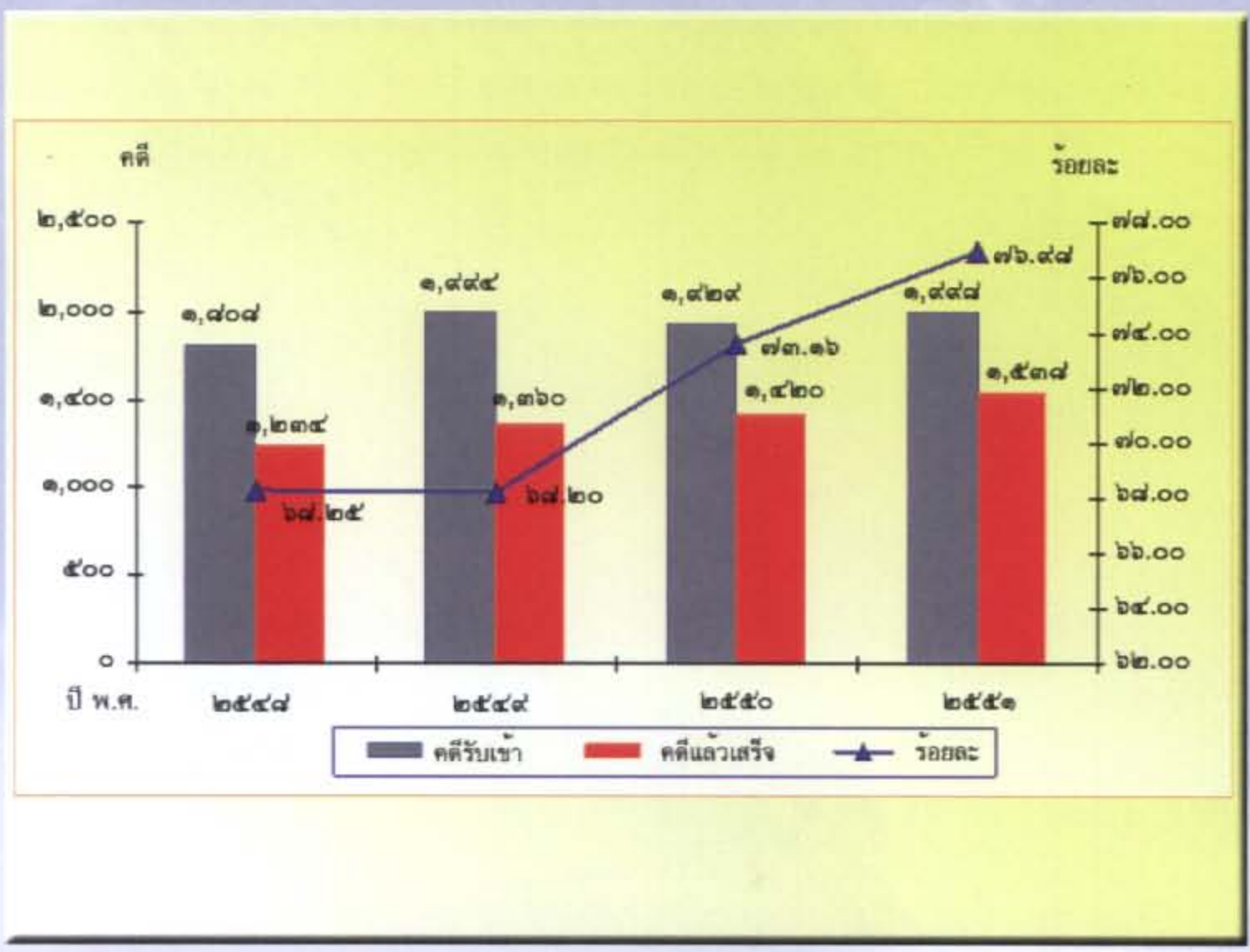
สถิติการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด

ตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ มีปริมาณคดีที่รับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๑๑,๗๗๒ คดี จำแนกเป็นคดีฟ้องตรง ๒๘๗ คดี คิดเป็นร้อยละ ๒.๔๔ คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ๔,๙๑๔ คดี คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๗๔ และคดีคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ๖,๕๗๑ คดี คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๘๒ ของคดีรับเข้าของศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด โดยศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จทั้งสิ้น ๘,๓๔๗ คดี คิดเป็นร้อยละ ๗๐.๙๑ ของคดีรับเข้า มีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ๓,๔๒๕ คดี คิดเป็นร้อยละ ๒๙.๐๙ ของคดีรับเข้า



แผนภูมิแสดงการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด
ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

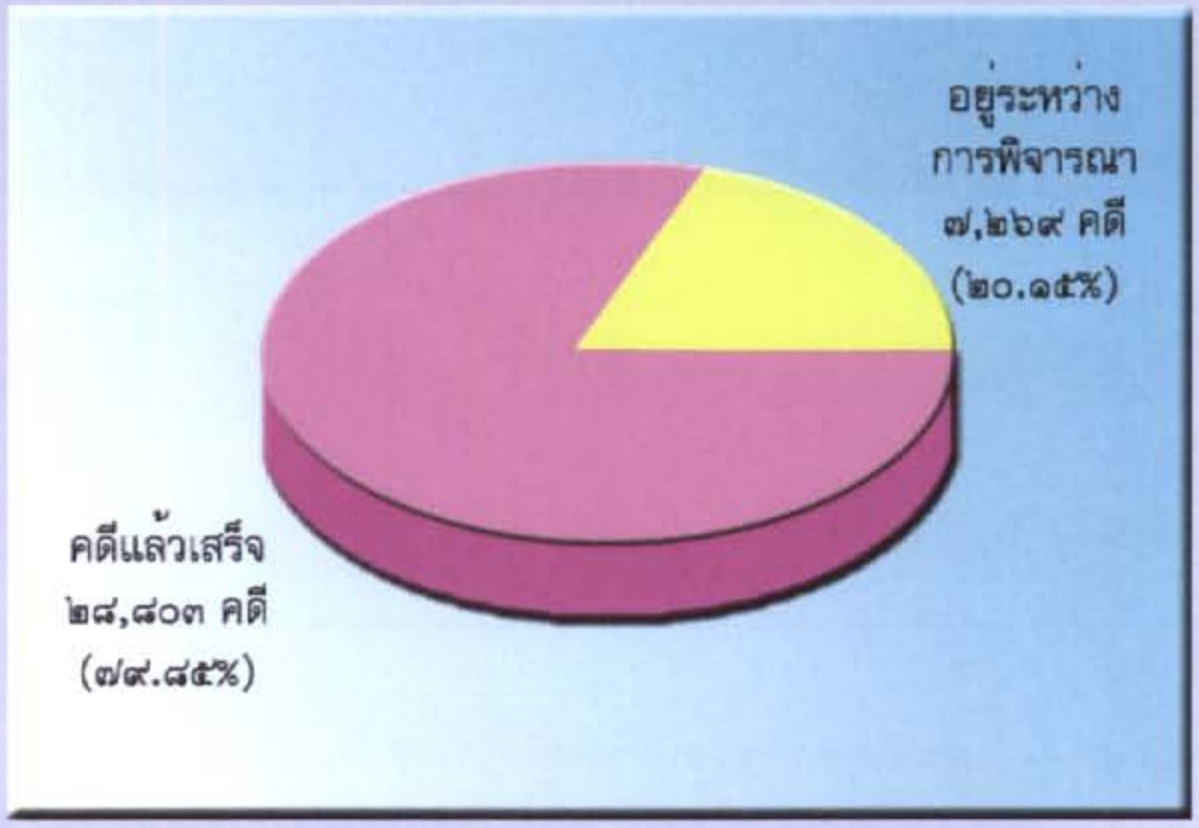
หากพิจารณาผลการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในระยะ ๔ ปีที่ผ่านมา (จากปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑) พบว่าคดีที่รับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีปริมาณมากทุกปี โดยมีจำนวนอยู่ในช่วง ๑,๘๐๐ - ๑,๙๐๐ คดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เร่งรัดพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องและสามารถพิจารณาคดีได้แล้วเสร็จในอัตราที่สูง โดยสัดส่วนของคดีแล้วเสร็จต่อคดีรับเข้าทุกปีไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๘.๒๐



แผนภูมิแสดงการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด
จำแนกรายปี จากปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑

สถิติการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

ตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ มีปริมาณคดีที่รับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น จำนวน ๓๖,๐๗๒ คดี จำแนกเป็นคดีในความรับผิดชอบของศาลปกครองกลาง ๑๙,๔๓๑ คดี คิดเป็นร้อยละ ๕๓.๘๗ และคดีในความรับผิดชอบของศาลปกครองในภูมิภาค* จำนวน ๑๖,๖๔๑ คดี คิดเป็นร้อยละ ๔๖.๑๓ ของคดีรับเข้าทั้งหมดของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้นสามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จทั้งสิ้น ๒๘,๘๐๓ คดี คิดเป็นร้อยละ ๗๙.๘๕ มีคดีอยู่ระหว่างการพิจารณา ๗,๒๖๙ คดี คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๑๕ ของคดีรับเข้า



แผนภูมิแสดงการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น
ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

---

*ศาลปกครองในภูมิภาคปัจจุบันเปิดทำการแล้ว ๗ แห่ง ดังนี้

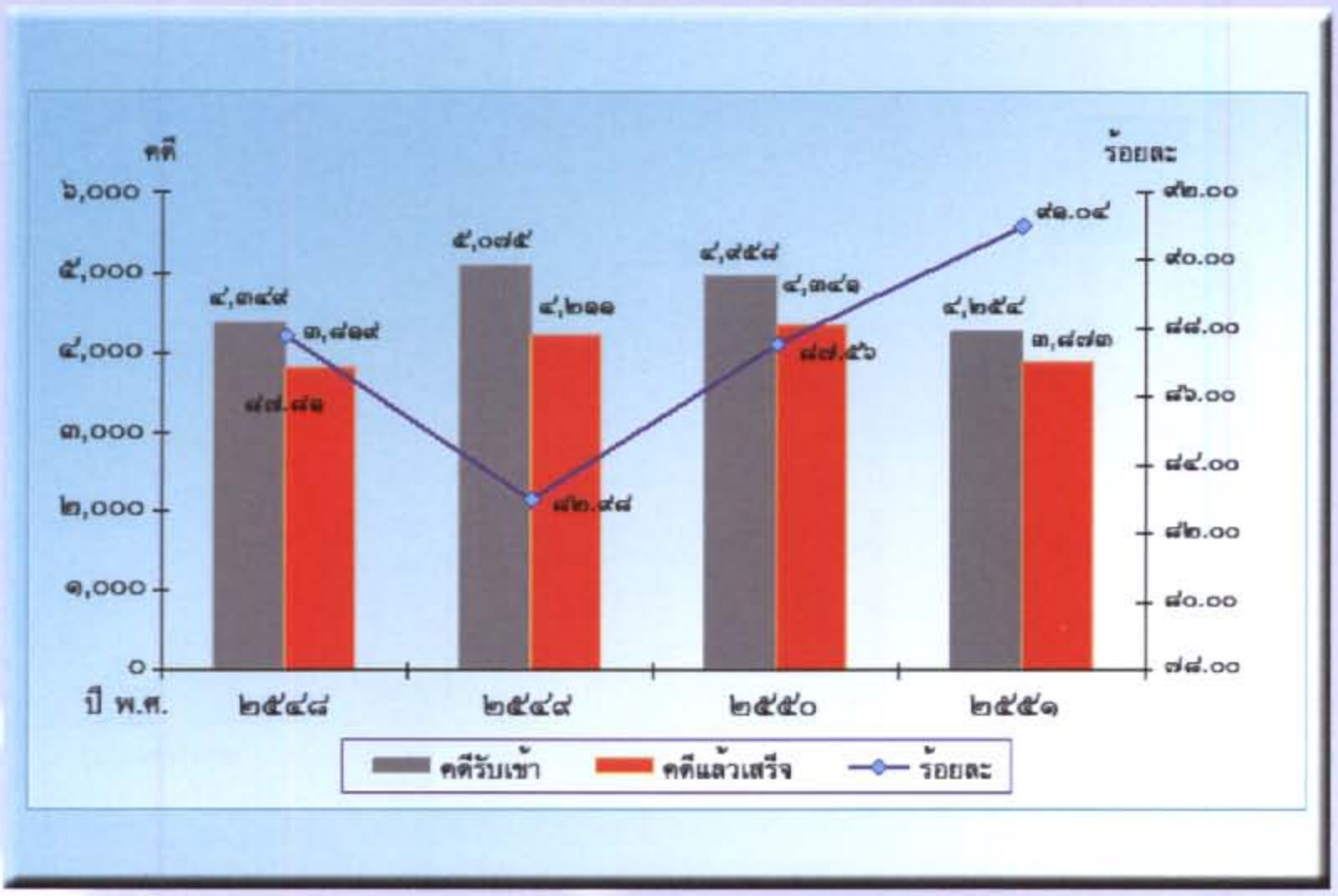
- ภาคเหนือ ได้แก่ ศาลปกครองเชียงใหม่ และศาลปกครองพิษณุโลก
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ศาลปกครองนครราชสีมา และศาลปกครองขอนแก่น
- ภาคตะวันออก ได้แก่ ศาลปกครองระยอง
- ภาคใต้ ได้แก่ ศาลปกครองสงขลา และศาลปกครองนครราชสีมา

แม้ว่าการฟ้องคดีปกครองประชาชนสามารถเลือกช่องทางการฟ้องที่ตนเองสะดวกได้ทั้งช่องทางการฟ้องด้วยตนเองหรือการฟ้องทางไปรษณีย์ แต่หากพิจารณาช่องทางการฟ้องคดีในระยะ ๔ ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑) พบว่าประชาชนยังนิยมการฟ้องด้วยตนเองมากกว่าการฟ้องทางไปรษณีย์ โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยของการฟ้องด้วยตนเองต่อการฟ้องทางไปรษณีย์เท่ากับร้อยละ ๖๖.๖๓ ต่อร้อยละ ๓๓.๓๗ หรือประมาณ ๗ ต่อ ๓

ปี พ.ศ.	ร้อยละของการยื่นฟ้องด้วยตนเอง	ร้อยละของการยื่นฟ้องทางไปรษณีย์
๒๕๔๘	๖๕.๗๖	๓๔.๒๔
๒๕๔๙	๖๔.๑๖	๓๕.๘๔
๒๕๕๐	๖๘.๘๒	๓๑.๑๘
๒๕๕๑	๖๗.๙๔	๓๒.๐๖

ตารางแสดงสัดส่วนช่องทางการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้น
จำแนกรายปี จากปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑

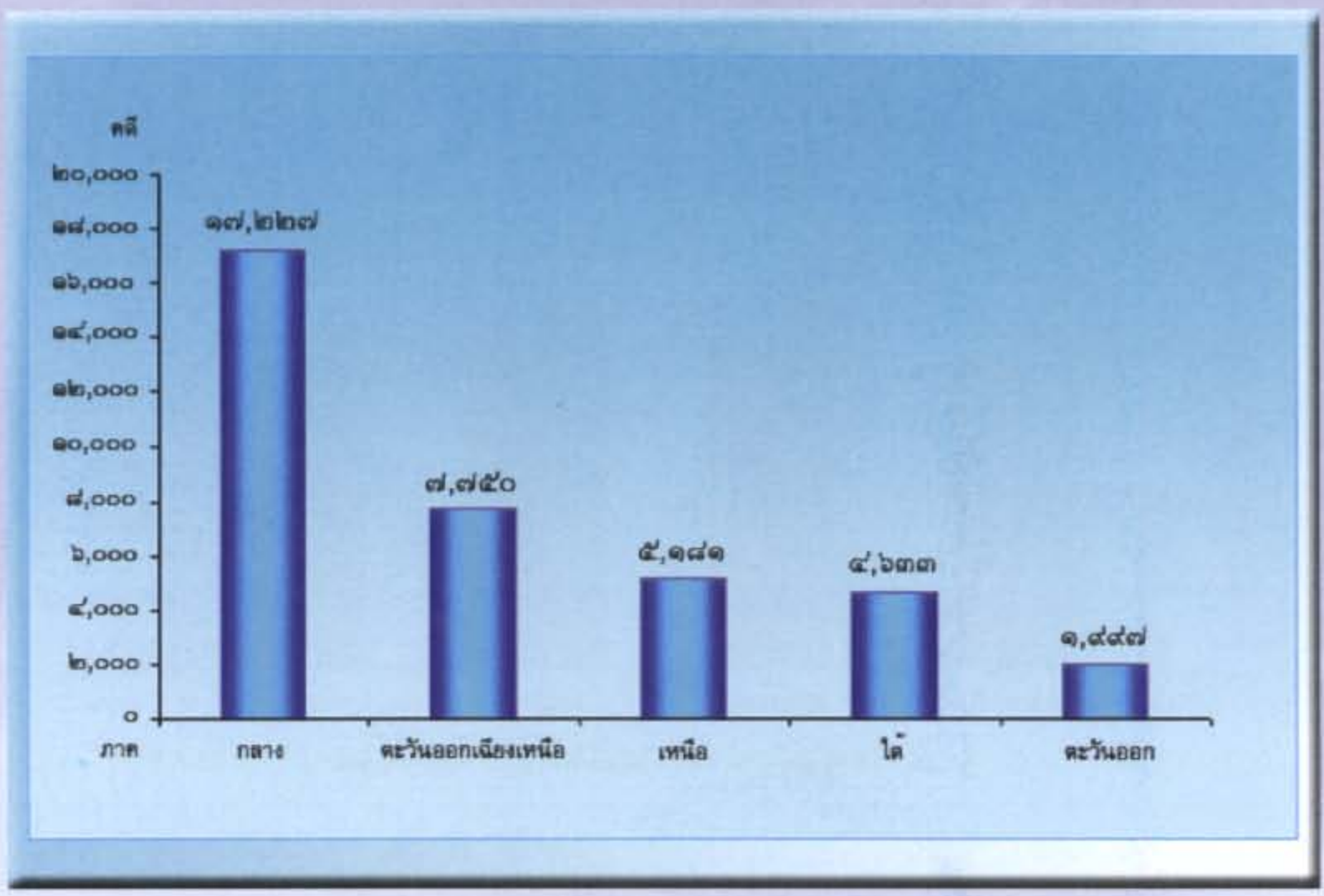
ผลการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นในระยะ ๔ ปีที่ผ่านมา (จากปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑) พบว่า คดีที่รับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นมีปริมาณมากทุกปี โดยมีจำนวนอยู่ในช่วง ๔,๒๐๐ - ๕,๐๐๐ คดี ศาลปกครองชั้นต้นสามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จในอัตราที่สูงมากทุกปี ซึ่งสัดส่วนของคดีแล้วเสร็จต่อคดีรับเข้าไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๒.๙๘ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ สัดส่วนคดีแล้วเสร็จต่อคดีรับเข้าสูงถึงร้อยละ ๙๑.๐๔



แผนภูมิแสดงการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น
จำแนกรายปี จากปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑

พื้นที่มูลคดีเกิดและภูมิลำเนาผู้ฟ้องคดีปกครอง

คดีที่รับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นหากจำแนกตามพื้นที่ที่มูลคดีเกิดตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ พบว่า ภาคกลางเป็นพื้นที่ที่มีคดีเกิดมากที่สุด โดยมีจำนวน ๑๗,๒๒๗ คดี คิดเป็นร้อยละ ๔๖.๘๓ ของปริมาณคดีที่จำแนกตามพื้นที่ที่มูลคดีเกิดทั้งหมด รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๗,๗๕๐ คดี คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๐๗ ภาคเหนือ ๕,๑๘๑ คดี คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๐๘ ภาคใต้ ๔,๖๓๓ คดี คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๕๙ และภาคตะวันออก ๑,๙๙๗ คดี คิดเป็นร้อยละ ๕.๔๓[๖]

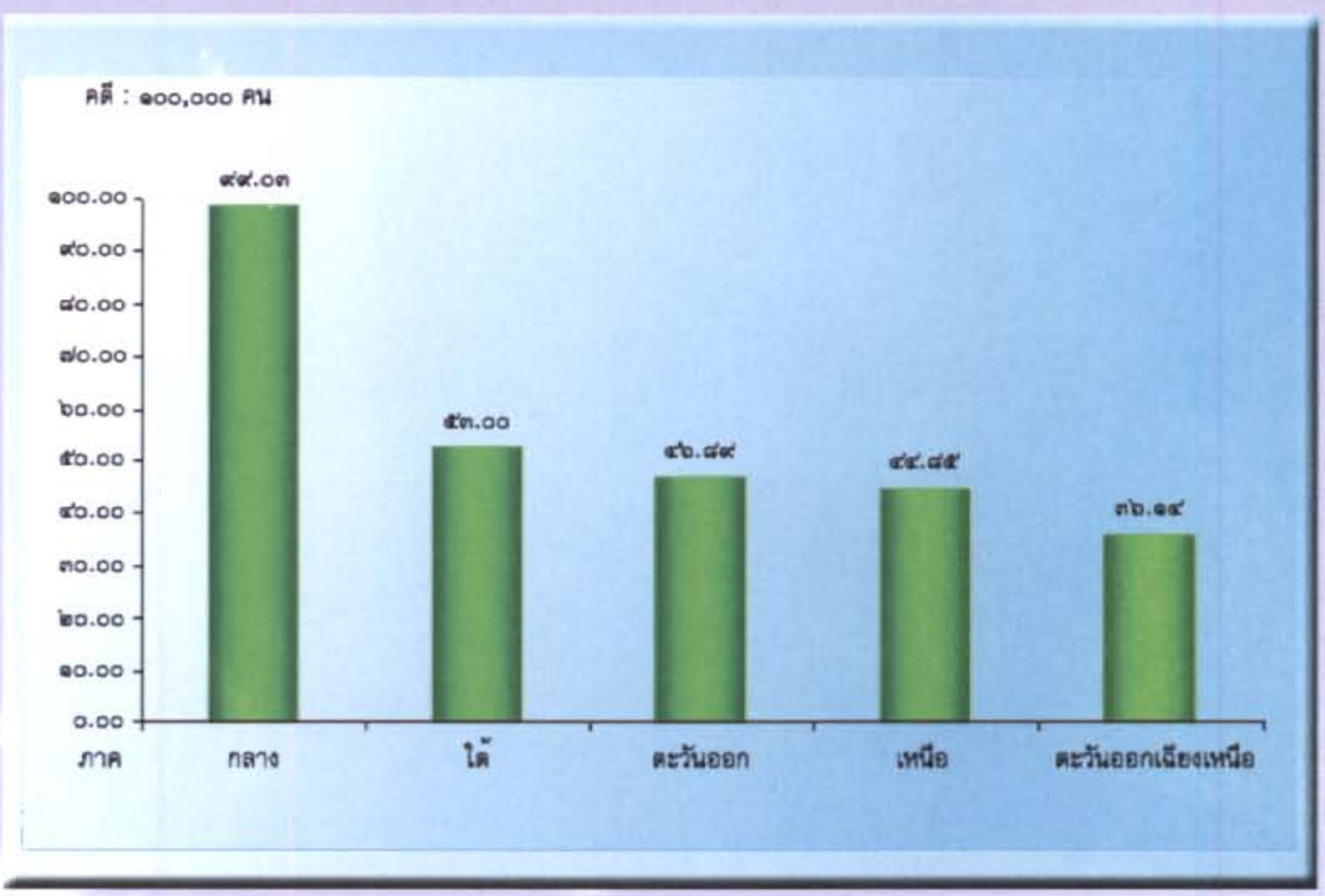


แผนภูมิแสดงสถิติคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น จำแนกตามภาคที่มูลคดีเกิด ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

---

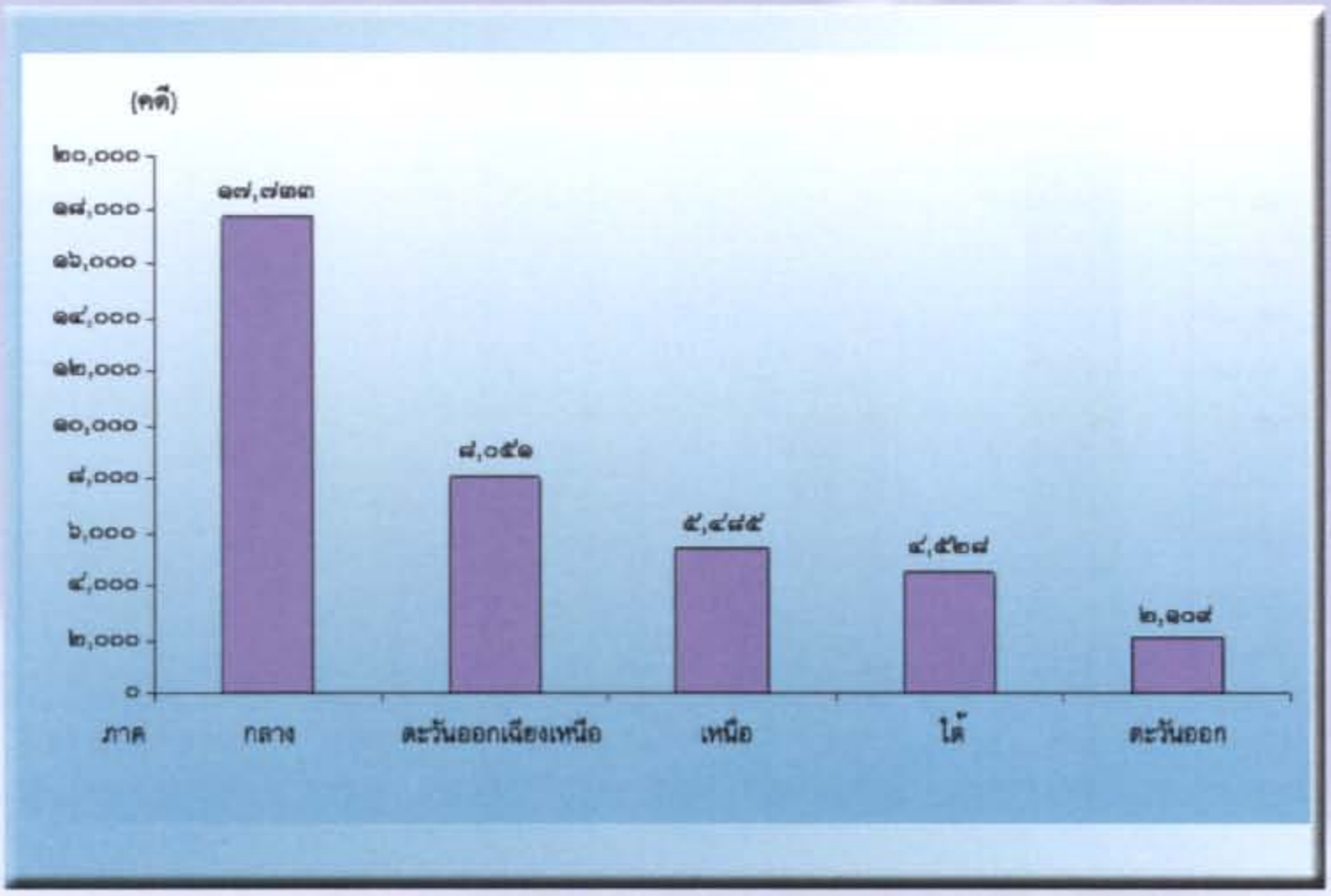
[๖] การฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเขตอำนาจศาลปกครองในพื้นที่มูลคดีเกิดหรือศาลปกครองที่มีเขตอำนาจซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีก็ได้

เมื่อวิเคราะห์จำนวนคดีต่อจำนวนประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน พบว่าภาคกลางมีสัดส่วนคดีต่อประชากรสูงสุด คือ มีสัดส่วน ๙๙.๐๓ คดีต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน รองลงมาได้แก่ ภาคใต้ สัดส่วน ๕๓.๐๐ คดี ภาคตะวันออก ๔๖.๘๙ คดี ภาคเหนือ ๔๔.๘๕ คดี และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๓๖.๑๔ คดี



แผนภูมิแสดงสัดส่วนคดีของศาลปกครองชั้นต้น จำแนกตามภาคที่มูลคดีเกิดต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

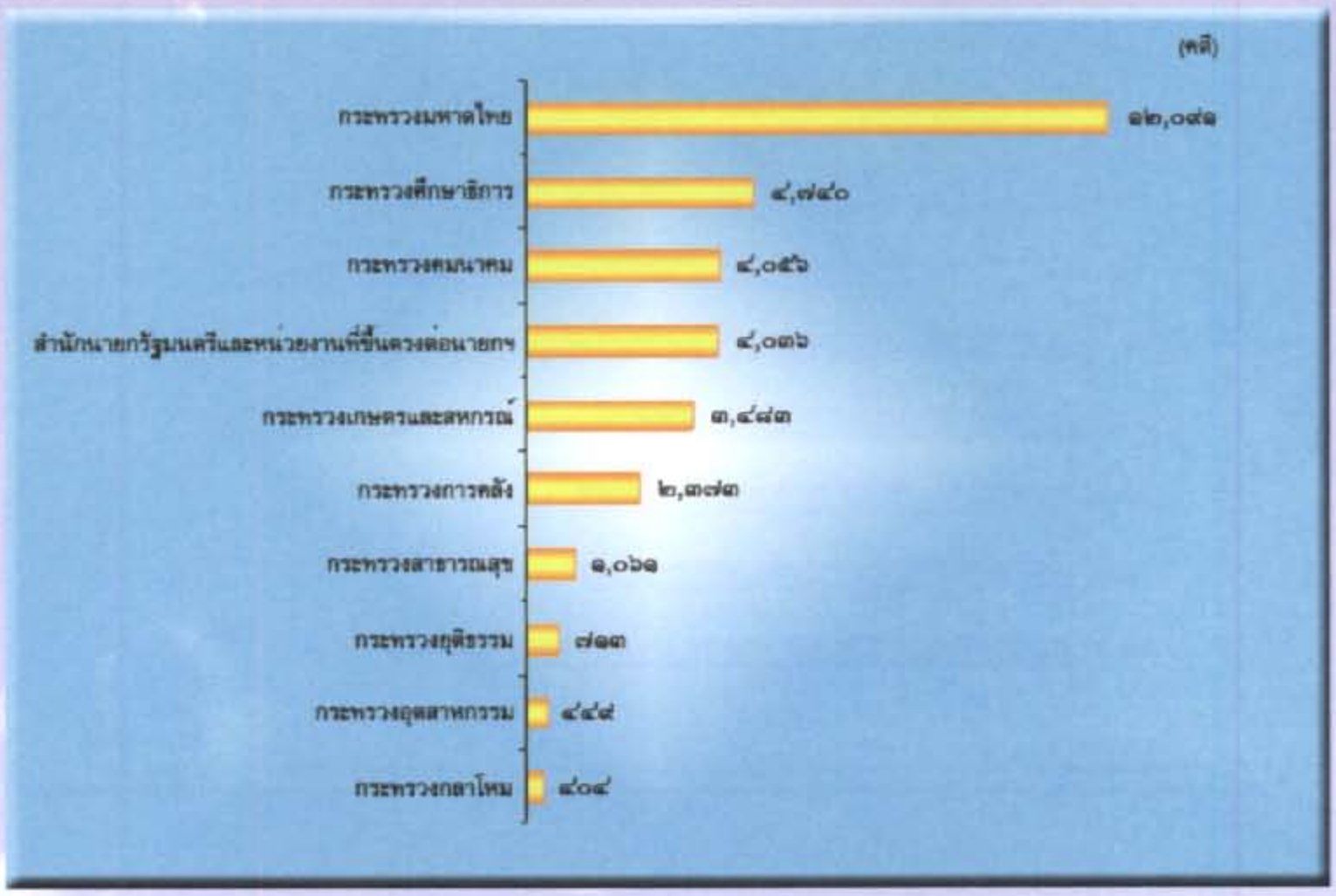
หากพิจารณาในด้านภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ พบว่า ภาคกลางเป็นภาคที่มีการยื่นฟ้องคดีมากที่สุด โดยมีจำนวน ๑๗,๗๓๓ คดี คิดเป็นร้อยละ ๔๖.๗๘ ของปริมาณคดีที่จำแนกตามภูมิลำเนาผู้ฟ้องคดีทั้งหมด รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๘,๐๕๑ คดี คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๒๔ ภาคเหนือ ๕,๔๘๕ คดี คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๔๗ ภาคใต้ ๔,๕๒๘ คดี คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๙๕ และภาคตะวันออก ๒,๑๐๙ คดี คิดเป็นร้อยละ ๕.๕๖



แผนภูมิแสดงสถิติคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น
จำแนกตามภาคที่เป็นภูมิลำเนาผู้ฟ้องคดี
ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

หน่วยงานที่ถูกฟ้องคดีปกครอง

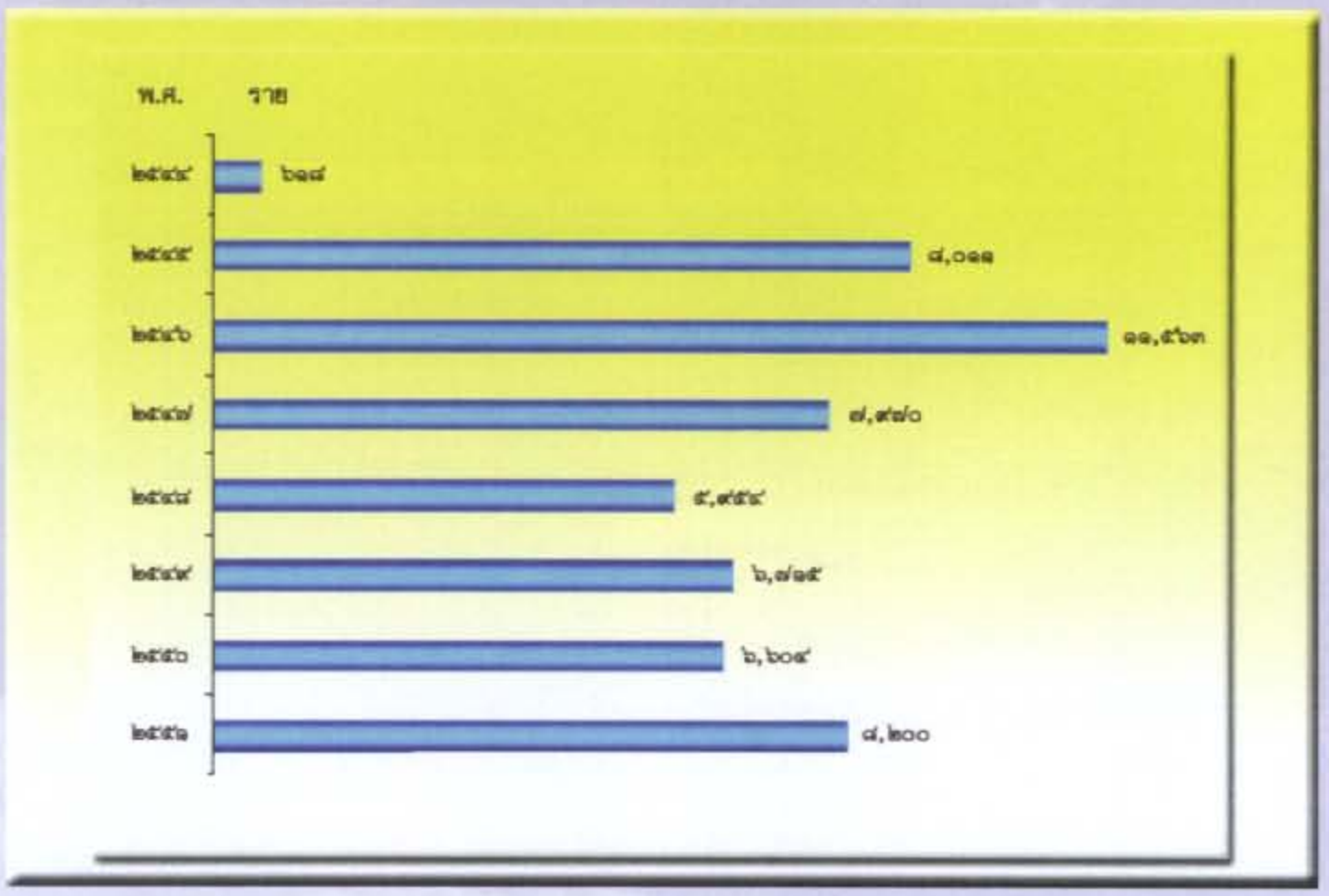
ตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ มีหน่วยงานระดับกระทรวงที่ถูกฟ้องคดีปกครองมากที่สุด ๑๐ ลำดับแรก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม สำนักนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงกลาโหม



แผนภูมิแสดงสถิติหน่วยงานระดับกระทรวงที่ถูกฟ้องคดีปกครอง
มากที่สุด ๑๐ ลำดับแรก ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครอง

การให้ความรู้และคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครองเป็นช่องทางสำคัญอีกช่องทางหนึ่งที่เสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในการคุ้มครองสิทธิทางกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของตนได้อย่างถูกต้อง โดยศาลปกครองได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งได้พัฒนางานด้านการให้คำปรึกษาแนะนำตามช่องทางต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง เช่น ทางโทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕ การจัดโครงการศาลปกครองพบประชาชน การเผยแพร่ความรู้ทางสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และการมาขอรับคำแนะนำด้วยตนเอง



แผนภูมิแสดงสถิติการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประชาชน จำแนกรายปี พ.ศ. ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

จากสถิติพบว่าการมาขอรับคำปรึกษาแนะนำด้วยตนเองเป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนให้ความนิยม โดยตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ มีประชาชนมาขอรับคำแนะนำทั้งสิ้น ๕๖,๖๓๕ ราย หรือมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๗,๐๗๙ รายต่อปี และหากพิจารณาจำแนกรายปีพบว่า ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีจำนวนประชาชนมาขอรับคำปรึกษาแนะนำมากที่สุด โดยมีจำนวน ๑๑,๕๖๓ ราย คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๔๒ ของจำนวนผู้มาขอรับคำแนะนำทั้งหมด รองลงมาคือ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวน ๙,๐๑๑ ราย คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๙๑ และปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๘,๒๐๐ ราย คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๔๘

การบังคับคดีปกครอง

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองในคดีปกครองทั่วไป คดีละเมิดทางปกครอง คดีสัญญาทางปกครอง และคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ตามมาตรา ๗๗(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสำนักบังคับคดีปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีดังกล่าว

การบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น สำนักบังคับคดีปกครองจะปฏิบัติตามมาตรา ๗๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยรอการบังคับคดีไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา สำนักบังคับคดีปกครองจะดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับได้ทันที

ในคดีปกครอง ศาลปกครองจะกำหนดคำบังคับตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดตามลักษณะคำฟ้องในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างไร สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักบังคับคดีปกครองก็จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่พิพากษาทั้งในด้านเนื้อหา เงื่อนไข และระยะเวลา ดังปรากฏตามตัวอย่างของการบังคับคดีดังนี้

ตัวอย่างคดีที่ได้ดำเนินการบังคับในปี ๒๕๕๑ จำแนกตามประเภทของคำบังคับ

๑. คำบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง

๑.๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๖/๒๕๕๐ พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยนอกเขตเทศบาลเมืองเชียงราย ในพื้นที่หมู่ที่ ๑๐ บ้านดงป่าเหมี้ยง ตำบลห้วยสัก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไปดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขออนุมัติกำจัดขยะมูลฝอยใหม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาและอนุญาตตามที่ขอแล้ว

๑.๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.๓๐/๒๕๕๑ ให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ โดยให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ในชั้นบังคับคดี สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำประกาศเพิกถอนกฎเพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือแจ้งการประกาศดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ

๑.๓ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙/๒๕๕๑ ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต

ปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๑๑๙๔๕ และเลขที่ ๑๑๙๕๒ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ พย ๐๐๑๑/๐๓๔๐ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีมติ

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อทราบผลแห่งคำพิพากษาและแจ้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ยังคงมีสิทธิใช้ที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว

๒. *คำบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งและให้กระทำการ*

๒.๑ เพิกถอนกฎและให้กระทำการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.๑๗/๒๕๕๑ ให้เพิกถอนข้อ ๑ (๑) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งนี้ โดยให้มีผลเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษานี้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าว โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค

ในชั้นบังคับคดี สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำประกาศเพิกถอนกฎเพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือแจ้งการประกาศดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลเป็นการยกเลิกมาตรา ๒๑ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗) จึงทำให้ กฎ ก.ค.ศ. ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองสิ้นผลไปโดยไม่ต้องแก้ไขใหม่

๒.๒ เพิกถอนคำสั่งและให้กระทำการ

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๑/๒๕๕๐ พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๗๒๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ให้ถูกต้องตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีใหม่ ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงยุติเรื่องแล้ว

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๔๕๓/๒๕๕๐ ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ตามสิทธิตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิของผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

๓. คำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในกำหนดเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

๓.๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๓๐/๒๕๕๑ พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดส่งสำเนาเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอ ไปให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว

๓.๒ คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๑/๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจพิจารณาคำร้องขอจดทะเบียนสมรสของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อตรวจพิจารณาแล้วได้ความว่า การได้เป็นไปตามที่หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ปกปิด ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓/ว. ๙๙ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๕ ข้อ ๑ ครบถ้วนแล้ว ก็ให้รับจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้จดทะเบียนสมรสให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว

๓.๓ คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๑/๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สอดส่องกวดขันมิให้ผู้ใดก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญในการวางขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนบริเวณด้านข้างอาคารของผู้ฟ้องคดี ควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขปัญหาสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดจากการดำเนินกิจการตลาด แก้ไขปรับปรุงให้สามารถเปิดฝาท่อระบายน้ำพิพาทเพื่อการลอกท่อระบายน้ำได้ และดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดให้มีบ่อดักมูลฝอยหรือบ่อดักไขมันตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการดังกล่าวให้เรียบร้อยภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สอดส่องกวดขันมิให้ผู้ใดวางขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนบริเวณด้านข้างอาคารของผู้ฟ้องคดี และสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขปัญหาสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พร้อมทั้งมีการแก้ไขปรับปรุงฝาท่อระบายน้ำและจัดให้มีบ่อดักมูลฝอยหรือบ่อดักไขมันแล้ว

๔. คำบังคับสั่งให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ

๔.๑ สั่งให้ใช้เงิน

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๘๘/๒๕๕๐ พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีกจำนวน ๑,๐๙๖,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินแต่ไม่เกินร้อยละ ๑๒ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตามคำพิพากษาแล้ว

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๕๒/๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มของที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๘๒๔ (เลขที่ดิน ๒๖๗) จำนวน ๙๘,๐๐๐ บาท และค่าทดแทนเพิ่มของที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๘๒๕ (เลขที่ดิน ๒๖๔) จำนวน ๑๘๖,๔๐๐ บาท หรือตามจำนวนที่คำนวณจากเนื้อที่จริงที่รังวัดแบ่งแยกโดยสำนักงานที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทประจำของธนาคารออมสินซึ่งขึ้น – ลง ตามช่วงเวลาตามประกาศของธนาคารออมสิน โดยค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๘๒๔ (เลขที่ ๒๖๗) ให้ชำระดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ส่วนค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๘๒๕ (เลขที่ ๒๖๔) ให้ชำระดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตามคำพิพากษา

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๐/๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระหนี้จำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

๔.๒ สั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน

คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๗/๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันซองจำนวน ๑๕๓,๔๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้คืนหลักประกันซองดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

๔.๓ สั่งให้กระทำการ

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๐ พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่ฉบับใหม่ในพื้นที่เดิม และในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ก็ให้พิจารณาออกประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในพื้นที่เดิมให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลา ๕ ปี ๑ เดือน ๒๓ วัน นับแต่วันอนุญาตเป็นต้นไป โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการอนุญาตและออกประทานบัตรการทำเหมืองแร่ฉบับใหม่ในพื้นที่เดิมให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๙/๒๕๕๑ พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อเสาไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้าที่ปักรุกล้ำและพาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการรื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าพร้อมอุปกรณ์ประกอบออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๗/๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าทดแทนที่รับไว้เกินจำนวน ๒๐,๗๕๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันผิดนัดจนถึงวันที่ชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระหนี้จำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

๕. คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๖๒/๒๕๕๐ ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่สั่งยกคำร้องขอพิสูจน์สัญชาติของผู้ฟ้องคดี และให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นบุคคลสัญชาติไทยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ในชั้นบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านและออกบัตรประจำตัวประชาชนให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว

อย่างไรก็ดี ในบางคดีนอกจากจะมีคำบังคับให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามแล้ว ศาลปกครองยังอาจมีข้อสังเกตในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือมีคำสั่งด้วย เช่น

คดีที่ศาลมีข้อสังเกตในการปฏิบัติตามคำพิพากษา

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๑๖/๒๕๔๙ พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. เป็นผู้สอบราคางานก่อสร้างที่พิพาทได้ตามบันทึกการเปิดซองสอบราคา ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางให้เป็นไปตามคำพิพากษาคือ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการพิจารณาผลการสอบราคาจ้างใหม่ แต่คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า งานที่พิพาทได้มีการก่อสร้างและเบิกจ่ายเงินไปเรียบร้อยแล้ว จึงเห็นได้ว่ากรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจจะดำเนินการพิจารณาผลการสอบราคาและจัดจ้างใหม่ได้

ในชั้นบังคับคดี สำนักงานปกครองได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อแจ้งผลแห่งคำพิพากษา

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๔ - ๗๙/๒๕๕๑ พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

๑. แก้ไขวันที่มีผลใช้บังคับของประกาศดังกล่าวให้สอดคล้องกับคำพิพากษา กล่าวคือ ให้มีผลใช้บังคับในอนาคต

๒. แจ้งให้ ก.ท.จ. พิจารณาดำเนินการแก้ไขวันมีผลใช้บังคับของประกาศของ ก.ท.จ. ที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลมิให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไป ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยให้มีผลใช้บังคับในอนาคต และให้มีบทเฉพาะกาลรับรองการดำเนินการสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลโดยเทศบาลที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิมให้มีผลบังคับได้ต่อไป

๓. แจ้งให้ ก.ท.จ. กาญจนบุรี พิจารณาดำเนินการให้ผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนตามประกาศผลการสอบแข่งขัน ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ ได้รับสิทธิตามประกาศดังกล่าวต่อไปได้ตามที่เห็นว่าเป็นธรรม

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ในชั้นบังคับคดี สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำประกาศเพิกถอนกฎเพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือแจ้งการประกาศดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ส่วนข้อสังเกตของศาลที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศแก้ไขวันมีผลใช้บังคับของประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้ประกาศ และได้มีหนังสือแจ้ง ก.ท.จ. ทุกจังหวัดและ ก.ท.จ. กาญจนบุรี ให้ดำเนินการจัดทำประกาศให้สอดคล้องกับประกาศแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๑๕/๒๕๕๑ พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนประกาศโครงการจัดตั้งวิทยาเขตสุพรรณบุรี เรื่อง ผลการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อรับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์วิทยาเขตสารสนเทศประจำปี ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๕ ในส่วนที่ประกาศให้ นาย ธ. เป็นผู้ได้รับทุนระดับปริญญาโท - เอก สาขานิติศาสตร์ โดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ออกประกาศฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีควรคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของ นาย ธ. ผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของประกาศโครงการจัดตั้งวิทยาเขตสุพรรณบุรี เรื่อง ผลการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อรับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์วิทยาเขตสารสนเทศประจำปี ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๕ โดยเทียบเคียงกับมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ในชั้นบังคับคดี สำนักงานปกครองได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อแจ้งผลแห่งคำพิพากษาให้ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

จากผลการดำเนินการบังคับคดีปกครอง ตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ประจำเป็น ๒๕๕๑ ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ปรากฏจำนวนคดีที่ต้องดำเนินการบังคับคดีในปี ๒๕๕๑ ทั้งสิ้น ๑,๑๑๙ คดี สามารถดำเนินการบังคับคดีได้แล้วเสร็จ ๓๖๑ คดี และอยู่ระหว่างการดำเนินการบังคับคดี จำนวน ๗๕๘ คดี ซึ่งในจำนวนนี้เป็นคดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของคู่กรณี จำนวน ๒๘๙ คดี ตามตารางแสดงสถิติการบังคับคดี ต่อไปนี้

ปี พ.ศ. ๒๕๕๑	คดีที่ต้องดำเนินการบังคับคดีในปี ๒๕๕๑	คดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จในปี ๒๕๕๑	คดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการบังคับคดี ณ สิ้นปี ๒๕๕๑	
			อยู่ระหว่างการบังคับคดี	อยู่ระหว่างการดำเนินการของคู่กรณี
	คำพิพากษา	คำพิพากษา	คำพิพากษา	คำพิพากษา
ยอดยกมา	๕๔๓	๓๖๑	๔๖๙	๒๘๙
รับเข้า	๕๗๖			
รวม	๑,๑๑๙			

ตารางแสดงสถิติการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองประจำปี ๒๕๕๑ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

ยุทธศาสตร์ที่ ๒
การพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างวัฒนธรรมองค์กร

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองดำเนินการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์และเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงาน มีคุณธรรม จริยธรรม มีขวัญกำลังใจ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับของสังคมและหน่วยงานทั่วไป ซึ่งมีกิจกรรมสำคัญ ดังนี้

ตุลาการศาลปกครอง โครงการสัมมนาตุลาการศาลปกครอง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีดังนี้

• สัมมนาต่อเนื่องระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๑๔ - ๑๗ มกราคม ๒๕๕๑

• สัมมนาตุลาการศาลปกครองประจำปี ๒๕๕๑ ณ โรงแรมแม่น้ำริเวอร์ไซด์ ถนนเจริญกรุง กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๑ ในหัวข้อ ***"ปัญหาการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครอง"***

• สัมมนาต่อเนื่องระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ ๒/๒๕๕๑ ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน - ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ในหัวข้อ ***"ความผูกพันต่อรัฐของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของราษฎร" และหัวข้อ " ชั้นของกฎเกณฑ์ในระบบกฎหมายและผลทางกฎหมายของการไม่เคารพลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ในระบบกฎหมาย"***

• สัมมนาเตรียมความพร้อมตุลาการศาลปกครองชั้นต้น รุ่นที่ ๕ ณ สำนักงานศาลปกครอง และ โรงแรม Privacy Beach อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม - ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๑

• สัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ณ โรงแรมพาวิลเลียน อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ ๒๒ - ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ในหัวข้อ ***"การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม"***

• สัมมนาตุลาการศาลปกครองสูงสุดผู้เข้ารับตำแหน่งใหม่ ณ ห้องประชุม ๒ ชั้น ๓๗

• สัมมนาตุลาการศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ณ โรงแรม Court yard by mariott เมื่อวันที่ ๒๑ - ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ในหัวข้อ ***"ข้อขัดข้องในทางปฏิบัติในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด"***

ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง โครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีดังนี้

• โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรการเขียนหนังสือราชการ ณ ห้องแถลงข่าวชั้น ๓๑ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๕ - ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๑

• โครงการปฐมนิเทศข้าราชการรับโอนและข้าราชการบรรจุแต่งตั้งใหม่ ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม - ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรเทคนิคการบริหารสมัยใหม่ ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๘ - ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรนักบริหาร สำนักงานศาลปกครองระดับกลางรุ่นที่ ๕ ณ ห้องประชุม ๑ - ๒ ชั้น ๓๓ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน - ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑

• โครงการบรรยายพิเศษ จำนวน ๔ ครั้ง

- ครั้งที่ ๑ หัวข้อ "เติมพลังให้ชีวิต ปลอดโรคในวัยทำงาน" ณ ห้องสัมมนา ชั้น ๔๓ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑

- ครั้งที่ ๒ หัวข้อ "เปิดประตู มองดูธรรม" ณ ห้องสัมมนา ชั้น ๔๓ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

- ครั้งที่ ๓ หัวข้อ "เทคนิคการลดความเครียด" ณ ห้องสัมมนา ชั้น ๔๓ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑

- ครั้งที่ ๕ หัวข้อ "โรคหอบทางอารมณ์" ณ ห้องสัมมนา ๒ ชั้น B๑ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรทักษะในงานบันทึกข้อมูล ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๑ - ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรความคิดเชิงระบบ ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๐ - ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมหลักสูตรความรู้ในงานพัฒนาบุคลากร ณ ห้องแถลงข่าว ชั้น ๓๑ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๓ - ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑

• หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ ๑๓ ณ ห้องสัมมนา ชั้น ๔๓ และห้องประชุม ชั้น ๙ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน - ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงิน บัญชี พัสดุ และการบริหารความเสี่ยง ณ ห้องสัมมนา ๑ ชั้น B๑ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๑ - ๒๔ ก.ค. ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรการใช้ภาษา ณ ห้องสัมมนา ๑ ชั้น ๔ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม - ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมหลักสูตรความรู้งานบริหารทั่วไป ณ ห้องสัมมนา ๑ ชั้น ๔ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๔ - ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรวิเคราะห์และกำหนดประเด็น ณ ห้องประชุม ๒ ชั้น B๑ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๗ - ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑

• โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรความสามารถในการปรับใช้กฎหมาย ณ ห้องประชุม ๒ ชั้น B๑ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๑๕ - ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑

• หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ ๑๑ ณ ห้องประชุม ชั้น ๙ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๑ กันยายน - ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

ยุทธศาสตร์ที่ ๓
การพัฒนาองค์ความรู้และระบบการจัดการองค์ความรู้ที่มีประสิทธิภาพ

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้พัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ให้มีความครบถ้วน ทันสมัย และมีระบบการจัดการองค์ความรู้และการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับให้เป็นศูนย์กลางวิชาการด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนของประเทศ ดังปรากฏในผลการดำเนินงานดังนี้

๑) การจัดทำงานวิจัย บทความ และเอกสารทางวิชาการ

ผลงาน การจัดทำบทความทางวิชาการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเผยแพร่ต่อสาธารณะ มีดังนี้

- การทำหนังสืออุทธรณ์
- การเบิกค่ารักษาพยาบาลกรณีฉุกเฉิน
- ข้อยกเว้น...สิทธิที่จะรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง
- สัญญาสอบราคา
- การใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างอุโมงค์
- สะพาน...ตำนานที่ต้องจดจำ
- เมรุ...สาธารณสถานที่ (ไม่) จำเป็น
- ศาลปกครองสมัยรัฐธรรมนูญเมจิกับการพัฒนาระบบกฎหมายและศาลของญี่ปุ่น

(The Administrative Court under the Meiji Constitution and Japanese Legal and Court System)

- ฝ่ายปกครองและเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตามแนวคิดกฎหมายปกครองฝรั่งเศส
- การใช้อำนาจฝ่ายปกครองในการอนุญาตให้ประกอบกิจการ
- สวย...ชีวิตที่ต้องเลือก
- ปิดโฆษณาบนหน้าต่างรถไฟ...สุดท้ายต้องลอกทิ้ง
- เยือนถิ่นผู้ดี : สหราชอาณาจักร
- สิทธิประชาชนพึงได้รับทราบเหตุผลการออก "คำสั่งทางปกครอง"
- โยกย้ายข้าราชการเพื่อความเหมาะสม...เจตนาแท้จริงหรืออำพราง
- กำลังใจที่เกือบหลุดลาย
- ค่าหมอ...ของแม่
- ดินแดนอารยธรรมแห่งทะเลบอลติก : สาธารณรัฐลิทัวเนีย (ตอนที่ ๑)

- ลักษณะพิเศษของกฎหมายปกครอง
- เบี้ยปรับ
- ดินแดนอารายธรรมแห่งทะเลบอลติก : สาธารณรัฐลิทัวเนีย (ตอนจบ)
- อนาคต (เกือบ) ดับ...เพราะแอบถ่าย
- สาธารณรัฐเกาหลี : ท่องดินแดนแห่งโสมขาว
- ไม่มีสิทธิ...ฤา ! จะเรียกร้องโอกาสโต้แย้ง
- ทุน...เจ้าปัญหา
- "ลูกน้อง" ทุจริต "นาย" หนีไม่พ้น (ตอนที่ ๑)
- เปิดตำนานรามายณะ ท่องแดนภารตะ
- "ลูกน้อง" ทุจริต "นาย" หนีไม่พ้น (ตอนที่ ๒)
- ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญกับความเสมอภาค
- พินัยกรรม...ความรับผิดที่ต้องจดจำ
- ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง...ใครได้ใครเสีย
- ผู้มอบฉันทะตาย...ผู้รับมอบไม่มีสิทธิรับเงิน
- เจ้าหน้าที่ตาย...เรียกทายาทให้ชดใช้ไว...ไว...!
- การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส
- หนังสือ "หลักกฎหมายจากคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่มที่ ๑"
- หนังสือ "หลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ"
- หนังสือ "หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ : การสนองตอบต่อสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐"
- หนังสือ รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๔ : กฎหมายปกครองต่างประเทศ"

ผลงาน การศึกษาเปรียบเทียบระบบการบริหารงานศาลและจัดการคดี มีดังนี้

- ระบบบริหารงานศาลของออสเตรเลีย
- ระบบบริหารงานศาลของสหรัฐอเมริกา
- ระบบกฎหมายและระบบศาลแห่งประเทศสาธารณรัฐลิทัวเนีย
- ระบบกฎหมาย ระบบศาล การเลือกตั้ง และสภาสูงแห่งสาธารณรัฐเช็ก

ผลงาน การศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายปกครอง มีดังนี้

- หลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญไทยและญี่ปุ่น
- คำสั่งเปิดให้เข้าใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายในกฎหมายโทรคมนาคมเยอรมัน

• การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในสหราชอาณาจักร

• การกำหนดเขตควบคุมเสียงบริเวณรอบท่าอากาศยาน

• ข้อพิจารณาบางประการสำหรับการให้ลักษณะ "สัญญาทางปกครอง" แก่สัญญาของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

• สัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน

• ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองสหรัฐอเมริกา

• แนวทางปฏิบัติสากลเกี่ยวกับการประเมินและการกำหนดเงินค่าทดแทนกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

• การเวนคืนที่ดินและการกำหนดค่าทดแทน : ประสบการณ์ของประเทศออสเตรเลีย

• หลักการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน และการกำหนดค่าทดแทนศึกษาเปรียบเทียบในประเทศแคนาดา ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป และประเทศในเครือจักรภพ

• หลักการคิดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินเกี่ยวกับการทำการเกษตรและป่าไม้ของประเทศเยอรมัน

• การยกเว้นค่าทดแทนในกรณีที่มีภาระหนี้สินมากเกินไปตามมาตรา ๑ วรรคสอง ของกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

• สรุปย่อการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนในประเทศฝรั่งเศส

• การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

• การจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายโดยรัฐในประเทศญี่ปุ่น : ความรับผิดของรัฐ

• การคุ้มครองสิทธิในกฎหมายสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะคดีปกครองเยอรมัน

• คดีสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของประเทศญี่ปุ่น

• คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส

• การชดเชยความเสียหายโดยรัฐ

• สรุปสาระสำคัญทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล

• ความเห็นเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลและสถานะของแถลงการณ์ร่วมในคำสั่งศาลปกครองคดีปราสาทพระวิหารเป็นภาษาฝรั่งเศส

ผลงาน การศึกษาเปรียบเทียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีดังนี้

• ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

• ความรู้ทั่วไปว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

• อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด (le pouvoir du juge de cassation)

• ผู้เสียหายในคดีปกครองฝรั่งเศส

• พยานผู้เชี่ยวชาญ

• การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง

• วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในระบบกฎหมายเยอรมัน

๒) ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ

แลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการและการศึกษา ดูงาน

๑. ประธานศาลปกครองสูงสุดและคณะเดินทางเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมศาลปกครองสูงสุด ณ ประเทศลิทัวเนีย การเดินทางเยือนดังกล่าวเป็นการเดินทางไปเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและกิจกรรมของสมาคมฯ ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๖ เมษายน ๒๕๕๑

๒. รองประธานศาลปกครอง(นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์) และคณะฯ เดินทางเยือนสาธารณรัฐเฮลเลนิก ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๑๘ กันยายน ๒๕๕๑

รองประธานศาลปกครองสูงสุด (นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์) เดินทางไปราชการ ณ สาธารณรัฐเฮลเลนิก (กรีซ) และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อเข้าร่วมประชุม The European Group of Public Law ประจำปี ๒๕๕๑ ภายใต้หัวข้อ "Administration without Frontiers? European Migration Law" และพิธีลงนามข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการระหว่างศาลปกครองและองค์การกฎหมายมหาชนแห่งยุโรป (European Public Law Organization) สาธารณรัฐเฮลเลนิก (กรีซ) และพิธีลงนามข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการระหว่างศาลปกครองและมหาวิทยาลัยสังคมศาสตร์ตูลูส ๑ (Universite' Toulouse ๑ - Sciences Sociales) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

กิจกรรมความร่วมมือกับต่างประเทศ

๑. ศาสตราจารย์ Peter Leyland จาก Department of LGIR, London Metropolitan University แห่งสหราชอาณาจักร มาบรรยาย ณ ศาลปกครอง ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๗ มกราคม ๒๕๕๑

Prof. Peter Leyland แห่งมหาวิทยาลัย London Metropolitan แห่งสหราชอาณาจักร เข้าเยี่ยมคารวะประธานศาลปกครองสูงสุด ณ ห้องรับรองชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง เนื่องในโอกาสเดินทางมาบรรยายพิเศษเรื่อง "Administrative Law and the UK Constitution" ภายใต้โครงการสัมมนาต่อเนื่องระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๗ มกราคม ๒๕๕๑ ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง

๒. Prof. Jean-Pierre The´ron จากมหาวิทยาลัย Toulouse I มาบรรยายระหว่างวันที่ ๒๘ เมษายน - ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ประธานศาลปกครองสูงสุด กล่าวต้อนรับและขอบคุณ Prof. Jean-Pierre The´ron อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยตูลูซ ๑ ประเทศฝรั่งเศส ในโอกาสเดินทางมาบรรยายพิเศษเรื่อง "นิติรัฐ" ในโครงการฝึกอบรมต่อเนื่องตุลาการศาลปกครองในระหว่างวันที่ ๒๘ เมษายน - ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง

๓. สภามิตรภาพวิเทศสัมพันธ์แห่งประชาชนจีน เข้าเยี่ยมคารวะประธานศาลปกครองสูงสุดและคณะ ในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑

๔. คณะผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐแอลเบเนียเข้าเยี่ยมคารวะประธานศาลปกครองสูงสุด ในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๑

คณะผู้แทนสาธารณรัฐแอลเบเนีย และคณะสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เข้าเยี่ยมคารวะประธานศาลปกครองสูงสุด ณ ห้องรับรองของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการนี้คณะผู้เข้าเยี่ยมได้ชมวีดีทัศน์แนะนำศาลปกครองและรับฟังบรรยายสรุป ตลอดจนเยี่ยมชมห้องพิจารณาคดีชั้น ๓ หอจดหมายเหตุ หอสมุดกฎหมายมหาชน และสถานที่รับฟ้อง

๕. Prof. Dr. Dolzer และคณะผู้แทนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ เข้าเยี่ยมคารวะประธานศาลปกครองสูงสุดและคณะ ในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑

Prof. Dr. Rudolf Dolzer, Director of Institute of Public International Law, University of Bonn และ Dr. Canan Atilgan ผู้แทนมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย เข้าเยี่ยมคารวะ ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด เนื่องในโอกาสเดินทางเยือนประเทศไทย ณ ห้องรับรองประธานศาลปกครองสูงสุด ชั้น ๑๐ สำนักงานศาลปกครอง

เสริมสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

๑. สหรัฐอเมริกา

สำนักงานศาลปกครองได้พบปะหารือกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์และความเข้าใจที่ดีกับสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จากการหารือในครั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาให้ความร่วมมือจัดการฝึกอบรมในหัวข้อ "การสืบค้นข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต"

๒. สเปน

สำนักงานศาลปกครอง มีหนังสือถึง Mr. Juan Manuel LO´pez Nadal เอกอัครทูตสเปนประสานในการดำเนินโครงการสัมมนาเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ข้าราชการที่จะไปศึกษาต่อ ณ ประเทศสเปน และนำเสนอภาพลักษณ์และความเข้าใจที่ดีระหว่างศาลปกครองกับสถานเอกอัครราชทูตสเปน จากการประสานงานในครั้งนี้สถานเอกอัครราชทูตสเปนให้ความร่วมมือจัดบรรยายให้ข้าราชการที่สนใจจะขอรับทุน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้ารับการบรรยาย ณ สถานเอกอัครราชทูตสเปน

๓. ญี่ปุ่น

สำนักงานศาลปกครอง ได้หารือกับเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่น ประจำประเทศไทยเพื่อที่จะเสริมสร้างภาพลักษณ์และความเข้าใจที่ดีกับสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น อีกทั้งพัฒนาความสัมพันธ์และจะได้เสนอขอความร่วมมือในอนาคตต่อไป จากการหารือในครั้งนี้สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น ให้ความร่วมมือจัดบรรยายพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ณ สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น

ยุทธศาสตร์ที่ ๔
การเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครอง

การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และวิธีปฏิบัติราชการที่ดี เป็นภารกิจตามยุทธศาสตร์เชิงรุกที่สำคัญของศาลปกครอง ในการเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองของประชาชนได้สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายการจัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจและเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมแก่ประชาชน ดังนี้

๑. การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน

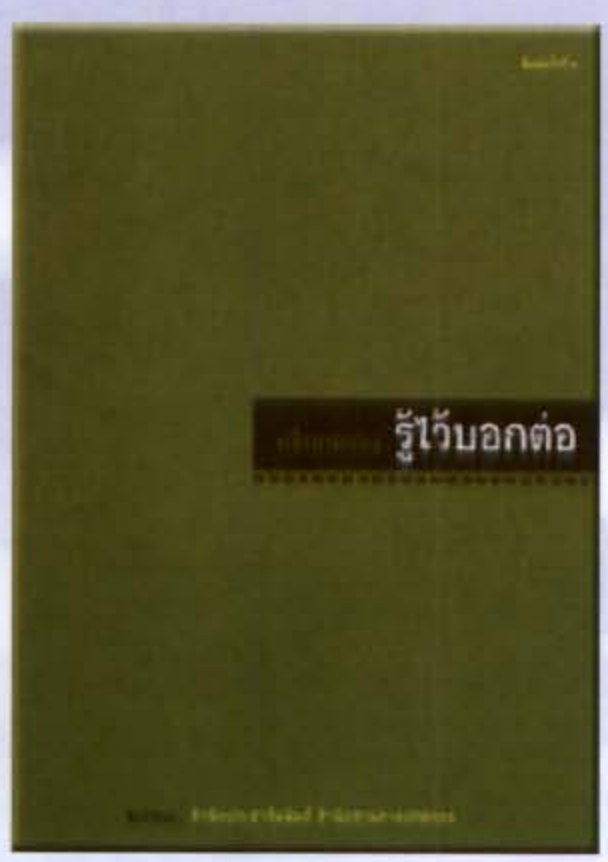
ศาลปกครองได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนทั้งในรูปแบบการจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนโดยตรง และการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์เนื่องในโอกาสครบรอบ ๗ ปี ศาลปกครอง (๙ มีนาคม ๒๕๕๑) ได้แก่ การแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของศาลปกครอง การเผยแพร่บทความเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗ ปี ศาลปกครอง ทางหนังสือพิมพ์ นิตยสาร โทรทัศน์เว็บไซต์สำนักข่าวต่าง ๆ และเว็บไซต์ของศาลปกครอง (www.admincourt.go.th) รวมทั้งประชาสัมพันธ์การย้ายที่ทำการศาลปกครอง ไปยังอาคารที่ทำการแห่งใหม่ ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร ให้ประชาชนได้รับทราบ

(๒) จัดกิจกรรมศาลปกครองพบประชาชนและเสริมสร้างเครือข่ายด้านสื่อมวลชนในภูมิภาค จำนวน ๒ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ ที่จังหวัดอุดรธานี โดยศาลปกครองขอนแก่น เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ และครั้งที่ ๒ ที่จังหวัดนครสวรรค์ โดยศาลปกครองพิษณุโลก เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๑

(๓) เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนทางสื่อประชาสัมพันธ์ ในรูปแบบของการเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และนิทรรศการเคลื่อนที่ ให้แก่ประชาชน สถาบันการศึกษา ห้องสมุดประชาชน รวมทั้งเผยแพร่แก่สื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ จำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๕๖,๖๕๑ เล่ม/แผ่น สื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่สำนักงานศาลปกครองจัดทำและเผยแพร่แก่ประชาชนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ รวม ๘ เรื่อง ได้แก่

- หนังสือคู่มือแนะนำศาลปกครอง
- หนังสือข้อควรรู้ก่อนไปศาลปกครอง
- หนังสือคดีปกครอง รู้ไว้บอกต่อ
- หนังสือที่นี่ สถานีคดีปกครอง เล่ม ๑ และเล่ม ๒
- หนังสือการ์ตูนชุด สารพันปัญหาคดีปกครอง เล่มที่ ๑ และเล่มที่ ๒
- แผ่นพับประชาสัมพันธ์ ๔ เรื่อง ได้แก่ การเตรียมคำฟ้อง/๔ ขั้นตอนสำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครอง/วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา/รู้จักกับตุลาการผู้แถลงคดี
- แผ่นซีดีชุด สาระน่ารู้เกี่ยวกับศาลปกครอง
- จดหมายข่าวสำนักงานศาลปกครอง



(๔) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ภาพข่าว และบทความของศาลปกครองทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และวารสารของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระบวนการยุติธรรมทางปกครองและภาพลักษณ์ของศาลปกครองได้อย่างถูกต้อง ชัดเจนและทั่วถึง

๒. ศูนย์บริการประชาชน

ศาลปกครองจัดให้มีศูนย์บริการประชาชน ตั้งอยู่ ณ บริเวณชั้น ๑ อาคารที่ทำการศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อราชการกับศาลปกครอง หรือสืบค้น ตรวจดู ขอสำเนา หรือรับรองสำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง รวมทั้งบริการข้อมูลข่าวสารและตอบคำถามประชาชนทางโทรศัพท์สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ ซึ่งให้บริการข้อมูลข่าวสารอัตโนมัติ/Fax on Demand ตลอด ๒๔ ชั่วโมง และบริการติดต่อสอบถาม/ให้คำปรึกษาแนะนำ/ติดตามความเคลื่อนไหวของคดีในเวลาทำการ และให้บริการ Call center ทางหมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ ร่วมกับระบบสายด่วนศาลปกครอง และบริการข้อมูลข่าวสารทางเว็บไซต์ศาลปกครอง (www.admincourt.go.th)

ในปี พ.ศ.๒๕๕๑ มีสถิติการเข้าใช้บริการจากประชาชน ดังนี้

- ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร ณ ศูนย์บริการประชาชน (Walk in) จำนวน ๒,๐๓๐ ราย
- สอบถามข้อมูลข่าวสารทางสายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ จำนวน ๒๑,๖๘๕ ราย จำแนกเป็นการรับฟังข้อมูลและโทรสารอัตโนมัติ (Voice Mail/Fax on Demand) จำนวน ๑๖,๖๔๐ ราย ขอรับคำปรึกษาแนะนำ/สอบถามความเคลื่อนไหว/การบังคับคดีปกครอง จำนวน ๕,๐๔๕ ราย
- ขอรับข้อมูลข่าวสารและติดต่อสอบถามทั่วไป (Phone in) ทางระบบ Call center จำนวน ๓๘,๖๒๗ ราย
- เข้าเยี่ยมชมและสืบค้นข้อมูลข่าวสารทางเว็บไซต์ศาลปกครอง (www.admincourt.go.th) (Click in) จำนวน ๑,๘๖๗,๓๐๑ ครั้ง/๑๙๑,๔๔๗ ราย

ยุทธศาสตร์ที่ ๕
การเผยแพร่แนวปฏิบัติราชการที่ดีเพื่อลดและป้องกันการเกิดข้อพิพาททางปกครอง

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้ให้ความสำคัญในการเผยแพร่แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีเพื่อลดและป้องกันการเกิดข้อพิพาททางปกครอง ส่งผลให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีการจัดกิจกรรมดังต่อไปนี้

๑. โครงการอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับหลักกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการที่ดี จำนวน ๕ รุ่น มีดังนี้

รุ่นที่ ๑ อบรมเมื่อวันที่ ๒๕ - ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าอบรมประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้อำนวยกองที่ปฏิบัติหน้าที่งานด้านบริหารงานบุคคล จำนวน ๘๙ คน

รุ่นที่ ๒ อบรมเมื่อวันที่ ๔ - ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าอบรมประกอบด้วย ผู้อำนวยการกลุ่ม/หัวหน้าฝ่ายสรรหา/ฝ่ายบรรจุแต่งตั้ง จำนวน ๑๐๑ คน

รุ่นที่ ๓ อบรมเมื่อวันที่ ๖ - ๗ มีนาคม ๒๕๕๑ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าอบรมประกอบด้วย ผู้อำนวยการกลุ่ม/หัวหน้าฝ่ายประเมินบุคคล/หัวหน้าฝ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ จำนวน ๑๑๑ คน

รุ่นที่ ๔ อบรมเมื่อวันที่ ๑๘ - ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าอบรมประกอบด้วย ผู้อำนวยการกอง/กลุ่ม/หัวหน้าฝ่ายนิติการ จำนวน ๑๐๓ คน

รุ่นที่ ๕ อบรมเมื่อวันที่ ๒๐ - ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าอบรมประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนัก/กอง/กลุ่ม/หัวหน้าฝ่ายพัสดุ/หัวหน้าฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน ๑๐๖ คน

๒. โครงการสัมมนาผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง หัวข้อเรื่อง "ผู้บริหารกับการป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีพิพาททางปกครอง" ในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จำนวน ๑๔๐ คน

๓. การศึกษาดูงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองของหน่วยงานภายนอก

ในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๑ หน่วยงานภายนอกได้เดินทางมาศึกษาดูงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง สรุปได้ดังนี้

วันที่	กลุ่มบุคคลที่เข้าศึกษาดูงาน	จำนวน
๘ ม.ค. ๒๕๕๑	นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	๑๓๐ คน
๒๒ ม.ค. ๒๕๕๑	นักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๒๕ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๙๙ คน
๑๔ ก.พ. ๒๕๕๑	ตัวแทนเด็กไร้สัญชาติจากภาคเหนือและภาคอีสาน มูลนิธิกระจกเงา	๕๐ คน
๑๙ ก.พ. ๒๕๕๑	นักศึกษาหลักสูตรนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๑๓ สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น	๙๒ คน
๗ มี.ค. ๒๕๕๑	นักศึกษาหลักสูตรปริญญาโท สาขาวิชาเอกบริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๒ คน
๑๔ มี.ค. ๒๕๕๑	คณะยุวชนประชาธิปไตย โครงการยุวชนประชาธิปไตย ประจำปี ๒๕๕๑ รุ่นที่ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๖๐ คน
๒๘ มี.ค. ๒๕๕๑	คณะยุวชนประชาธิปไตย โครงการยุวชนประชาธิปไตย ประจำปี ๒๕๕๑ รุ่นที่ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	๖๐ คน
๓ เม.ย. ๒๕๕๑	สำนักงานเบเคอร์ แอนด์ แม็คเค็นซี่ นำนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปี ๓ มาดูงาน	๒๕ คน
๘ เม.ย. ๒๕๕๑	นักศึกษาหลักสูตรนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๑๔ สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น	๘๓ คน
๒๘ เม.ย. ๒๕๕๑	สำนักงาน ก.พ. ข้าราชการสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)	๒๐ คน
๒๙ เม.ย. ๒๕๕๑	สำนักงาน ก.พ. ข้าราชการสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)	๑๖ คน
๗ พ.ค. ๒๕๕๑	นักศึกษาโปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา	๓๕ คน

วันที่	กลุ่มบุคคลที่เข้าศึกษาดูงาน	จำนวน
๑๕ พ.ค. ๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยรามคำแหง หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต โครงการจัดการทางการเมือง รุ่นที่ ๕	๑๓๑ คน
๒๐ พ.ค. ๒๕๕๑	นักศึกษาหลักสูตรนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๑๕ สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น	๗๓ คน
๑๑ มิ.ย. ๒๕๕๑	ธนาคารแห่งประเทศไทย	๒๗ คน
๒๓ มิ.ย. ๒๕๕๑	กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น หลักสูตรหัวหน้ากลุ่มงานกฎหมายระเบียบและเรื่องร้องทุกข์	๗๕ คน
๑ ส.ค. ๒๕๕๑	ผู้เข้าอบรมหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๑๒	๗๐ คน
๘ ส.ค. ๒๕๕๑	สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ก.พ.ร.)	๔๐ คน
๑๘ ส.ค. ๒๕๕๑	นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๖๐ คน
๒๖ ส.ค. ๒๕๕๑	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรนิติกร รุ่นที่ ๑๗	๖๐ คน
๒๐ ส.ค. ๒๕๕๑	นักศึกษาคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากรวิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี	๘๐ คน
๒๗ ส.ค. ๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยรามคำแหง หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สำหรับนักบริหาร รุ่นที่ ๙	๙๐ คน
๒๒ ส.ค. ๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนรุ่นที่ ๒๖	๙๙ คน
๒๘ ส.ค. ๒๕๕๑	นักศึกษาคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี	๕๐ คน
๒๙ ส.ค. ๒๕๕๑	นักศึกษาคณะศิลปศาสตร์ วิทยาลัยเซนต์หลุยส์	๔๗ คน
๕ ก.ย. ๒๕๕๑	นักศึกษาโปรแกรมวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษย์ศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง	๕๒ คน
๒๕ ก.ย. ๒๕๕๑	นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต	๔๒ คน
๒๕ ก.ย. ๒๕๕๑	นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง	๖๕ คน
๒๖ ก.ย. ๒๕๕๑	ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช.	๖๐ คน
๒๙ ก.ย. ๒๕๕๑	ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร การพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับต้น รุ่นที่ ๔ สถาบันพระปกเกล้า	๑๒๐ คน

ยุทธศาสตร์ที่ ๖
การเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารจัดการองค์กร

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองมีระบบการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย ได้มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้การดำเนินภารกิจขององค์กรเป็นไปตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

ด้านระบบงาน

สำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการจ้างที่ปรึกษาจากสถาบันพระปกเกล้าเพื่อพัฒนาโปรแกรมระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting : PBB) ซึ่งประกอบด้วยระบบและโปรแกรมระบบงาน ๘ ระบบ ได้แก่

๑) ระบบการวางแผน (ระบบวางแผนยุทธศาสตร์ ระบบวางแผนงบประมาณ และระบบการกำกับและติดตามผล)

๒) ระบบการควบคุมงบประมาณ

๓) ระบบพัสดุ (ระบบจัดซื้อจัดจ้าง และระบบบริหารทรัพย์สิน)

๔) ระบบบริหารการเงิน (ระบบบริหารเงินค่าจัดการองค์กร และระบบบริหารเงินค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์)

๕) ระบบบัญชีการเงิน

๖) ระบบบัญชีเพื่อการจัดการ

๗) ระบบคำนวณต้นทุนผลผลิต / กิจกรรม

๘) ระบบตรวจสอบภายใน

โปรแกรมระบบงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (ระบบ PBB) ได้รับการพัฒนาด้วยโปรแกรมประยุกต์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Web Application)มีการทำงานในลักษณะเชื่อมต่อแบบทันที (Online Real-time) ซึ่งผู้ใช้ระบบงานครอบคลุมหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดสำนักงานศาลปกครอง ระบบงานทุกระบบมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและใช้ฐานข้อมูลร่วมกัน เป็นการส่งเสริมให้มีเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่มาใช้สนับสนุนการทำงาน ซึ่งจะช่วยให้การบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสำนักงานศาลปกครองเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ผู้บริหารสามารถตรวจสอบสถานะการเงินของแต่ละหน่วยงาน และหน่วยงานผู้เบิกก็สามารถตรวจสอบงบประมาณของตนเองได้เช่นกัน นอกจากนี้ข้อมูลการเบิกจ่ายที่หน่วยงานผู้เบิกบันทึกผ่านระบบและผ่านการตรวจอนุมัติแล้ว จะถูกส่งไปบันทึกบัญชีโดยอัตโนมัติ และนำไปประมวลผลเพื่อจัดทำรายงานและทะเบียนคุม เป็นการช่วยลดภาระเวลาให้กับเจ้าหน้าที่และลดความผิดพลาดของข้อมูลได้มาก และที่สำคัญสามารถเรียกดูข้อมูลหรือรายงานจากระบบเพื่อนำไปประกอบการจัดทำแผนตรวจสอบประจำปีได้

ด้านเทคโนโลยี

๑) การเพิ่มประสิทธิภาพระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๑.๑) เพิ่มประสิทธิภาพของระบบเครือข่ายภายใน (intranet) จากเดิมที่อาคารศาลปกครองตึกเอ็มไพร์ทาวเวอร์ซึ่งรับส่งข้อมูลในระดับความเร็ว ๑๐๐ เมกะบิตต่อวินาที เป็น ๑,๐๐๐ เมกะบิตต่อวินาที ภายนอก (internet) จากเดิมรับส่งข้อมูลในระดับความเร็ว ๑๐ เมกะบิตต่อวินาที เป็น ๑๐๐ เมกะบิตต่อวินาที และการเชื่อมโยงไปยังสำนักงานศาลปกครองภูมิภาค จากเดิมรับส่งข้อมูลในระดับความเร็ว ๑ เมกะบิตต่อวินาที เป็น ๒ เมกะบิตต่อวินาที เป็นผลให้การเข้าถึงข้อมูลของผู้ใช้ได้รวดเร็วขึ้น

๑.๒) การพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยบนเครือข่าย โดยได้นำระบบ AD (Active Directory) มาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์หรือข้อมูลผู้ใช้บริการ ที่แสดงให้เห็นถึงการติดต่อสื่อสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์และการแสดงตัวตนของบุคคลในการเข้าใช้บริการทางเครือข่าย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการวิเคราะห์ติดตามความเคลื่อนไหวการใช้ข้อมูลในระบบเครือข่าย สามารถระบุได้ถึงตัวบุคคลที่เข้าใช้ซึ่งอาจจะเป็นผู้ใช้ที่ถูกต้องในระบบหรืออาจเป็นผู้ใช้ที่ไม่หวังดี (Hacker) ที่อาศัยช่องโหว่เข้ามาทำลายระบบ อีกทั้งเป็นการรองรับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้ประกาศใช้

๒) การพัฒนาโปรแกรมระบบสอบถามและติดตามคดีปกครองผ่านเว็บ

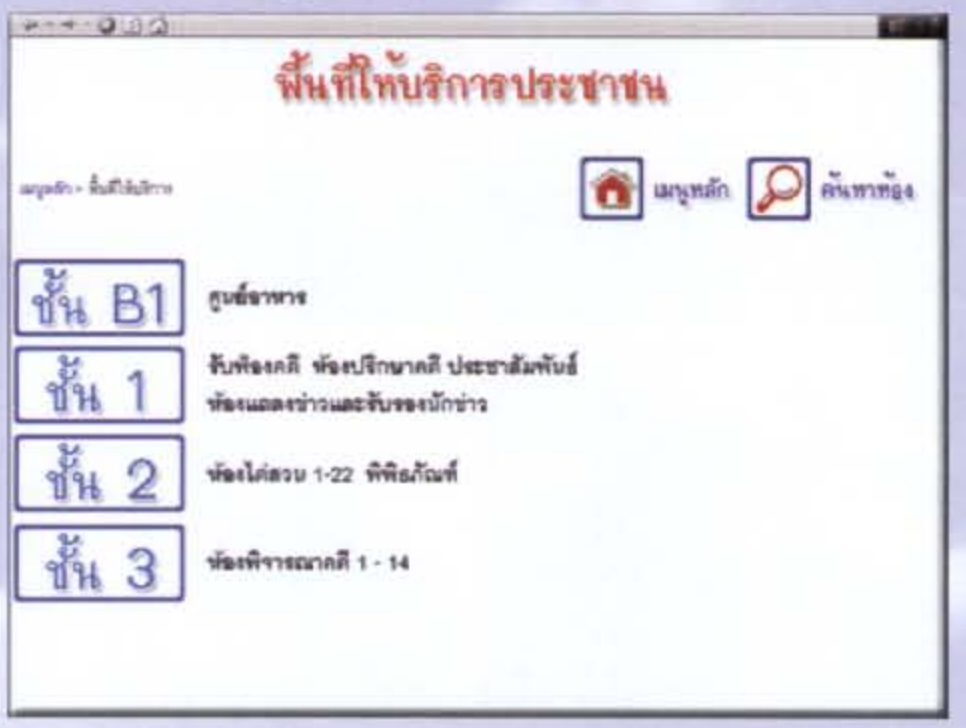
สำนักงานศาลปกครอง ได้พัฒนาโปรแกรมสอบถามและติดตามคดีปกครองบนพื้นฐานของเว็บ (http://casetracking) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนผู้บริหารศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครอง และพนักงานคดีปกครอง ให้สามารถบริหารจัดการคดีและติดตามความก้าวหน้าของคดีให้เป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว และเชื่อมโยงไปยังระบบงานอื่น ๆ อาทิ ระบบงานสนับสนุนคดีปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้งานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้จัดอบรมผู้เกี่ยวข้องกับการใช้งาน ได้แก่ ตุลาการศาลปกครองกลาง พนักงานคดีปกครองกลุ่มช่วยงาน ตุลาการประจำองค์คณะ กลุ่มช่วยงานตุลาการผู้แถลงคดีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง พนักงานคดีปกครองและเจ้าหน้าที่สายสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้เข้ารับการอบรมจำนวน ๓๘๑ คน

๓) การพัฒนาระบบงานสำหรับตู้ประชาสัมพันธ์ (Kiosk)

สำนักงานศาลปกครอง ได้ออกแบบและพัฒนาระบบงานสำหรับตู้ประชาสัมพันธ์ (Kiosk) โดยครอบคลุมเมนูต่าง ๆ ประกอบด้วย เมนูแนะนำศาลปกครอง เมนูพื้นที่ให้บริการประชาชน เมนูที่ใช้ในการสอบถาม ห้องพิจารณาคดี ห้องไต่สวน และเมนูข่าวศาลปกครอง พร้อมติดตั้งและเปิดให้บริการตู้ประชาสัมพันธ์ จำนวน ๒ เครื่อง บริเวณโถงทางเข้าอาคาร ชั้น ๑

เมนูหลักหน้าระบบประชาสัมพันธ์ผ่านเครื่อง kiosk

เมนูแนะนำศาลปกครอง



เมนูพื้นที่ให้บริการ

๔) การพัฒนาระบบประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (e-meeting)

สำนักงานศาลปกครองได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลปกครองในทุกด้าน โดยในส่วนของการประชุมผู้บริหารระดับสำนักขึ้นไป ได้มีการปรับปรุงโดยใช้ระบบสารสนเทศมาสนับสนุน จากเดิมเป็นการประชุมที่ใช้เอกสารประกอบการประชุมเป็นกระดาษจำนวนมาก การจัดเก็บวาระการประชุมต้องเก็บใส่แฟ้ม การแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนวาระการประชุมต้องทำล่วงหน้าเป็นเวลานาน ปรับเปลี่ยนมาเป็นการประชุมแบบอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ช่วยประหยัดเวลา แรงงาน และเงินงบประมาณ ตลอดจนพื้นที่ในการจัดเก็บเอกสาร ได้มีการนำรูปแบบของเอกสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้สามารถจัดระเบียบวาระการประชุมได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ ผู้เสนอวาระการประชุมสามารถส่งข้อมูลประกอบวาระการประชุมในรูปแบบของแฟ้มข้อมูล (File) ก่อนการประชุมได้ทันที

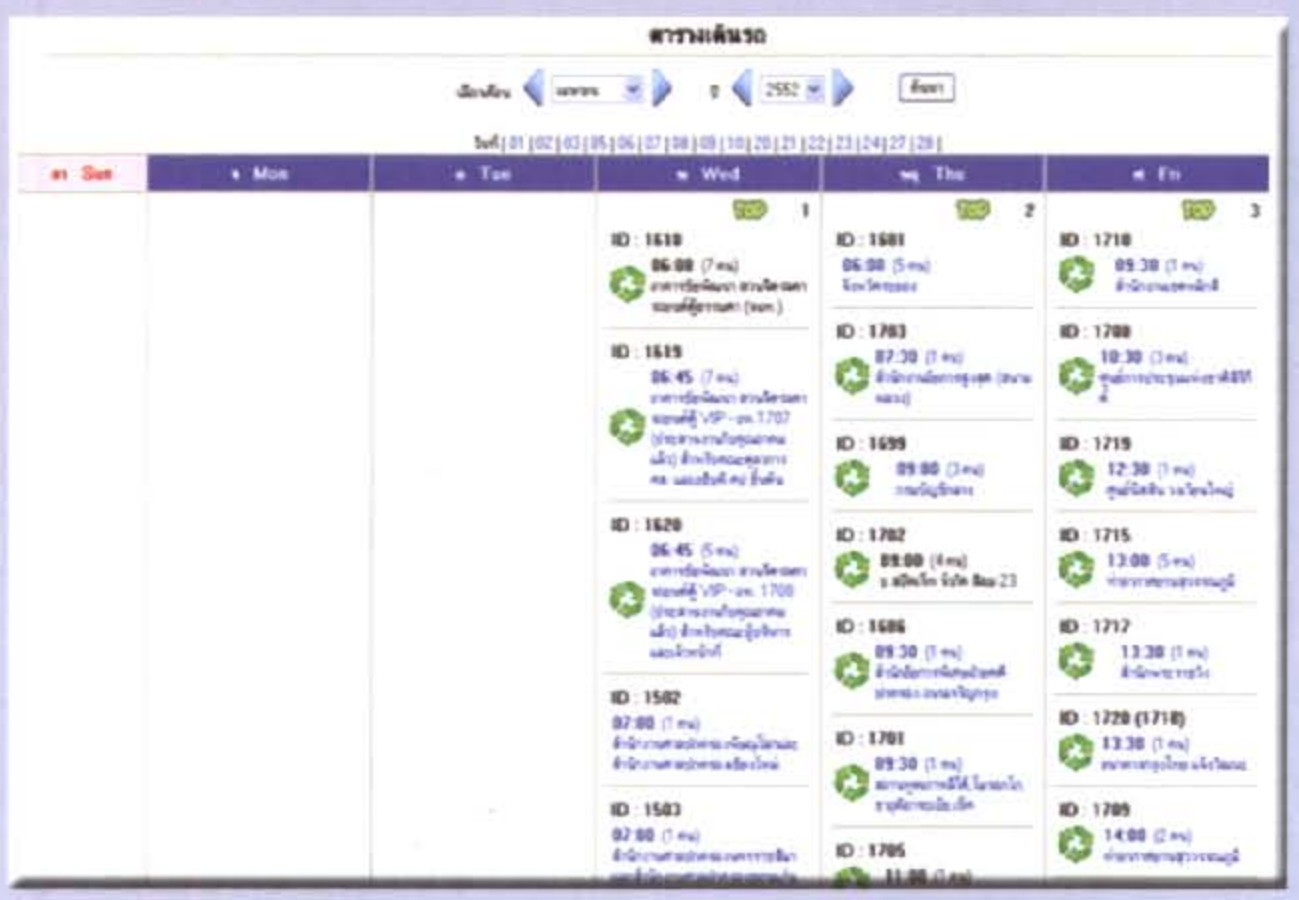
การประชุมการพัฒนาระบบประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (e-meeting)

ภาพแสดงหน้า webpage การพัฒนาระบบประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (e-meeting)

๕) โปรแกรมให้บริการขอใช้รถยนต์ราชการผ่านเครือข่ายภายใน

สำนักงานศาลปกครอง ได้พัฒนาโปรแกรมให้บริการขอใช้รถยนต์ราชการผ่านเครือข่ายภายในของสำนักงานศาลปกครอง (อินทราเน็ต) เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการขอใช้รถยนต์ราชการ เพื่อใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่าและลดการใช้กระดาษ รวมทั้งมีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการคำนวณระยะทางและน้ำมันที่ใช้เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ภาพแสดงเมนูการใช้โปรแกรม ให้บริการขอใช้รถยนต์ราชการผ่านเครือข่ายภายใน



รายการขออนุญาตใช้รถยนต์ส่วนกลาง

ID	วันที่	ชนิดของพาหนะ	เวลา	สำนัก	สถานที่	ผู้ขอรถ (โทร) ผู้ใช้รถ (โทร)	ผู้โดยสาร (คน)
1848	28 เม.ย. 52		07:30 ถึง 12:00			(10798) (10798)	6
1855	27 เม.ย. 52		06:00 ถึง 08:00			(10876) (10876)	1
1856	27 เม.ย. 52		18:00 ถึง 20:00			(10876) (10880)	1
1853	26 เม.ย. 52		06:00 ถึง 08:00			(10876) (10880)	1
1854	26 เม.ย. 52		18:00 ถึง 20:00			(10876) (10876)	1
1830	25 เม.ย. 52		06:00 ถึง 08:00			(10876) (10880)	1
1831	25 เม.ย. 52		18:00 ถึง 20:00			(10876) (10880)	1
1875	24 เม.ย. 52		12:30 ถึง 16:30			(10923) (10923)	2
1876	24 เม.ย. 52		15:30 ถึง 16:00			(10912) (10912)	2

รายการขออนุญาตใช้รถยนต์ไปราชการต่างจังหวัด

ID	วันที่เดินทาง - เวลา วันที่กลับ	สำนัก	สถานที่	ผู้ขอรถ (โทร)	ผู้โดยสาร (คน)
1761	16 เม.ย. 52 - 07:00 ถึง 16 เม.ย. 52	สำนักวิทยาการสหกรณ์	สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครราชสีมา	นางสาวจันทร์ทิพย์ ธระวงษ์ (10821)	6

ภาพแสดงตารางเดินรถ และรายการขออนุญาตใช้รถยนต์ในรูปแบบต่างๆ

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนา

ศาลปกครองได้เปิดให้บริการประชาชนมาเป็นเวลาร่วม ๘ ปีแล้ว ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งเป็นข้อพิพาททางปกครองได้มากถึงร้อยละ ๗๗.๖๕ ของข้อพิพาททางปกครองที่เป็นคดีอยู่ในศาล แม้ว่าจะมีการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการพิจารณาคดีปกครอง การพัฒนาบุคลากร และการจัดการระบบเทคโนโลยี เพื่อบริหารจัดการให้การพิจาราคดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วก็ตาม แต่กระนั้นจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ศาลปกครองจึงต้องเร่งพัฒนากระบวนการทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะให้สามารถพิจารณาพิพากษาคดีแล้วเสร็จเร็วขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมในเวลาอันเหมาะสม ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและบริบท (Context) ที่เกี่ยวข้องพบว่ามีข้อจำกัดบางประการที่มีผลต่อการดำเนินงานของศาลปกครองในภาพรวม ดังนี้

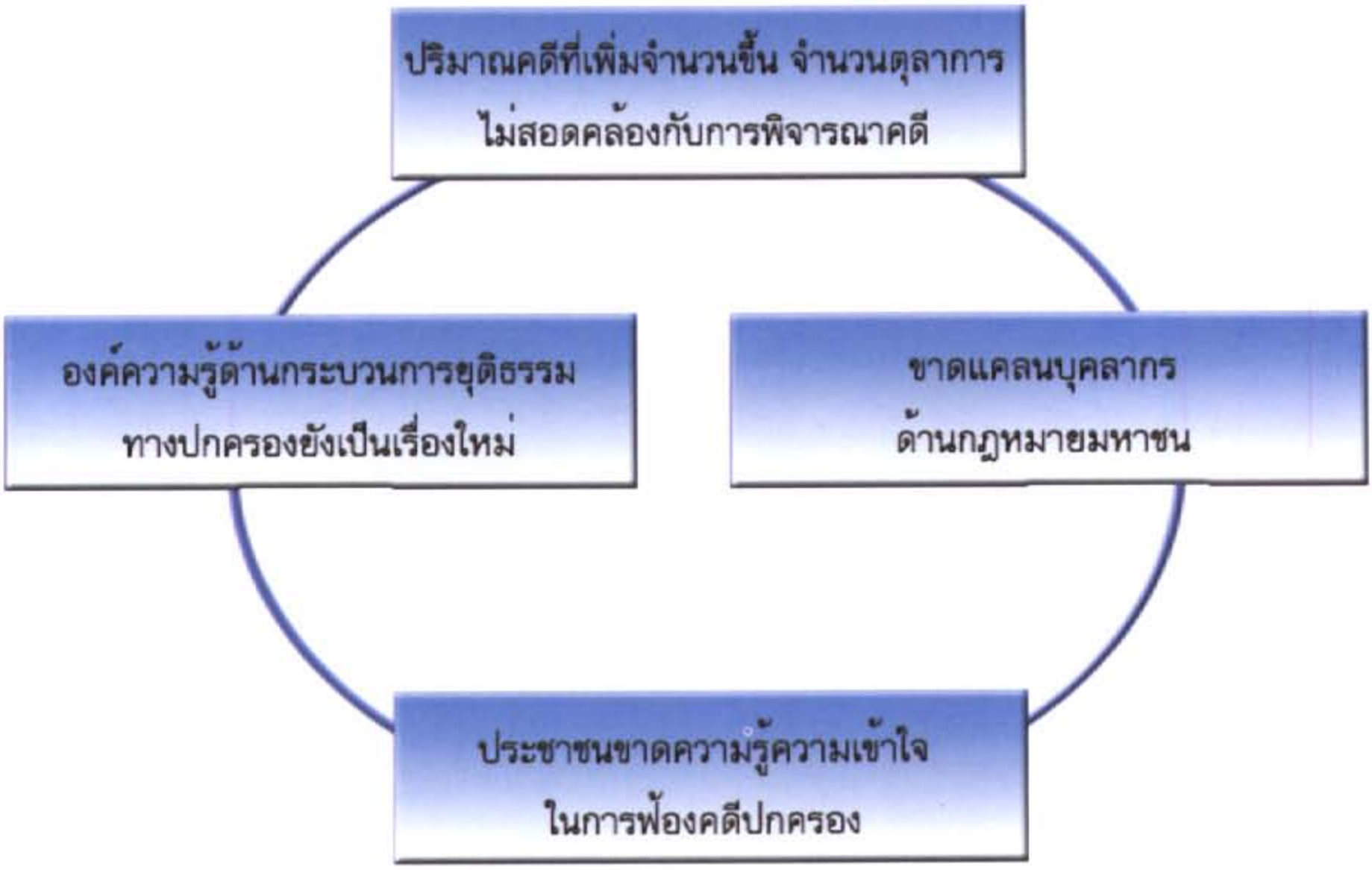
๑. ปริมาณคดีที่เพิ่มจำนวนขึ้น หากพิจารณาปริมาณคดีที่ประชาชนยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ในแต่ละปีจะพบว่า มีปริมาณคดีมากขึ้นทุกปี โดยมีจำนวนเฉลี่ยมากกว่า ๕,๐๐๐ คดีต่อปีโดยตลอด ซึ่งลักษณะของคดีจะมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนตุลาการศาลปกครองแล้วพบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการพิจารณาคดี ทำให้ศาลปกครองไม่สามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จในแต่ละปีได้เท่ากับหรือมากกว่าปริมาณคดีรับเข้าในปีนั้น ส่งผลให้มีปริมาณคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาสะสมจำนวนหนึ่ง ประเด็นนี้ศาลปกครองได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาตุลาการและพนักงานคดีปกครอง ให้มีความเชี่ยวชาญในการรองรับคดีที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการพัฒนากระบวนการสนับสนุนงานคดี และการพัฒนาระบบบริหารจัดการคดีให้มีประสิทธิภาพ

๒. การขาดแคลนบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนของไทยในปัจจุบันยังมีจำนวนน้อย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยในภาพรวม รวมทั้งเป็นข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองไม่สามารถดำเนินการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองได้ครบตามจำนวนที่ต้องการ

๓. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการฟ้องคดีปกครอง การที่คดีปกครองมีพัฒนาการสำคัญมาจากการรับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้โดยง่าย การฟ้องคดีจึงทำได้ไม่ยากเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดแบบคำฟ้อง เพียงแต่กำหนดองค์ประกอบสำคัญของคำฟ้องไว้เท่านั้น แต่ปัจจุบันยังพบว่า มีประชาชนจำนวนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการฟ้องคดีปกครอง เช่น ความรู้เกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง หรือเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง เป็นต้น ซึ่งความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวส่งผลให้ต้องดำเนินการแก้ไขคำฟ้องและทำให้การดำเนินคดีต้องล่าช้าออกไป หรือบางรายที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องก็อาจได้รับการพิจารณาสั่งไม่รับฟ้อง ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการได้รับการเยียวยาจากข้อพิพาททางปกครอง ในประเด็นนี้ศาลปกครองได้ตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความรู้ที่ถูกต้องกับประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและมุ่งมั่นพัฒนาการให้ความรู้ผ่านช่องทางที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ การให้คำปรึกษาแนะนำจากเจ้าหน้าที่ การจัดประชุมทางวิชาการ และการจัดกิจกรรมศาลปกครองพบประชาชน เป็นต้น

๔. องค์ความรู้ด้านกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทย ศาลปกครองได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาองค์ความรู้และระบบการจัดการองค์ความรู้ให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งภายในประเทศและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาศักยภาพงานวิชาการในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารจัดการองค์ความรู้ยกระดับมาตรฐานการจัดการองค์ความรู้ การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานวิชาการด้านกฎหมายมหาชนและการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศ โดยมีกิจกรรมที่สำคัญ เช่น การบรรยายพิเศษจากผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเฉพาะด้านทั้งจากภายในประเทศ และต่างประเทศ การศึกษาเปรียบเทียบคำพิพากษาคดีปกครองในต่างประเทศ การศึกษาดูงาน การจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการระหว่างประเทศกลุ่มสมาชิกสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ รวมทั้งการสัมมนาทางวิชาการด้านกฎหมายปกครองที่มีความเกี่ยวข้องด้วย

ความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสี่ประการ ดังกล่าวข้างต้น ล้วนส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของศาลปกครองและมีผลกระทบซึ่งกันและกันตามแผนภาพ



แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของสภาพปัญหา/ข้อจำกัดที่มีผลต่อการดำเนินงานของศาลปกครอง

การดำเนินงานศาลปกครอง เพื่อมุ่งสู่ปณิธานสูงสุด คือ การสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างทั่วถึง จึงมิอาจให้ความสำคัญแต่เพียงปัจจัยด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะได้ ตรงกันข้ามกลับต้องพิจารณาและดำเนินการแก้ไขเป็นองค์รวม พร้อมกันทุก ๆ ด้าน เพื่อส่งพร้อมให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง และยั่งยืนต่อไปในอนาคต

ศาลปกครอง
แนะนำอาคารศาลปกครอง
แห่งใหม่

แนะนำอาคารศาลปกครองแห่งใหม่

อาคารที่ทำการถาวรแห่งใหม่ของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และสำนักงานศาลปกครอง ตั้งอยู่บนถนนแจ้งวัฒนะ ซึ่งได้รับการออกแบบด้วยสถาปัตยกรรมในแบบโมเดิร์นคลาสสิค ภายใต้แนวคิดการนำเสนอความหมายของตราสัญลักษณ์ศาลปกครองให้ปรากฏเด่นชัดในสถาปัตยกรรม กล่าวคือตัวอาคารตั้งอยู่บนฐานตึกสูง ๓ ชั้น ซึ่งทำหน้าที่คล้ายพานของตราสัญลักษณ์ ลักษณะอาคารทั้งภายในและภายนอกตลอดจนซุ้มประตูทางเข้ามีความสมมาตรกันเปรียบได้กับดุลพาหที่แสดงถึงความสมดุลเสมอภาคและทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเที่ยงตรง

ชั้นบนสุดของอาคารศาลปกครองประดับด้วยราวระเบียงดัดเป็นลวดลายช่อชัยพฤกษ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของตราสัญลักษณ์อันเป็นเครื่องหมายที่แสดงถึงชัยชนะในการคิดและดำเนินการแห่งสรรพกิจทั้งปวงของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง นอกจากนั้น ภายในอาคารยังได้รับการออกแบบให้ทันสมัยรองรับการใช้งานในยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งสอดคล้องกับรูปวงรีของตราสัญลักษณ์ที่แสดงถึงการพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่งมีความก้าวหน้าอยู่เสมอ

อาคารศาลปกครองเป็นอาคารสูง ๑๑ ชั้น ประกอบด้วย

ชั้น B๑

ห้องประชุม ▶

◀ ห้องสัมมนา

ร้านค้าสวัสดิการ ▶

◀ศูนย์อาหาร

ตู้ ATM สำหรับบริการบุคลากร ▶
และประชาชน

ชั้น ๑ ประกอบด้วย

ลานจอดรถยนต์สำหรับประชาชน

ส่วนรับฟ้อง ปรึกษาคดี และศูนย์บริการประชาชน

ห้องแถลงข่าวและห้องรับรองนักข่าว และพื้นที่ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ชั้น ๒ ประกอบด้วย

ห้องไต่สวน หอสมุดกฎหมายมหาชน

ห้องพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ

ชั้น ๓ ประกอบด้วย

ห้องพิจารณาคดี ห้องพักตุลาการ และห้องพักพยาน

ชั้น ๔ - ชั้น ๑๐ ประกอบด้วย พื้นที่ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

มุมกาแฟสำหรับรองรับเจ้าหน้าที่และประชาชนตั้งอยู่บริเวณ ชั้น ๔

ชั้น ๑๑ ประกอบด้วย

ห้องประชุม ห้องฟิตเน็ต และสระว่ายน้ำ

อาคารรับรอง

วิชาการคดีปกครอง

คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครอง

ที่น่าสนใจ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) มีมติอนุมัติหลักการร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในส่วนที่ปรับแก้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจากวาระห้าปีเป็นให้ดำรงตำแหน่งจนอายุครบหกสิบปี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการตัดสิทธิ ผู้มีอายุเกินหกสิบปีในการสมัครเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน และขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นโมฆะ ห้ามมิให้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และแก้ไขให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในวาระคราวละสามปี

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคณะบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประเพณีการปกครองประเทศไทยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจทางบริหารของรัฐ โดยอำนาจทางบริหารของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้กระทำการต่าง ๆ นั้น อาจมีแหล่งที่มาจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติหรือจากรัฐธรรมนูญก็ได้ ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติกระทำการ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามนัยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ และคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใด หรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติกระทำการดังกล่าวหรือใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ย่อมเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วแต่กรณี และถ้าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีหรือโดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีก็ย่อมเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ หรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีหาได้กระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ แต่กระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ หรือในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจ

ทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการดังกล่าว หรือใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติหลักการร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในส่วนที่ปรับแก้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากวาระห้าปีเป็นให้ดำรงตำแหน่งจนอายุครบหกสิบปี ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหรือมีคำสั่งให้มติดังกล่าวเป็นโมฆะ ห้ามมิให้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และแก้ไขให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในวาระคราวละสามปี โดยที่ในการมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มิใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓๓/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้จัดให้มีการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคานหาม หลังจากการเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องคัดค้านการรับรองผลการเลือกตั้งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการวินิจฉัยคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกผู้ถูกฟ้องคดีมาชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวน พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาการสืบสวนสอบสวน หากผู้ถูกฟ้องคดีมีความผิดในการดำเนินการล่าช้า ขอให้ศาลลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยคำคัดค้านการรับรองผลการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคานหามที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้มาตรา ๒๒ แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด แต่มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ

ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง โดยที่มาตรา ๒๓๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ บัญญัติว่า ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ฉะนั้น การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามคำคัดค้านการรับรองผลการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคานหามที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการดำเนินการเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ การวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ กรณีพิพาทจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๒๒ แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง มาตรา ๒๑๙ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ บัญญัติว่า ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ดังนั้น การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดคำคัดค้านการรับรองผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคานหาม และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคานหามที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดคำคัดค้านดังกล่าว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว กรณีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔๒/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร และให้ยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ มีปัญหาความชอบด้วยมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งสองฉบับดังกล่าว

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้กระทำการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งต่อมามาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้บัญญัติว่า บรรดาประกาศและคำสั่งของ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่งตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกทั้ง พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้หรือเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกตามความมาตรา ๑๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๒ แห่ง พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้อำนาจไว้ว่า เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตราหรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใดหรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับ และใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า การที่จะเลิกใช้กฎอัยการศึกแห่งใดนั้นจะเป็นไปได้ต่อเมื่อมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเสมอ ดังนั้น การประกาศใช้กฎอัยการศึก และการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึก เป็นการใช้อำนาจในการดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ อันเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษในเรื่องของความมั่นคงของราชอาณาจักรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ

พ.ร.บ. กฎอัยการศึกฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงมิใช่การกระทำทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๑/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างสุสานในท้องที่อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน โดยได้ก่อสร้างสุสานแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และได้ฝังศพบิดาของสามีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ก่อนพิธีฝังศพผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอเวียงสา) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นขอรับใบอนุญาตให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีได้ขอขยายเวลายื่นคำขอออกไป ๓๐ วัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เจ้าหน้าที่ได้เชิญผู้เกี่ยวข้องและผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุม และแจ้งให้ทราบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่า ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินก่อน ระหว่างดำเนินการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเคลื่อนย้ายศพไปฝังหรือเก็บในสุสานที่ได้รับใบอนุญาตภายในหกสิบวัน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากสุสานดังกล่าวสร้างเสร็จมา ๑๒ ปี โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน จึงเป็นสุสานตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และเมื่อบรรจุศพลงในสุสานแล้วจึงมิใช่เป็นการฝังศพลงในสถานที่อื่นซึ่งมิใช่สุสาน จึงไม่อาจนำมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสุสานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้รื้อถอนสุสานและเคลื่อนย้ายศพออกจากสุสาน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานตาม พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถานฯ แก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินคดีกับฌาปนสถานที่ไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งตั้งอยู่ในเขตท้องที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเคลื่อนย้ายศพที่ฝังหรือเก็บในสุสานของผู้ฟ้องคดีไปฝังในสุสานที่ได้รับใบอนุญาต และให้รื้อถอนสุสานดังกล่าวภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถานฯ จึงพิพากษายกฟ้อง ส่วนคำสั่งของศาลที่สั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนและเคลื่อนย้ายศพออกจากสุสานของผู้ฟ้องคดีนั้น ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าคดีจะเป็นอันถึงที่สุด

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นการก่อสร้างสถานที่ฝังศพดังกล่าวจึงยังไม่เป็นสุสานตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถานฯ จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้มีการก่อสร้างแล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมิได้มีผู้ใดคัดค้านและมิได้มีการดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดี สถานที่ฝังศพดังกล่าวจึงเป็นสุสานแล้ว นั้น ใช้อ้างได้เพียงเพื่อมิให้มีการดำเนินคดีกับผู้ก่อสร้างสถานที่ฝังศพดังกล่าวได้เนื่องจากคดีขาดอายุความแล้วเท่านั้น หาได้มีผล

ทำให้สถานที่ฝังศพดังกล่าวเป็นสุสานตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ ดังนั้น เมื่อนำศพไปฝังยังสถานที่ดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับต่อมาเมื่อได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบการขออนุญาตจัดตั้งและดำเนินการสุสานไว้ในข้อ ๒ และข้อ ๑๔ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีก็มิได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานตามข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ที่ให้โอกาสแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสุสานที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตก่อนออกกฎกระทรวงใช้บังคับไปขอรับใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับแต่อย่างใด และข้อเท็จจริงยังปรากฏต่อมาว่าหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีก็ได้ไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐาน ส.ค. ๑ ไปขอออกโฉนดที่ดิน แต่สำนักงานที่ดินไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากเป็นที่ดินผิดแปลง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยกเลิกการขอออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ประกอบกับสถานที่ก่อสร้างอยู่ในพื้นที่เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเห็นว่าสถานที่ฝังศพดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีฝังศพในสถานซึ่งยังมิได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเคลื่อนย้ายศพที่ไปฝังหรือเก็บในสุสานที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเมื่อสุสานได้ก่อสร้างมา ๑๒ ปีเศษ คดีจึงขาดอายุความ ทั้งได้มีการเปรียบเทียบปรับไปแล้ว สิทธิจะดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีย่อมระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่มีสิทธิดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีได้อีก นั้น เห็นว่าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนในการเปรียบเทียบปรับผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการโดยใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ในความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการยกเว้นที่จะไม่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและเคลื่อนย้ายศพ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีเข้าชี้แจงข้อกล่าวหา นั้น เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอ รวมทั้งได้มีการเชิญผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมร่วมกับผู้ร้องเรียนเพื่อหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้น อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีนำพยานหลักฐานของตนเข้าชี้แจงตามข้อกล่าวหาตามมาตรา ๓๐ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าในจังหวัดมีสุสานที่มิได้ขออนุญาตจัดตั้งเหมือนของผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ดำเนินคดีและมีคำสั่งให้รื้อถอน อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่าการจะกล่าวอ้างว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่ผู้กล่าวอ้างมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับสิทธินั้น ๆ แต่ไม่ได้รับสิทธินั้นเพราะการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม หาใช่เป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดด้วยกันแต่ผู้กระทำผิดบางคนยังมิได้ถูกดำเนินคดีเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดในทำนองเดียวกันกับรายอื่นที่ยังมิได้ถูกดำเนินคดี จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๓/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) ออกใบอนุญาตเฉพาะเป็นโรงงานลำดับที่ ๙๐ เพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้ออกใบอนุญาตในส่วนการผลิตน้ำประปา ให้บริษัท ป. ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม (โรงงานสูบน้ำดิบ) ซึ่งเป็นโรงงานประเภทที่ ๓ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๒๐ (๑) และ ๙๐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ควบคุมดูแลการประกอบกิจการของผู้ได้รับอนุญาต ปล่อยให้มีการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการเดินเครื่องปั๊มน้ำและเครื่องปรับคุณภาพน้ำดิบ เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องเรียน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ดำเนินการเพื่อให้มีการระงับหรือแก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการของบริษัทดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏเหตุรำคาญอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลและป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ระงับการประกอบกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐชั่วคราวและแก้ไขการติดตั้งเครื่องสูบน้ำดิบในระยะห่างจากริมแม่น้ำเจ้าพระยา ๑๐๐ เมตร เพื่อมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องในประเด็นที่ฟ้องว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเลขที่ ป.(สค.๒) ๑๖๒/๒๕๔๐ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีปล่อยให้โรงงานก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ โดยกำหนดคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาจากสภาพของการประกอบกิจการ บริษัทต้องสูบน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อใช้ในระบบการผลิตน้ำประปา โดยระบบผลิตน้ำประปาตามสัญญาให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา ข้อ ๑ หมายถึง สิ่งก่อสร้าง และเครื่องอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตน้ำประปา ซึ่งผู้รับสิทธิจำต้องดำเนินการก่อสร้างและจัดการโดยมีวัตถุประสงค์ในการสูบเอาน้ำดิบมาผลิตเป็นน้ำประปาและส่งน้ำประปาไปยังจุดจำหน่ายน้ำที่มิเตอร์หลัก ซึ่งระบบการผลิตน้ำประปาจะรวมถึงที่ดินอันเป็นที่ตั้งของระบบการผลิตน้ำประปาด้วย ระบบผลิตน้ำประปาจึงประกอบด้วยโรงงานผลิตน้ำประปาและระบบส่งน้ำประปา โดยโรงงานของบริษัทมี ๒ ส่วน ส่วนแรกเป็นโรงงานสูบน้ำดิบซึ่งเป็นอาคารสำหรับรองรับน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาและมีการติดตั้งเครื่องสูบน้ำดิบประมาณ ๕๐๐ เมตร เพื่อทำให้บริสุทธิ์และจำหน่ายให้แก่ประชาชน กระบวนการผลิตจึงเป็นการขอประกอบกิจการผลิตน้ำประปาซึ่งเป็นประเภทเดียวกับโรงงานจัดหาน้ำ ทำให้น้ำบริสุทธิ์ การผลิตมีลักษณะที่ต่อเนื่องเป็นกระบวนการเดียวกัน แม้ว่าสถานีสูบน้ำดิบและโรงงานผลิตน้ำประปาจะแยกออกจากกันก็ไม่ทำให้สถานีสูบน้ำดิบเป็นโรงงานลำดับที่ ๒๐ (ประเภทการทำน้ำดื่มมีกระบวนการผลิตโดยมีวัตถุดิบอยู่ก่อนแล้ว และมุ่งเน้นเฉพาะการผลิตน้ำดื่ม) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บริษัท ป. จำกัด เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ลำดับที่ ๙๐ (ประเภทจัดหาน้ำหรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรมเป็นการมุ่งการจัดหาวัตถุดิบ) เพียงประเภทเดียว จึงชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้บริเวณพิพาทเป็นแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ การประกอบกิจการของบริษัท ป. จำกัด จึงไม่จำต้องถอยร่นให้ห่างจากแม่น้ำเจ้าพระยาภายในระยะ ๑๐๐ เมตร ตามนัยข้อ ๒ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน พ.ร.บ. โรงงานฯ ประกอบกับข้อ ๗ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน พ.ร.บ. โรงงานฯ แต่อย่างใด ดังนั้น ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเลขที่ ป. (สค.๒) ๑๖๒/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๐ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนปัญหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติกรณีปล่อยให้บริษัท ป. ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบและเห็นว่ามีเสียงดังเกินมาตรฐาน จึงออกคำสั่งให้บริษัทดำเนินการแก้ไข แต่ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเดือดร้อนรำคาญ ต่อมามีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๓) กำหนดระดับเสียงที่ถือว่าเป็นเสียงรบกวนโดยกำหนดความแตกต่างไว้ไม่เกิน ๑๐ เดซิเบล เอ จากการตรวจสอบโดยกรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เข้าตรวจสอบเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ระดับเสียงรบกวนมีค่าแตกต่างกับระดับเสียงพื้นฐาน ๑๐ เดซิเบล เอ ไม่เกินค่ามาตรฐานการรบกวน โดยในช่วงเวลากลางคืน ค่าระดับการรบกวนเกิน ๑๐ เดซิเบล เอ ซึ่งถือว่าเป็นเสียงรบกวน ประกอบกับได้ใช้ปั๊มสูบน้ำดิบเพิ่มขึ้นเป็น ๓ ชุด ซึ่งเดิมใช้ปั๊มสูบน้ำดิบเพียงจำนวน ๑ ชุด ในเวลากลางวัน และจำนวน ๒ ชุด ในเวลากลางคืน และในการตรวจวัดระดับเสียงในวันที่ ๒๐ - ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นการตรวจวัดในขณะเดินเครื่องสูบน้ำพร้อมกันทั้ง ๔ เครื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงว่าระดับเสียงรบกวนที่วัดได้ไม่เกินมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการตรวจวัดระดับเสียงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมด้วยและไม่ได้ตรวจวัดภายในบ้านของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการให้บริษัทแก้ไขและได้ทำการตรวจ วัด วิเคราะห์เสียงรบกวนแล้วและชี้แจงด้วยว่าผลการตรวจวัดได้เสียงไม่เกินมาตรฐานตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม นั้น ผู้ฟ้องคดียังคงโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ระบุว่ามีการแก้ไขลดระดับเสียงเพิ่มเติมหรือแก้ไขว่าได้เดินเครื่องสูบน้ำจำนวนกี่ชุดและเดินเครื่องอย่างต่อเนื่องหรือไม่ อีกทั้งมิได้ตรวจวัดจากหน่วยงานที่เป็นกลางและมิได้ตรวจวัดภายในบ้านของผู้ฟ้องคดีอันเป็นจุดพิพาทที่เกิดการโต้แย้งเรื่องเสียงรบกวน ดังนั้น การตรวจวัดระดับเสียงของผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาจไม่ได้ค่าระดับเสียงที่แท้จริง กรณีจึงต้องถือว่า ระบบการป้องกันเสียงของบริษัทยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีได้ และต้องถือว่าการประกอบกิจการของบริษัทก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องสั่งให้ระงับการกระทำ แก้ไข ปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงานฯ จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุม ดูแล และป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ ป้องกันความเสียหายและป้องกันอันตรายตามระดับของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๕/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

เดิมองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือ ทศท.ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี (บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน)) ร่วมการงานและร่วมทุนเพื่อขยายบริการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคจำนวน ๑ ล้านเลขหมาย โดยกำหนดให้อำนาจ ทศท. ในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ฟ้องคดี และในสัญญาข้อ ๓๗ กำหนดว่าในกรณีสถานภาพของ ทศท. เปลี่ยนแปลงไป อำนาจหน้าที่อันเป็นของ ทศท. จะไม่โอนไปเป็นของเอกชนใดจนสามารถมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมผู้ฟ้องคดี ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของ ทศท. เป็นของกระทรวงคมนาคม ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้เปลี่ยนสถานะ ทศท. เป็นผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)) ทำให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ทั้งหมดของ ทศท. โอนมาเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๒๔ แห่ง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีโอนอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาไปเป็นของกระทรวงคมนาคมตามสัญญาข้อ ๓๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยินยอม และยังได้ส่งพนักงานเข้าตรวจสอบการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีอีกหลายครั้ง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาข้อ ๓๗ โดยให้โอนอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาไปยังกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีคัดค้านว่าผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเนื่องจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด จึงไม่อาจถือว่า ทศท. ได้เปลี่ยนแปลงสถานภาพ นอกจากนั้นกระทรวงคมนาคมก็มิได้ลงนามเป็นคู่สัญญาและไม่ได้ลงนามผูกพันเพื่อรับโอนอำนาจหน้าที่ของ ทศท.ไปปฏิบัติตามสัญญา สัญญาข้อนี้จึงตกเป็นพ้นวิสัยมาตั้งแต่แรก อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็มิใช่ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม จึงไม่อาจอ้างว่าอำนาจกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีได้โอนไปเป็นของ กทช. โดยผลของกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในส่วนซึ่งเป็นอำนาจของ กทช. กรณีผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโทรคมนาคมตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุน คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบมาตรา ๖ และมาตรา ๙ (๖) แห่ง พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ก่อนที่จะเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการโทรศัพท์และธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องในประเทศแต่เพียงผู้เดียว และมีอำนาจเข้าร่วมการงานกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการงานเพื่อให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค จำนวน ๑ ล้านเลขหมาย โดยผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินและเป็นผู้ก่อสร้างอุปกรณ์ต่าง ๆ แล้วโอนอุปกรณ์นี้ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อสิ้นสุดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการดังกล่าวร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาเมื่อมีการตรา พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ

วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมาตรา ๕๑ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งระบบ ประกอบกับ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๐ กำหนดให้ กทช. ดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรศัพท์ให้แก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการ ขอบเขตการให้บริการ รวมทั้ง สิทธิต่าง ๆ ในการให้บริการโทรคมนาคมเท่าที่อยู่ในความรับผิดชอบตามที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในการประกอบกิจการโทรคมนาคมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดังกล่าว ถ้าได้มีการให้อนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาแก่ผู้ใดให้เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นยังคงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมนั้นต่อไปจนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าว จะสิ้นสุดลง และกำหนดให้การประกอบกิจการของผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้และตามเงื่อนไขที่ กทช. กำหนดบนพื้นฐานของหลักการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม ในการนี้ ให้ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดเช่นเดียวกันกับผู้รับใบอนุญาตตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ นี้ด้วย บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดของคู่สัญญาที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินกิจการโทรคมนาคมจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เพื่อให้สามารถประกอบกิจการโทรคมนาคมต่อไปได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายเช่นเดียวกันกับผู้ถูกฟ้องคดี

ส่วนอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการกำกับดูแลผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนได้โอนไปเป็นอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของ กทช. โดยผลของกฎหมายแล้วหรือไม่นั้น โดยที่ตามมาตรา ๕๑ ประกอบมาตรา ๗๘ แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฯ ได้กำหนดให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบันแทนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ต่อมาได้มีการตรา พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ออกมาใช้บังคับโดยมาตรา ๗ กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องได้รับใบอนุญาตจาก กทช. และมาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๐ กำหนดให้ กทช. ออกใบอนุญาตให้กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และคู่สัญญาขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยให้เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับมีการตรา พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๘๐/๑ กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๐ ให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หมายความถึงบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทนั้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งย่อมหมายถึงผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจกลายเป็นบริษัทมหาชนจำกัด โดยเป็นเพียงผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายหนึ่งเช่นเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี และมี กทช. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแล เพื่อให้มีการแข่งขันการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยเสรีและเป็นธรรมแล้ว อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการกำกับดูแลผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุน ในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. จึงหมดสิ้นไปโดยผลของกฎหมายนิติสัมพันธ์ของผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีคงมีเพียงสิทธิเรียกร้องตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนเท่านั้น โดยศาลไม่จำต้องมีคำบังคับให้โอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปเป็นของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๑/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ (สุกร) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านอยู่อาศัยติดกันกับโรงฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบลวังชัย) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงดำเนินการออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนตลอดมา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ งดการออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ (สุกร) ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอให้เทศบาลตำบลวังชัยดูแลรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา คำขออื่นให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ว่า ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือในสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแลปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คูคลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับกำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ ประกอบกับมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีภาระหน้าที่ต้องสั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญของประชาชนในท้องถิ่นตามบทกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ (ซึ่งเข้าลักษณะเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข) แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านอยู่อาศัยในละแวกเดียวกันกับโรงฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงดำเนินการออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ประกอบการฆ่าสัตว์ในท้องที่ทุกรายรวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยระงับการออกใบอนุญาตฆ่าสุกรและยกเลิกใบอนุญาตฆ่าสุกรที่ออกให้ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุขฯ โดยไม่จำต้องมีบุคคลใดร้องเรียนกล่าวหาซึ่งการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่ายังคงมีการดำเนินการฆ่าสัตว์อยู่จริง และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งต่อศาลว่า

ความเดือดร้อนรำคาญที่ผู้ฟ้องคดีได้รับยังคงได้รับผลกระทบอยู่ในปัจจุบัน กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุขฯ จึงต้องมีภาระหน้าที่ในการป้องกันระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตลอดเวลา เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญยังไม่ถูกระงับ กรณีเช่นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันควร หรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรืออาจจะเข้าระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอ้างว่าได้ดำเนินการแล้ว ก็เป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงบางส่วน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุรำคาญตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องครบถ้วน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕๐/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม เดิม) ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ให้เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครูได้ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู ครั้งที่ ๑ ปี ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเพื่อสอบแข่งขันในวิชาเอกศิลปศึกษา ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศฉบับลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้และขึ้นบัญชี ผู้สอบแข่งขันได้มีกำหนดไม่เกิน ๒ ปี ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเลขประจำตัวสอบ ๑๔๐๐๗๓ สอบได้ลำดับที่ ๔ และได้รับเรียกให้บรรจุแต่งตั้งไปแล้วตามคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนมที่ ๔๗๐/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๑ ต่อมานาย ส. ได้ร้องเรียนว่ามีการสลับเลขประจำตัวสอบของผู้ฟ้องคดีกับของตน ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบและสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ได้รายงานผลการเสนอความเห็นต่อประธาน อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม สรุปความได้ว่า คณะกรรมการประมวลผล ไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๕๐๔/ว ๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ และจากการตรวจสอบบัญชีกรอกคะแนน (ต.๒ข.) กับกระดาษคำตอบในวิชาเอกศิลปศึกษาของผู้ฟ้องคดีพบว่า ผู้ฟ้องคดีสอบตกและคะแนนตาม ต.๒ข. ที่เป็นของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นของผู้ร้องเรียน โดยปรากฏว่าพบข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการลงคะแนนที่ปรากฏตามกระดาษคำตอบในวิชาเอกดังกล่าวกับ ต.๒ ข. ว่ามีการสลับเลขประจำตัวสอบ ทำให้ลำดับที่สอบได้ใน ต.๒ ข. ของวิชาเอกศิลปศึกษาคลาดเคลื่อน มีการจัดทำบัญชีกรอกคะแนน (ต.๒ ข.) หลายชุด มีผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์แต่ได้รับการบรรจุไปแล้วอย่างน้อย ๑ คน คือ ผู้ฟ้องคดี ต่อมาได้มีประกาศ อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขผลการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ครั้งที่ ๑ ปี ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๔ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานผลการพิจารณาแก้ไขผลการสอบแข่งขันฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เข้าประชุมในครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่

๙ มกราคม ๒๕๔๖ โดยที่ประชุมทั้งสองครั้งมีมติอนุมัติให้แก้ไข โดยกรณีของผู้ฟ้องคดีในวิชาเอกศิลปศึกษา แก้ไขเลขประจำตัวสอบจากเลขที่ ๑๔๐๐๗๓ เป็นเลขที่ ๑๔๐๐๗๒ และเป็นผู้สอบตก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีประกาศ อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม เรื่อง ประกาศแก้ไขการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของ อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม ครั้งที่ ๑ ปี ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการครู และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ที่ ๕๘/๒๕๔๖ เรื่อง ให้ข้าราชการครูออกจากราชการ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ โดยให้ ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการครูตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และได้ร้องทุกข์ต่อ ก.ค. ตามคำร้องฉบับลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ แต่จนถึงขณะที่นำคดีมาฟ้องผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบผลการร้องทุกข์แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกคำสั่งที่ ๕๘/๒๕๔๖ เรื่อง ให้ข้าราชการออกจากราชการ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการมีสิทธิและได้รับประโยชน์ต่าง ๆ จากทางราชการเหมือนเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครพนม เขต ๑ (ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม เดิม)) มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดโรงเรียนบ้านหนองปลาดุก ตามตำแหน่งและลำดับที่ผู้ฟ้องคดีสอบได้ตามบัญชีรายชื่อ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ ต่อมามีผู้ร้องเรียนว่ามีการแก้ไขคะแนนของผู้เข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม เดิม)) ได้ตรวจสอบและสอบสวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวมไม่ผ่านเกณฑ์ที่จะได้รับการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ เพื่อบรรจุเข้ารับราชการครู ตามเกณฑ์การตัดสินตามประกาศ อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ครั้งที่ ๑ ปี ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ จึงมีผลทำให้การประกาศผลสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ให้ดำเนินการแก้ไขผลการสอบแข่งขัน จึงมีอำนาจเพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ แต่เนื่องจากประกาศ อ.ก.ค.จังหวัดนครพนม ดังกล่าว และคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม เรื่อง บรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๑ เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้นการจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมลงมติการพิจารณาแก้ไขผลการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ครั้งที่ ๑ ปี ๒๕๔๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าร่วมในการประชุมด้วย ซึ่งที่ประชุมมีมติให้แก้ไขประกาศขึ้น

บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะรายที่ผิดพลาด กรณีผู้ฟ้องคดีแก้ไขเป็นนาย ส. และถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากประกาศ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนประกาศ อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ และคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๑ ได้นับแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนมให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นแล้ว ตามนัยมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของคณะกรรมการประมวลผลสอบด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ในการดำเนินการสอบแข่งขันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะนำความผิดพลาดของการดำเนินการสอบแข่งขันมาเป็นผลร้ายต่อผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม

พิพากษากลับ เป็นให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ที่ ๕๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา โดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ดังเดิม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕๘/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่านำขยะไปทิ้งที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่าซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี เมื่อฝนตกน้ำจะเอ่อล้นข้ามถนนไหลลงสู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีน้ำเน่าเหม็นและมีแมลงวันจำนวนมาก ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและเกิดเหตุรำคาญ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนไปยังปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่า โดยผ่านนายอำเภอแก่งคอย ขอให้สั่งห้ามนำขยะและสิ่งปฏิกูลทิ้งบนถนนสาธารณะและบ่อขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่า ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่าได้มีหนังสือชี้แจงว่าได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาขยะล้นบ่อและรุกล้ำถนนสาธารณะแล้ว ซึ่งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่งแต่ยังไม่ได้เป็นไปตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และเหตุรำคาญยังคงมีอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ระงับการทิ้งขยะที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่าและให้มีการขนย้ายขยะออกไปจากบ่อขยะทั้งหมดภายในเวลา ๓ เดือน

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการกำจัดขยะที่อยู่บริเวณบ่อขยะพิพาทให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน และห้ามนำขยะไปทิ้งที่บ่อขยะพิพาทอีกต่อไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะกำจัดขยะที่มีอยู่เดิมให้เรียบร้อย และกำหนดวิธีการกำจัดขยะที่ถูกหลักสุขาภิบาล

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีภาระหน้าที่ในการเก็บและกำจัดขยะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่า ได้กำหนดให้ใช้ที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่าเป็นที่ทิ้งขยะ การกำจัดขยะของผู้ถูกฟ้องคดีใช้วิธีขุดบ่อแล้วกลบฝังเมื่อบ่อเต็ม ซึ่งในระหว่างที่บ่อขยะยังไม่เต็มนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นและมีน้ำขัง ปะปนอยู่กับขยะน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค เป็นเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญกับผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๕ (๑) แห่ง พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนั้น การสร้างระบบป้องกันน้ำจากบ่อขยะไหลออกนอกบ่อยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ ประกอบกับข้อเท็จจริงฟังต่อไปได้ว่า มีขยะกองอยู่ที่บ่อขยะพิพาทเกือบเต็มพื้นที่ ส่วนที่ยังไม่ได้ฝังกลบมีกลิ่นเหม็น บางแห่งมีน้ำขังปะปนอยู่กับขยะ และด้านเหนือของบ่อขยะมีน้ำจากบ่อขยะขังอยู่ตามแนวถนน อีกทั้งมีร่องรอยการเผาขยะของกลุ่มผู้เก็บเศษขยะจากกองขยะ การจัดการขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่าไม่ถูกหลักสุขาภิบาล อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตน ไม่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งไม่คุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบำรุงรักษาทางระบายน้ำภายในเขตรับผิดชอบของตน ตามมาตรา ๖๗ (๒) และ (๗) และมาตรา ๖๘ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๒ (๒) แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการกับบ่อขยะในเรื่องการกำจัดหรือลดกลิ่นและกำจัดแมลงหรือสัตว์ และต้องหาวิธีการป้องกันการฟุ้งกระจายของขยะ และหาวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันน้ำจากบ่อขยะไหลไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไหลลงแหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งการป้องกันการรื้อค้นและเผาขยะโดยไม่ถูกวิธีของบุคคล ตามมาตรา ๒๐ (๑) แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทกฎหมายดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕๙/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับจ้างก่อสร้างเขื่อนหัวงานและอาคารประกอบพร้อมส่วนประกอบอื่น โครงการเขื่อนคลองท่าด่านอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอเมือง จังหวัดนครนายก กับผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) โดยสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ ต่อมาในระหว่างการก่อสร้างผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอรับเงินเพิ่มค่าก่อสร้าง (ค่า K) สำหรับงานก่อสร้างงวดที่ ๑ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงงวดที่ ๕๐ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ รวม ๕๐ งวด โดยขอให้นำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างซึ่งจัดทำขึ้นโดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนมีนาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นเดือนที่เปิดซองประกวดราคามาเป็นฐานในการคำนวณค่า K แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างซึ่งจัดทำขึ้นโดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นเดือนที่เปิดซองราคามาใช้เป็นสูตรสำหรับคำนวณเพื่อ

จ่ายเงินเพิ่มหรือลดค่างานก่อสร้าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับเงินเพิ่มค่าก่อสร้างที่จะได้รับจากงานก่อสร้างลดลงเป็นเงิน ๖๓,๘๙๘,๔๗๖.๗๓ บาท อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ขอรับเงินเพิ่มสำหรับงานจัดหาและขนส่งเถ้าถ่านหิน และงานจัดหาและขนส่งทรายและหินเบอร์ จำนวน ๒๐๗,๙๐๙,๐๙๑.๔๔ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินเพิ่มดังกล่าว โดยอ้างว่าในสัญญามิได้กำหนดสูตรคำนวณเงินเพิ่มกรณีดังกล่าวไว้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อุทธรณ์

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การจ้างรายพิพาทนี้ มีการยื่นซองประกวดราคาวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ ในการยื่นซองประกวดราคา ผู้รับจ้างจะต้องยื่นซองรวม ๒ ซอง โดยซองที่ ๑ เป็นข้อเสนอรายละเอียดด้านเทคนิคฯ ส่วนซองที่ ๒ เป็นซองใบเสนอราคา ในวันยื่นซองประกวดราคาผู้รับจ้างจะต้องวางเงินค้ำประกันซอง โดยมีระยะเวลาการค้ำประกัน ๒๔๐ วัน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันเปิดซองประกวดราคา และผู้เสนอราคาต้องยืนราคามีกำหนด ๒๔๐ วัน นับแต่วันยื่นซองประกวดราคา แสดงว่าราคาค่าก่อสร้างตามกรอบเวลาที่ผู้รับจ้างจะต้องคำนวณให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ และต้องยืนราคาต่อไปอีก ๒๔๐ วัน ซึ่งราคาค่าก่อสร้างจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้นับตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ ดังนั้น ดัชนีค่าวัสดุก่อสร้างที่ผู้รับจ้างนำมาประกอบการคำนวณราคาเสนอเพื่อรับจ้าง จึงต้องเป็นดัชนีราคาในเดือนมีนาคม ๒๕๔๒ ประกอบกับประกาศประกวดราคาดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาทุกรายต้องส่งเอกสารประกอบการประกวดราคาดังกล่าว ๒ ซอง ในเวลาเดียวกัน คือ ซองที่ ๑ เป็นซองข้อเสนอด้านเทคนิคฯ และซองที่ ๒ เป็นซองข้อเสนอด้านราคา โดยจะทำการประเมินผลข้อเสนอด้านเทคนิคจากเอกสารซองที่ ๑ ก่อน หากผ่านการประเมินผลข้อเสนอด้านเทคนิคในซองที่ ๑ จึงทำการประเมินผลข้อเสนอด้านราคาในซองที่ ๒ โดยไม่ระบุว่าให้ใช้ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้าง ณ วันใดมาใช้เป็นสูตรในการคำนวณค่า K และในประกาศประกวดราคาดังกล่าวก็มิได้ระบุว่าวันใดเป็นวันเปิดซองเทคนิคและวันใดเป็นวันเปิดซองราคา คงมีเพียงกำหนดวันยื่นซองประกวดราคา คือ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ เพียงวันเดียวเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองประกวดราคาทั้ง ๒ ซอง ในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ จึงถือได้ว่าทั้ง ๒ ซองเป็นซองประกวดราคา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เปิดซองประกวดราคาซองที่ ๑ ซึ่งเป็นข้อเสนอทางด้านเทคนิคในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ ถือได้ว่าวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ เป็นวันเปิดซองประกวดราคา ส่วนการเปิดซองข้อเสนอด้านราคา (ซองที่ ๒) ในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๒ เป็นการกระทำต่อเนื่องเป็นการภายในของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น จึงต้องนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างซึ่งจัดทำขึ้นโดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนมีนาคม ๒๕๔๒ มาเป็นฐานสำหรับคำนวณค่า K ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกำหนดให้ใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้างที่ได้รับความเดือดร้อนให้สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ในช่วงที่เกิดภาวะวัสดุก่อสร้างขาดแคลนและขึ้นราคา ตลอดจนเป็นการช่วยลดความเสี่ยงของผู้รับจ้างและป้องกันมิให้ผู้รับจ้างบวกราคาเผื่อการเปลี่ยนแปลงราคาวัสดุไว้ล่วงหน้ามาก ๆ โดยนัยของเจตนารมณ์ในการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ จึงต้องถือว่าวันเปิดซองประกวดราคาซึ่งผู้รับจ้างมีโอกาสประมาณราคาว่าจ้างได้เป็นวันเริ่มต้นที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินเพิ่มค่าก่อสร้าง (ค่า K) คือ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ ส่วนวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๒ เป็นวันพิจารณาราคา หาใช่วันเปิดซองประกวดราคาไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเงินเพิ่มค่าก่อสร้างงานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๕๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำดัชนีราคาค่าวัสดุก่อสร้างที่จัดทำโดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๔๒

ซึ่งเป็นเดือนเปิดซองด้านราคามาใช้เป็นฐานในการคำนวณค่า K ดังกล่าว จึงไม่ชอบ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดี อ้างว่า เงินเพิ่มค่าก่อสร้าง (ค่า K) คู่สัญญาจะต้องถือเอาคำวินิจฉัยของสำนักงบประมาณเป็นข้อยุตินั้น ข้อตกลงดังกล่าว ไม่ใช่ข้อตกลงที่จะตัดอำนาจการวินิจฉัยของศาลปกครอง และน่าจะมีความหมายเฉพาะกรณีจำนวนเงินเพิ่มค่าก่อสร้าง (ค่า K) ที่สำนักงบประมาณวินิจฉัยจากข้อมูลที่ถูกต้องและจากฐานที่นำมาคำนวณมิได้มีการโต้แย้งเท่านั้นที่จะเป็นที่ยุติ และเมื่อผู้ฟ้องคดีขอเงินค่าก่อสร้างเพิ่ม (ค่า K) ในประเด็นนี้เพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๓,๙๘๙,๔๗๖.๗๓ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีคำนวณไม่ถูกต้องอย่างไร จึงไม่จำต้องวินิจฉัยให้ผิดไปจากที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้อง แต่เนื่องจากตามสัญญาจ้างได้ระบุให้สำนักงบประมาณดำเนินการหาค่า K ส่วนนี้ ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมผู้ถูกฟ้องคดี ต้องดำเนินการตามระบบขั้นตอนและคำนวณวิธีการจ่ายเงินเพิ่ม (ค่า K) ใหม่ โดยให้นำเอาดัชนีราคาค่าวัสดุก่อสร้างที่จัดทำโดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนมีนาคม ๒๕๔๒ มาเป็นฐานในการคำนวณ แต่เงินเพิ่ม (ค่า K) ส่วนนี้ต้องไม่เกินคำขอคือ ๖๓,๙๘๙,๔๗๖.๗๓ บาท

ส่วนประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายเงินเพิ่ม (ค่า K) ราคาค่างานจัดหาและขนส่งเถ้าถ่านหิน และงานจัดหาและขนส่งทรายและหินเบอร์ จำนวน ๒๐๗,๙๐๙,๐๙๑.๔๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่หรือไม่นั้น เห็นว่างานจัดหาและขนส่งเถ้าถ่านหิน และงานจัดหาและขนส่งทรายและหินเบอร์ที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเพิ่มนั้นไม่อยู่ในเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และประเภทงานก่อสร้างของเอกสารประกวดราคาและสัญญาที่จะใช้สูตรค่าเงินเพิ่มได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธจ่ายเงินเพิ่ม (ค่า K) ราคาค่างานจัดหาและขนส่งเถ้าถ่านหิน และจัดหาและขนส่งทรายและหินเบอร์ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ จึงเป็นการกระทำโดยชอบและถูกต้องตามสัญญา

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีคำนวณและจ่ายเงินเพิ่มค่างานก่อสร้าง (ค่า K) งวดงานที่ ๑ ถึงงวดงานที่ ๕๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ โดยใช้ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างที่จัดทำโดยกระทรวงพาณิชย์ของเดือนมีนาคม ๒๕๔๒ เป็นฐานในการคำนวณ แต่ต้องไม่เกิน ๖๓,๘๙๘,๔๗๖.๗๓ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ทั้งนี้ ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตามส่วนของการชนะคดี นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ร้องทั้งสอง (กระทรวงคมนาคม ที่ ๑ การรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ ๒) ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายรัฐได้ลงนามในสัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร และการใช้ประโยชน์จากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย กับ ผู้คัดค้านที่ ๑ (บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด) ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติรับทราบการลงนามในสัญญาดังกล่าว โดยข้อ ๓๑.๑ ของสัญญาสัมปทานดังกล่าว กำหนดว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเกี่ยวกับสัญญานี้ คู่สัญญาต้องพยายามประนีประนอมระงับข้อพิพาทนั้นก่อน ถ้าหากภายใน ๖๐ วัน หรือภายในช่วงเวลาที่ขยายออกไปใด ๆ ตามที่จะตกลงกันนั้น คู่สัญญาไม่สามารถประนีประนอมระงับข้อพิพาทนั้นได้ ให้นำข้อพิพาท

นั้นเสนอให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด ในระหว่างการก่อสร้างตามสัญญาสัมปทาน ผู้คัดค้านที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างล่าช้ามาก ผู้ร้องทั้งสองได้เร่งรัดให้ผู้คัดค้านที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างมาอย่างต่อเนื่อง และรายงานความคืบหน้าของการก่อสร้างให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๓๘ แต่การก่อสร้างตามโครงการสัมปทานยังคงล่าช้ามาก ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐบอกเลิกสัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร และการใช้ประโยชน์จากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามข้อ ๒๗ และดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป ผู้ร้องทั้งสองจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑ แจ้งผู้คัดค้านที่ ๑ บอกเลิกสัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานครและการใช้ประโยชน์จากที่ดินของผู้ร้องที่ ๒ และห้ามมิให้ผู้คัดค้านที่ ๑ เข้าไปเกี่ยวข้องในพื้นที่โครงการ หลังจากผู้ร้องทั้งสองใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแล้ว ผู้คัดค้านที่ ๑ ได้มีหนังสือโต้แย้งการบอกเลิกสัญญาและได้ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการเป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ เรียกให้ผู้ร้องทั้งสองชดใช้ค่าเสียหาย แต่ผู้ร้องทั้งสองเห็นว่ากรณีไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจึงไม่อาจนำวิธีการอนุญาโตตุลาการมาใช้ได้ พร้อมทั้งได้ยื่นคัดค้านอำนาจและขอบเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการว่าคณะอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และต่อมาคณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำสั่งให้วินิจฉัยขอบเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการไปพร้อมกับคำชี้ขาดประเด็นข้อพิพาท ผู้ร้องทั้งสองจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง ขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งว่าคณะอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามข้อเรียกร้องของผู้คัดค้านที่ ๑ ในคำเสนอข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การที่ผู้ร้องทั้งสองคัดค้านอำนาจและขอบเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการคณะอนุญาโตตุลาการย่อมมีอำนาจชี้ขาดเบื้องต้นซึ่งเป็นอำนาจของ คณะอนุญาโตตุลาการโดยเฉพาะ หากคณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว ถ้าผู้ร้องทั้งสองไม่เห็นด้วยก็ย่อมขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ตามนัยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และศาลจะมีอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามนัยมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) และ (๒) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น แต่เมื่อในระหว่างที่คณะอนุญาโตตุลาการยังไม่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นหรือยังไม่มีคำชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทตามนัยมาตรา ๒๔ แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการฯ ผู้ร้องทั้งสองก็ได้ยื่น คำร้องต่อศาลปกครอง ผู้ร้องทั้งสองจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามนัยมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคำร้องออกจากสารบบความ

ผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการแล้ว ต่อมามีกรณีโต้แย้งคัดค้านขอบเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว คณะอนุญาโตตุลาการย่อมมีอำนาจวินิจฉัยขอบเขตอำนาจของตนโดยการวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นหรือในคำชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทตามนัยมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการฯ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการโดยเฉพาะ หากคณะอนุญาโตตุลาการได้ชี้ขาดเบื้องต้นแล้ว ถ้าผู้ร้องทั้งสองไม่เห็นด้วยก็ย่อมยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำชี้ขาดเบื้องต้นนั้น หรือหากคณะอนุญาโตตุลาการได้ชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทแล้ว ถ้าผู้ร้องทั้งสองไม่เห็นด้วยก็ย่อมขอให้ ศาลปกครองเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยที่คณะอนุญาโตตุลาการยังมิได้วินิจฉัยขอบเขตอำนาจของตนโดยการวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นหรือในคำชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เสร็จสิ้นก่อน ผู้ร้องจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๗/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย-กัมพูชา กรณีปราสาทพระวิหาร ให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว และขอให้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาด้วยการสั่งห้าม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะรัฐมนตรี) ดำเนินการใด ๆ ในเรื่องที่ถูกฟ้องคดีจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบแถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา และการดำเนินการตามมติดังกล่าว จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมไทยกับกัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบกับแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้กระทำในฐานะรัฐบาลในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทยในอันที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการครอบครองและรักษาไว้ซึ่งอาณาเขต ดินแดน แหล่งอารยธรรมอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ รวมตลอดทั้งสิทธิในการประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าวและสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วย การกระทำของรัฐบาลดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองรวมอยู่ด้วย อีกทั้ง แถลงการณ์ร่วมเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา

๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับมิได้มีการจัดให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อสามารถเข้าถึงรายละเอียดของแถลงการณ์ร่วม และหากมีการปฏิบัติตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นการกระทำการอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนการจัดทำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว รวมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวต่อประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นประชาชนคนไทย มีหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดทำแถลงการณ์ร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าและประชาชนโดยรวม จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

และเมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศคดีปราสาทพระวิหาร ซึ่งเห็นว่าปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของประเทศกัมพูชา จึงพิพากษาว่าประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องถอนกำลังทหารและตำรวจ ผู้เฝ้ารักษาหรือผู้ดูแล ซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียงบนอาณาเขตของประเทศกัมพูชา โดยคำพิพากษาดังกล่าว มิได้ระบุเขตแดนระหว่างปราสาทพระวิหารกับเขตแดนไทยอย่างชัดแจ้ง อีกทั้งพยานได้ให้ถ้อยคำยืนยันว่าประเทศไทยได้จัดทำป้ายแสดงเขตและรั้วลวดหนามตามมติคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว การปักปันเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชามีคณะกรรมาธิการร่วมชายแดนไทย-กัมพูชา ที่จัดตั้งขึ้นตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชา พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยดำเนินการภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๐๔ และปี ค.ศ. ๑๙๐๗ รวมความยาวพื้นที่ชายแดนประเทศไทยที่ติดต่อประเทศกัมพูชา ๗๙๘ กิโลเมตรที่ยังเจรจาปักปันเขตแดนยังไม่สำเร็จ ประกอบกับปรากฏในแผนที่แนบท้ายแถลงการณ์ร่วมที่ประเทศกัมพูชาเป็นผู้จัดทำขึ้นมีการกำหนดเขตรอบพื้นที่ปราสาทพระวิหารอย่างชัดแจ้ง อันอาจถือได้ว่าประเทศไทยได้ยอมรับเขตแดนรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้โดยปริยาย นอกจากนี้แถลงการณ์ร่วมในข้อ ๔. ได้ระบุข้อตกลงในลักษณะอาจมีผลผูกพันประเทศไทยและอาจทำลายน้ำหนักในการอ้างอิงเขตแดนที่ประเทศไทยยึดถือสันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งเขตแดนมาโดยตลอด ดังนั้น คดีจึงมีมูลรับฟังได้ตามคำฟ้อง และการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้รับความเสียหายต่อไป อันเป็นความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อีกทั้งหากศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว ก็ไม่มีผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐ จึงมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ส่วนที่...ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า เหตุที่จะขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้หมดสิ้นไปแล้วนั้น เมื่อพิจารณาแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ประกอบกับแผนที่แนบท้าย ซึ่งจัดทำขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว อันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแถลงการณ์ร่วมแล้ว ไม่มีการกำหนดเขตของพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนว่า มีบริเวณ

ครอบคลุมส่วนใดของประเทศใด เป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใด ซึ่งเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทย อันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้ อีกทั้งแถลงการณ์ร่วมอาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันในด้านความคิดเห็นของคนในสังคม และอาจก่อให้เกิดวิกฤติต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวาง แถลงการณ์ร่วมจึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทย เมื่อแถลงการณ์ร่วมยังคงมีผลผูกพันอยู่โดยยังมิได้ถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบกับแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ก็จะมีผลเสียหายและมีผลกระทบต่อประเทศชาติโดยรวมและสิทธิของประชาชนได้ จึงมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษาไว้ต่อไปจนกว่าจะมีคำพิพากษาเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมิอาจรับฟังได้

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๘/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองประมูลงานจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการแผนกสถานีไฟฟ้าแรงสูงระยอง ๒ จังหวัดระยอง และยื่นหลักประกันซองเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาปากช่อง ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) เรื่อง การประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๙ ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีผ่านการตรวจคุณสมบัติและผ่านมาตรฐานทางเทคนิคแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้นัดหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปเสนอราคา ณ สถานที่ประมูลในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙ และกำหนดเวลาลงทะเบียนตั้งแต่เวลา ๙ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา เมื่อถึงวันเสนอราคา ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีไปถึงสถานที่ประมูลในเวลาประมาณ ๑๐.๐๓ นาฬิกา คณะกรรมการผู้จัดการประมูลได้แจ้งด้วยวาจาว่า ไม่อนุญาตให้ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคาและแจ้งว่าจะยึดหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อชี้แจงเหตุผลที่เข้าเสนอราคาล่าช้าและขอคืนหลักประกันซอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ตอบกลับแต่อย่างใด ต่อมาประธานคณะกรรมการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ สั่งการให้ยึดหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ เพื่อขอคืนหลักประกันซองพร้อมกับชี้แจงเหตุผลต่อผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งยึดหลักประกันซองของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งยึดหลักประกันซองและคืนหนังสือค้ำประกันแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เป็นกรณียื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศ เรื่อง การประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อหาผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างมาเสนอราคารับเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการแผนกสถานีไฟฟ้าแรงสูงระยอง ๒ จังหวัดระยอง โดยกำหนดเงื่อนไขในการเสนอราคาว่าผู้เสนอราคาจะต้องยื่นซองข้อเสนอทางเทคนิคพร้อมกับหลักประกันซอง รวมทั้งหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หากผู้เสนอราคารายที่ผ่านการตรวจคุณสมบัติและผ่านมาตรฐานทางเทคนิค แล้วไม่ไปเสนอราคาหรือไปไม่ทันการลงทะเบียนเสนอราคาตามกำหนดเวลาและสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ทราบ ผู้เสนอราคารายดังกล่าวจะต้องถูกยึดหลักประกันซองนั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นนอกจากจะมีลักษณะเป็นคำเชื้อเชิญ ให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างทำคำเสนอขอเข้าทำสัญญาจ้างแล้ว ยังมีลักษณะเป็นคำเสนอให้ผู้ที่จะเข้าเสนอราคาปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเสนอราคาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีตกลงยินยอมผูกพันตนตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีด้วยการเข้าเสนอราคาจัดทำหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และยื่นหลักประกันซองต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาสนองรับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดี และก่อให้เกิดสัญญาประเภทหนึ่งขึ้นซึ่งเรียกว่า "สัญญาหลักประกันซอง" และโดยที่สัญญาหลักประกันซองดังกล่าวมีคู่สัญญาฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีมีเอกสิทธิ์ในการเลือกคู่สัญญา ควบคุมการปฏิบัติตามสัญญา แก้ไขสัญญา และเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่มีเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน อันเป็นลักษณะพิเศษของสัญญาทางปกครองที่ไม่ค่อยพบในสัญญาทางแพ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งคู่สัญญาที่จะเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นความมุ่งหมายให้การดำเนินกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาหลักประกันซองข้างต้น จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ฉะนั้น กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดียึดหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีไปไม่ทันลงทะเบียนเสนอราคาตามกำหนดที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ทราบ จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาหลักประกันซอง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้นัดหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปเสนอราคาในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙ ณ สถานที่ประมูล โดยกำหนดเวลาลงทะเบียนตั้งแต่เวลา ๙ นาฬิกา ถึงเวลา ๙.๓๐ นาฬิกา แต่ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีไปถึงสถานที่ประมูลในเวลาประมาณ ๑๐.๐๓ นาฬิกา คณะกรรมการผู้จัดการประมูลจึงแจ้งด้วยวาจาว่า ไม่อนุญาตให้ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคา พร้อมกับแจ้งว่าจะยึดหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาประธานคณะกรรมการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ได้สั่งการให้ยึดหลักประกันซอง ตามหนังสือลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้นำข้อพิพาทมายื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ กรณีจึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๐/๒๕๕๑

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๘ (ปีการศึกษา ๒๕๔๗) ซึ่งปีดังกล่าวเป็นปีสุดท้ายที่การคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบเอ็นทรานซ์ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ (ปีการศึกษา ๒๕๔๘) การคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาได้เปลี่ยนเป็นระบบแอดมิชชั่น โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำการสอบ O-NET และ A-NET ในปีดังกล่าว และได้ยื่นสมัครแอดมิชชั่นโดยสามารถผ่านการคัดเลือกเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ ต่อมาผู้ฟ้องคดีสมัครแอดมิชชั่นอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (ปีการศึกษา ๒๕๔๙) โดยผู้ฟ้องคดีสมัครสอบเฉพาะ A-NET เท่านั้น ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีสอบผ่านการคัดเลือก แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีสมัครแอดมิชชั่นอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ปีการศึกษา ๒๕๕๐) โดยในครั้งนี้ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบ A-NET หลังจากที่มีการประกาศคะแนนผลการสอบแล้วในวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นสมัครแอดมิชชั่นเลือกคณะผ่านทาง website ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) ซึ่งในขั้นตอนการสมัครไม่มีข้อความแจ้งเตือนใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิสมัครแอดมิชชั่น ต่อมา ในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบสัมภาษณ์และตรวจร่างกายผ่านทาง website ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเนื่องจากขาดคุณสมบัติ O-NET ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับเรื่องไว้และแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าคะแนน O-NET ของผู้ฟ้องคดีไม่ตรงกับปีที่จบการศึกษาตามมติของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตัดสิทธิผู้สมัครคัดเลือกที่มีคะแนน O-NET ไม่ตรงกับปีที่จบการศึกษาทั้งหมด ซึ่งผู้ฟ้องคดี จบการศึกษาในปีที่ไม่มีการสอบ O-NET กรณีดังกล่าว จึงเป็นการตัดสิทธิผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายก่อนปีการศึกษา ๒๕๔๘ ทั้งหมด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกและสามารถเข้าศึกษาในคณะที่ผ่านการคัดเลือกได้ และให้ระงับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ตัดสิทธิผู้ที่มีคะแนน O-NET ไม่ตรงกับปีที่จบการศึกษา

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ประเด็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้ ส่วนกรณีที่ฟ้องขอให้ระงับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ตัดสิทธิผู้ที่มีคะแนน O-NET ไม่ตรงกับปีที่จบการศึกษานั้น เห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้มีสภาพเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องจาก ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับในเรื่องใด ๆ ได้ จึงมิใช่คดีพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีและคำร้องสอดของผู้ร้องสอดทั้งสองไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์อันแท้จริงที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๑ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒ ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ที่ ๓) สองข้อหากล่าวคือ

ข้อหาที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติตัดสิทธิผู้ที่มีคะแนน O-NET ไม่ตรงกับปีที่จบการศึกษาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ระงับมติดังกล่าว แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิใช่คณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีตามคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

สำหรับข้อหาที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศผลการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในระบบกลางทางอินเตอร์เน็ตว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเนื่องจากคะแนน O-NET ของผู้ฟ้องคดีไม่ตรงกับปีที่จบการศึกษา จึงขาดคุณสมบัติที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนประกาศผลการคัดเลือกดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศผลการคัดเลือกใหม่เป็นให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกและให้ได้เข้าศึกษาต่อในคณะที่ผู้ฟ้องคดีสอบได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๙ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น ประกาศผลการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาในระบบกลางประจำปี ๒๕๕๑ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ประกาศว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกยังมีลักษณะเป็นการแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คดีตามคำฟ้องข้อหาที่สองจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ กล่าวคือ สั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม โดยที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นกรณีที่อาจอุทธรณ์ได้ตามขั้นตอน

และระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด คดีนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงยังไม่อาจจะใช้สิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

รายงาน

การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่มาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง โดยทำการศึกษาวิเคราะห์จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้คัดเลือกประเภทคดีที่มีปริมาณการฟ้องจำนวนมาก และคดีที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนรวมมาดำเนินการเพื่อใช้เป็นตัวอย่างของการศึกษาเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคตในประเภทคดีนั้น ๆ จำนวนทั้งสิ้น ๘ คดี ได้แก่ คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร (การก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต) คดีปกครองเกี่ยวกับการคมนาคม (การไม่ต่อใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง) คดีปกครองเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน (การมีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาล) คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (การกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน) คดีปกครองเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (การไม่ขับไล่ผู้บุกรุกออกจากโบราณสถาน) คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (การให้เจ้าหน้าที่รับผิดทางละเมิด) คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น (การประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า) และคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (การไม่ตรวจรับงานและไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่เอกชนผู้รับจ้าง) จากการศึกษาวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองดังกล่าว ทำให้ทราบถึงความคับข้องใจของประชาชนที่มีต่อทางราชการ ปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องของทางราชการ อันเป็นสาเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งผลจากการศึกษานี้จะได้นำมาพิจารณาหาแนวทางป้องกันข้อผิดพลาดของทางราชการที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ สำนักงานศาลปกครองได้นำเสนอผลการศึกษาโดยแยกตามลักษณะคดีพิพาทและเหตุแห่งการฟ้องคดีที่น่าจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้พิจารณาเป็นแนวทางในการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการลดข้อพิพาทที่จะนำมาสู่ศาลปกครองได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีการฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากและจัดอยู่ในลำดับที่หนึ่ง และจากตัวอย่างที่นำมาศึกษานั้นพบว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุที่สำคัญ ๒ สาเหตุ ได้แก่

๑. เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นผลมาจากตัวผู้ฟ้องคดีโดยตรง เช่น การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือความไม่รู้และไม่เข้าใจข้อกฎหมาย หรือการไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น จากสาเหตุดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม และมีผลต่อการตัดสินใจของผู้ฟ้องคดีที่จะนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง และ

๒. เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวคือ เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่งผลให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังเช่นตัวอย่างคดีต่อไปนี้

1.1 เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากประชาชน

1.1.1 กรณีประชาชนเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม

การก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น*

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

เดิมนาย ข. เป็นผู้ครอบครองที่ดินและมีสิ่งปลูกสร้างเป็นบ้านไม้ชั้นเดียวและได้ชำระค่าเช่าให้แก่อำเภอเรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ยกเลิกการเก็บค่าเช่าโดยไม่ทราบสาเหตุ ต่อมา นาย ข. ยกบ้านและมอบการครอบครองที่ดินดังกล่าวให้แก่บุตรของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงก่อสร้างอาคารคอนกรีต ๒ ชั้นครึ่งทดแทนอาคารหลังเดิมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต่อมา นายกเทศมนตรีตำบลโพหัก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ ข.๑) ต่อนายกเทศมนตรีเมื่อนายกเทศมนตรีตรวจเอกสารประกอบคำขออนุญาตแล้วเห็นว่าเอกสารยังไม่ครบถ้วน จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดิน หนังสือยินยอมให้ก่อสร้างในที่ดิน และเอกสารอื่นอีกจำนวนหนึ่งส่งเพิ่มเติม แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ส่งเอกสารดังกล่าว จนกระทั่งเวลาผ่านไปประมาณสองปี ผู้ฟ้องคดีจึงดำเนินการก่อสร้างอาคารอีกครั้งหนึ่ง นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารโดยสิ้นเชิงจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หลังจากนั้น นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมดภายใน ๓๕ วัน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายกเทศมนตรีเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑[๒] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑)[๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม ต่อมา นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมดภายใน ๓๕ วัน ตามมาตรา ๔๒[๔] แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพราะผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอรับใบอนุญาตได้

---

*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๗/๒๕๕๑

[๒] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

[๓] มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ ดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)

[๔] มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงานหรือผู้ดำเนินการ รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันโดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

เนื่องจากก่อสร้างอาคารบนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๓๙ ตรี (๑)[๕] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และเป็นคำสั่งที่ออกหลังคำสั่งระงับการก่อสร้างซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๔๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งของนายกเทศมนตรีจึงชอบด้วยกฎหมาย แม้นายกเทศมนตรีจะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารเกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างก็ตาม ก็ไม่ทำให้อำนาจในการสั่งการตามมาตรา ๔๒ ของนายกเทศมนตรีหมดไป คณะกรรมการฯ จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะคำสั่งให้รื้อถอนอาคารมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑[๖] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นายกเทศมนตรีจึงไม่อาจใช้อำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และแม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่สาธารณประโยชน์แต่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรในบริเวณนั้นครอบครองอยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน โดยทางราชการเคยเก็บค่าเช่า จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารรุกล้ำที่สาธารณะ อีกทั้งนายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารเพียงรายเดียวย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีวัตถุประสงค์สำคัญในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนี้มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามก่อสร้างอาคารบนที่ดินสาธารณประโยชน์อย่างชัดแจ้ง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๘[๗] มาตรา ๙[๘] มาตรา ๑๐๘[๙] และมาตรา ๑๐๘ ทวิ[๑๐] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

---

[๕] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๙ ตรี ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบในภายหลังว่า ผู้แจ้งได้แจ้งข้อมูลหรือยื่นเอกสารไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๙ ทวิ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งมาดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วน ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือนับแต่วันที่เริ่มการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ แล้วแต่กรณี ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจพบว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ แผนผังบริเวณแบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณของอาคารที่ได้ยื่นไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ทราบโดยเร็ว และให้มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ หรือมาตรา ๔๓ แล้วแต่กรณี

ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ทราบภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้ถือว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารดังกล่าวได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำดังกล่าวเป็นการรุกล้ำที่สาธารณะ

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๗-๑๐] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของพนักงานเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าพนักงานเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของพนักงานเมืองใด ถ้าพนักงานเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้พนักงานเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า ที่ดินที่ปลูกสร้างอาคารพิพาทรวมทั้งที่ดินในบริเวณชุมชนเดียวกันมีราษฎรครอบครองปลูกสร้างบ้านพักอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้วโดยทางราชการเคยเก็บค่าเช่า ทำให้เห็นได้ว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หากเป็นไปตามเงื่อนไขและได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้ นายกเทศมนตรีจึงต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตเสียก่อน ส่วนการที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมดภายใน ๓๕ วัน ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นั้น ศาลเห็นว่า แม้นายกเทศมนตรีจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมิได้มีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ โดยชัดแจ้งก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) นายกเทศมนตรีจึงไม่ต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารอีก เมื่อนายกเทศมนตรีตรวจเอกสารประกอบคำขออนุญาตแล้วแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารที่ขาดอยู่ส่งเพิ่มเติม ซึ่งเอกสารที่สำคัญ คือ เอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดินและหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างในที่ดิน และโดยที่ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าอาคารที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างตั้งอยู่บนที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่สามารถมีเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดินได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องไปขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลหรือเกี่ยวข้องเพื่อนำหลักฐานมาแสดงต่อนายกเทศมนตรี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการกลับดำเนินการก่อสร้างอีก นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารโดยสิ้นเชิงจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการยืนยันคำสั่งระงับการก่อสร้างฉบับลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ อันจะทำให้นายกเทศมนตรีต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ เสียก่อนจึงจะมีคำสั่งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจัดส่งเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข.๑ ให้แก่นายกเทศมนตรี จนกระทั่งระยะเวลาล่วงเลยไปประมาณ ๒ ปี กรณีจึงต้องถือว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องโดยการยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การออกคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมดภายใน ๓๕ วัน จึงชอบด้วยขั้นตอนในการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว แม้คำสั่งดังกล่าวจะมิได้ระบุเหตุผลว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องโดยการยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้ก็ตาม แต่ก็ได้ระบุว่าเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตาม

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด
๑. เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๐๙ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๐๙ ทวิ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยถูกต้องแล้ว กรณีจึงเป็นเพียงข้อบกพร่องในการออกคำสั่งที่ยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารเพียงรายเดียวเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลเห็นว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลได้ก็ต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น การที่นายกเทศมนตรีปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายและเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ โดยการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารดังกล่าวในเวลาต่อมา ซึ่งเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังที่วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น แต่การที่นายกเทศมนตรีละเลยไม่สั่งให้ราษฎรอื่นซึ่งก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายและเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี ให้ระงับการก่อสร้างอาคารและสั่งให้บุคคลเหล่านั้นรื้อถอนอาคารเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี ก็ไม่อาจถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษายกฟ้อง

(ค) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

๑. เหตุอันเกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีเอง จากการพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนพบว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ ข.๑) ต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งในแบบ ข.๑ นั้น ได้ระบุเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่จะต้องแนบไปพร้อมกับคำขอเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงน่าจะต้องทราบว่าตนต้องแนบเอกสารประกอบคำขอรายการใดบ้าง ประกอบกับเมื่อนายกเทศมนตรีตรวจเอกสารประกอบคำขออนุญาตแล้วเห็นว่ายังมีเอกสารไม่ครบถ้วน จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดิน หนังสือยินยอมให้ก่อสร้างในที่ดิน และเอกสารอื่นอีกจำนวนหนึ่งส่งเพิ่มเติม แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้นำเอกสารดังกล่าวส่งมอบให้แก่นายกเทศมนตรีแต่อย่างใด อีกทั้งศาลยังวินิจฉัยว่า "ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าอาคารที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างตั้งอยู่บนที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่สามารถหาเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดินได้ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะไปขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลหรือเกี่ยวข้องเพื่อนำหลักฐานการอนุญาตให้ก่อสร้างในที่ดินมาแสดงต่อนายกเทศมนตรี แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการ" จากข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีน่าจะทราบอยู่แล้วว่าตนมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงพิพาทเพราะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่อาจขออนุญาตก่อสร้างอาคารได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังฝ่าฝืนที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยไม่สามารถนำหลักฐานการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวมาแสดงได้ เมื่อไม่มีเอกสารดังกล่าวมาแสดง นายกเทศมนตรีจึงไม่อาจออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับการที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารเพียงรายเดียว ทั้งที่ในบริเวณดังกล่าวมีราษฎรหลายรายปลูกสร้างอาคารเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี แต่นายกเทศมนตรีมิได้มีคำสั่งใด ๆ จึงอาจเป็นสาเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่ามีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง

๒. เหตุอันเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ได้ปล่อยปละละเลยให้มีการก่อสร้างอาคารพิพาทโดยมิได้รับอนุญาต และมิได้ดำเนินการตรวจตราท้องที่ที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ราษฎรจำนวนหนึ่งก่อสร้าง

อาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี และเมื่อนายกเทศมนตรีออกคำสั่งเฉพาะผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีอาศัยคำสั่งดังกล่าวเป็นข้อต่อสู้ในคดีว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการเลือกปฏิบัติกับผู้ฟ้องคดี จะเห็นได้ว่าการละเลยของนายกเทศมนตรีตามข้อเท็จจริงของคดีนี้ก็อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครอง

(ง) ข้อเสนอแนะ

๑. เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพื่อให้ผู้ยื่นคำขอตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนรวมทั้งบทลงโทษ กรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว

๒. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ควรตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมดูแลมิให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย และควรออกตรวจพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ เพราะหากพบเห็นการก่อสร้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที ซึ่งจะทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ดำเนินการได้ง่ายและรวดเร็ว

๓. ควรเผยแพร่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ทราบและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

การไม่อนุมัติให้ต่อใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง เนื่องจากผู้รับใบอนุญาตฯ กระทำผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตฯ"

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ประกอบกิจการขนส่งผู้โดยสาร โดยได้รับใบอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารจากนายทะเบียนประจำจังหวัดราชบุรีในสองเส้นทาง คือ เส้นทางสายที่หนึ่งเป็นเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๘๑๖๑ ราชบุรี-โรงเรียนสินแร่สยาม ใบอนุญาตเลขที่ รบ ๓/๒๕๓๗ มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และเส้นทางสายที่สองเป็นเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๑๗๓๑ ราชบุรี-โป่งกระทิงบน ใบอนุญาตเลขที่ รบ ๓/๒๕๓๘ มีผลตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๕ ในการประกอบกิจการขนส่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่มีรถเป็นของตนเองแต่ให้กลุ่มเจ้าของรถอื่นเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาต ต่อมา เมื่อใบอนุญาตใกล้จะหมดอายุ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ ตามลำดับ ซึ่งนายทะเบียนประจำจังหวัดราชบุรีได้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตฉบับเดิมของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ สำหรับเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาต โดยสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขฯ หลายประการ ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้เคยมีหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อให้ขนส่งจังหวัดราชบุรีทราบถึงปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตฯ ได้ แต่ขนส่งจังหวัดไม่ได้พิจารณาคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงการเดินรถให้เป็นไปตามเงื่อนไขในใบอนุญาตฯ เกี่ยวกับ

"คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔/๒๕๕๑

เส้นทางเดินรถ จำนวนรถ ลักษณะรถ เวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ และสิทธิในรถที่ใช้ประกอบการขนส่งในเส้นทางข้างต้น ภายในเวลาที่กำหนด แต่เมื่อถึงกำหนดดังกล่าวผู้ฟ้องคดียังคงไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของนายทะเบียนประจำจังหวัดราชบุรีที่ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาตฯ ได้ คณะกรรมการฯ จึงมีมติให้จังหวัดราชบุรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเดินรถของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสายเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตฯ ของคณะกรรมการฯ ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีจัดการเดินรถไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในใบอนุญาตฯ รวม ๔ ประการ ได้แก่ (๑) ไม่เดินรถในเส้นทางการเดินรถที่กำหนดในใบอนุญาตฯ (๒) จำนวนรถและลักษณะรถในบางเส้นทางผู้ฟ้องคดีจัดให้มีรถโดยสารธรรมดา (รถบัส) โดยไม่ได้จัดให้มีการเดินรถโดยสารปรับอากาศแต่ประการใด (๓) เกี่ยวกับเวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ ผู้ฟ้องคดีจัดการเดินรถไป-กลับ สูงกว่าเงื่อนไขที่กำหนดในบางเส้นทาง และน้อยกว่าที่กำหนดในบางเส้นทาง (๔) เกี่ยวกับสิทธิในรถที่ใช้ในการขนส่ง ตามเงื่อนไขกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในรถที่ใช้ในการขนส่ง แต่ในการเดินรถในเส้นทางทั้งสองสายที่ได้รับอนุญาตผู้ฟ้องคดีได้ให้กลุ่มเจ้าของรถร่วมเข้าเดินในเส้นทางดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีรถเป็นของตนเอง คณะกรรมการฯ พิจารณาผลการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตฯ จึงไม่อนุมัติให้ต่ออายุใบอนุญาตฯ ทั้งสองเส้นทางดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดี และให้สำนักงานขนส่งจังหวัดราชบุรีประกาศรับคำขออนุญาตประกอบการขนส่งเป็นการทั่วไป

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเหตุผลที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขในใบอนุญาตฯ ทั้ง ๔ ประการข้างต้น ดังนี้ (๑) กรณีเส้นทางการเดินรถนั้น เนื่องจากทางราชการตัดเส้นทางหลวงหมายเลขสายใหม่ ซึ่งเป็นเส้นทางตรงและผ่านหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงเดินรถในเส้นทางใหม่ซึ่งทางราชการอนุโลมให้วิ่งรถได้ตลอดมา (๒) กรณีจำนวนรถและลักษณะรถ เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดให้มีการเดินรถโดยสารปรับอากาศเพราะผู้ฟ้องคดีเคยจัดเดินรถโดยสารปรับอากาศจำนวน ๑ คัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะประชาชนใช้บริการน้อยมาก เนื่องจากปัจจุบันเศรษฐกิจตกต่ำ ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดเดินรถเพราะทนการขาดทุนไม่ไหว (๓) กรณีเวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้นเพราะผู้ฟ้องคดี ไม่ได้จัดแต่เพียงผู้เดียว แต่ได้ให้โอกาสกลุ่มรถร่วมได้วางแผนจัดการเดินรถร่วมกับผู้ฟ้องคดีเพื่อให้เหมาะสมกับจำนวนประชาชนที่ใช้บริการ โดยเร่งปล่อยรถในช่วงเวลาเร่งด่วน ซึ่งเป็นการจัดเวลาให้เหมาะสมตามสถานการณ์ที่เป็นจริง (๔) กรณีสิทธิในรถที่ใช้ในการขนส่ง ซึ่งตามเงื่อนไขกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในรถที่ใช้ในการขนส่งนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีรถเพราะเดิมกรรมการของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรถแต่ให้บุคคลอื่นเช่าซื้อรถยนต์ไป

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ความตามที่ชี้แจงว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการเดินรถที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตฯ หลายประการ คือ ๑. เกี่ยวกับเส้นทางการเดินรถ ๒. เกี่ยวกับจำนวนรถและลักษณะของรถ ๓. เกี่ยวกับเวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ และ ๔. เกี่ยวกับสิทธิในรถที่ใช้ในการขนส่ง โดยกล่าวอ้างเหตุผลต่างๆ นั้น หากพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับกรณี ดังกล่าวซึ่งได้แก่ มาตรา ๔ (๑๓)[๒๒] มาตรา ๖ วรรคสาม[๒๓] มาตรา ๓๐[๒๔] มาตรา

[๒๒-๒๔] พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ฯลฯ ฯลฯ

(๑๓) "คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางหรือคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดแล้วแต่กรณี

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๖ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลางมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัด และการขนส่งระหว่างประเทศ

(มีต่อหน้าถัดไป)

๓๑[๑๕] และมาตรา ๔๑[๑๖] แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจตามกฎหมายโดยชอบที่จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเดินรถขนส่งประจำทางได้ตามความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการเดินรถในเส้นทางสายพิพาทนี้เป็นการกำหนดเส้นทางเดินรถผ่านบริเวณที่มีผู้อยู่อาศัยจำนวนน้อย จำนวนรถ และลักษณะของรถ รวมทั้งเวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ ไม่เหมาะสมกับสภาพวิถีชีวิตและไม่สอดคล้องกับความเป็นอยู่จริงของผู้โดยสาร เงื่อนไขเกี่ยวกับการเดินรถในทางพิพาทจึงไม่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพแก่การบริการสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการฯ ชอบที่จะต้องกำหนดเงื่อนไขการเดินรถขนส่งประจำทางเสียใหม่ให้เหมาะสมกับองค์ประกอบต่าง ๆ ในปัจจุบันและสภาพสังคมนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างข้อต่อสู้ดังกล่าวก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่าตนมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเดินรถให้ถูกต้องอันเป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญซึ่งกำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง การที่คณะกรรมการฯ ไม่อนุมัติให้ต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งเส้นทางสายที่ ๑๗๓๑ ราชบุรี-โป่งกระทิงบน และเส้นทางสายที่ ๘๑๖๑ ราชบุรี-โรงเรียนสินแร่สยาม ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง

(ค) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

๑. เหตุอันเกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีเอง จากการพิจารณาข้อเท็จจริงตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าได้เคยมีหนังสือถึงขนส่งจังหวัดราชบุรีเพื่อชี้แจงเหตุขัดข้องที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขการเดินรถที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่งในประการต่าง ๆ ได้ ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในแต่ละเรื่องนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเองทั้งสิ้น ทั้งที่เป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต อาทิ การเปลี่ยนเส้นทางเดินรถจาก

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)

ฯลฯ ฯลฯ

ให้ขนส่งจังหวัดเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเขตจังหวัดของตน

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในกรุงเทพมหานคร การขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ และให้นายทะเบียนประจำจังหวัดเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในจังหวัดของตน

ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๕-๑๖] พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๑ ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

(๑) จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง

(๒) สิทธิในรถที่ใช้ประกอบการขนส่งของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง

(๓) ลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถและเครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่งที่ต้องให้ปรากฏประจำรถทุกคัน

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) เส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๑) เวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๕) เงื่อนไขอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

การประกอบกิจการอื่นนอกจากการประกอบการขนส่งประจำทางต้องจัดให้มีประกาศเงื่อนไขตาม (๖) (๗) (๘) (๙) และ (๑๑) ณ ที่ซึ่งอธิบดีกำหนดมาตรา ๙๑ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นที่จะแก้ไขสถานการณ์เพื่อให้การขนส่งได้รับความสะดวกหรือให้มีรถเพียงพอแก่การขนส่ง นายทะเบียนมีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงเส้นทางการเดินรถ เวลา และจำนวนเที่ยวของการเดินรถหรือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งผู้ใดส่งรถที่ตนได้รับอนุญาตไปช่วยเหลือเป็นการชั่วคราวตามควรแก่กรณีแล้วให้รายงานคณะกรรมการโดยเร็ว

ทางหลวงหมายเลข ๓๐๘๗ ไปใช้ทางหลวงหมายเลข ๓๒๙๑ แทน ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเส้นทางเดิมอ้อมและไม่ผ่านหมู่บ้าน หรือการไม่จัดเดินรถปรับอากาศเพราะมีผู้ใช้บริการน้อย เนื่องจากประชาชนตามเส้นทางเดินรถมีฐานะยากจนจึงไม่ค่อยใช้บริการรถปรับอากาศ หรือการกำหนดเวลาและจำนวนเที่ยวการเดินรถไม่เป็นไปตามเงื่อนไขโดยเพิ่มเที่ยวเดินรถในเส้นทางที่มีผู้ใช้บริการมากและลดเที่ยวเดินรถในเส้นทางที่มีผู้ใช้บริการน้อย เพราะให้โอกาสกลุ่มรถร่วมเข้ามาร่วมจัดการกำหนดด้วย แต่เหตุผลที่แท้จริงคือผู้ฟ้องคดีไม่มีรถเป็นของตนเองที่จะให้บริการ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทราบและเข้าใจเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นอย่างดี แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหลายเรื่องดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการฯ ไม่ต่ออายุใบอนุญาตฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้งก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดว่าการที่คณะกรรมการฯ ไม่ต่ออายุใบอนุญาตฯ นั้นมีเหตุผลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยแต่อย่างใด เมื่อคณะกรรมการฯ ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าไม่เป็นธรรมแก่ตน จึงนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง

๒. เหตุอันเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการพิจารณาข้อเท็จจริงในคดี ไม่ปรากฏว่าภายหลังจากการออกใบอนุญาตฯ ให้ผู้ฟ้องคดีประกอบการเดินรถแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตฯ แต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนเส้นทางเดินรถจากทางหลวงหมายเลข ๓๐๘๗ ไปใช้ทางหลวงหมายเลข ๓๒๙๑ แทน ซึ่งเป็นกรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการปฏิบัติผิดเงื่อนไขในใบอนุญาตฯ แต่ไม่มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคดีนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงขนส่งจังหวัดราชบุรีเพื่อชี้แจงเหตุขัดข้องที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขฯ ได้ แต่ขนส่งจังหวัดราชบุรีมิได้พิจารณาคำชี้แจงดังกล่าว จนกระทั่งคณะกรรมการฯ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตฯ ของผู้ฟ้องคดี จึงมีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่า หากเจ้าหน้าที่ติดตามตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัดมาตั้งแต่ต้น หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปร่วมรับรู้ปัญหาและให้คำแนะนำตั้งแต่แรกเริ่มที่มีปัญหา ก็ย่อมไม่เกิดการปฏิบัติที่ผิดเงื่อนไขจนถึงขั้นเป็นเหตุผลของการไม่ต่ออายุใบอนุญาตฯ ให้กับผู้ฟ้องคดีและเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในที่สุด

(ง) ข้อเสนอแนะ

๑. ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งฯ นั้น นายทะเบียนควรชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตดังกล่าวให้ผู้รับใบอนุญาตฯ ทราบอย่างชัดเจนถึงผลดีผลเสียในการปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งให้ทราบถึงแนวทางและวิธีดำเนินการที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามเงื่อนไขฯ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันทั้งผู้รับใบอนุญาตฯ และเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตฯ

๒. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขในใบอนุญาตฯ ควรมีแผนงานในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติของผู้รับใบอนุญาตฯ ที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถเข้าไปป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับผู้รับใบอนุญาตฯ หรือกับประชาชนผู้รับบริการสาธารณะได้อย่างทันท่วงที เจ้าหน้าที่ไม่ควรตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตฯ เท่านั้น เพราะหากถึงขั้นการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้วอาจไม่มีเวลาเพียงพอให้ผู้รับใบอนุญาตฯ ได้แก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานได้ทันการพิจารณา หรืออาจถึงขั้นไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงได้ จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการฯ ไม่ต่ออายุใบอนุญาตฯ ได้

๓. หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาตรวจสอบข้อกฎหมาย รวมทั้งระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดที่จะนำมาใช้สนับสนุนการดำเนินการตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ข้างต้น ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีเครื่องมือที่เหมาะสม ซึ่งสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากที่มีการออกใบอนุญาตฯ ให้กับผู้ประกอบการไปแล้วได้

๑.๑.๒ กรณีประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา[๙๗]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลระหว่างวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ และในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดียังเป็นเจ้าของร้านค้าที่ขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างให้แก่เทศบาล ทำให้มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล ปรากฏหลักฐานตามใบส่งของชั่วคราวซึ่งมีเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นผู้ลงชื่อรับของ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ และลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ รวมเป็นเงิน ๗๕๑ บาท โดยนายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้เบิกเงิน และร้านค้าของผู้ฟ้องคดีได้ออกใบเสร็จรับเงิน ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นหลักฐานในการรับเงิน แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ทราบว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลซื้อของอะไรและมิได้ระบุว่าผู้ซื้อเป็นเทศบาล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การซื้อขายดังกล่าวเป็นจำนวนเงินไม่มาก และเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลดังกล่าวซื้อสินค้าจากร้านของผู้ฟ้องคดีในฐานะส่วนตัว ใบเสร็จที่ออกให้จึงมิใช่กิจการที่กระทำเป็นสัญญาตามกฎหมาย และอำเภอที่เทศบาลตั้งอยู่เป็นอำเภอขนาดเล็กอยู่ห่างจากตัวจังหวัด อีกทั้งมีร้านขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างเพียงแห่งเดียว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อย่างไรก็ตาม นายอำเภอได้สรุปผลการสอบสวนและเสนอความเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของกิจการและขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลได้ตกลงซื้อขายสินค้ากับเทศบาลตามใบส่งของและใบเสร็จรับเงินดังกล่าว โดยเทศบาลได้จ่ายเงินให้กับผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงน่าจะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ[๙๘] แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙[๙๙] แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยมีผลตั้งแต่วันที่มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากสมาชิกภาพตามวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพอีก ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลแห่งหนึ่ง และได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเป็นอันดับหนึ่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ถึงประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อแจ้งเหตุดังกล่าว และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเป็นเอกฉันท์สั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งถอนชื่อผู้ฟ้องคดี เนื่องมาจาก

---

[๙๗] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๘/๒๕๕๑

[๙๘]-[๙๙] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๑๘ ทวิ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ

ฯลฯ ฯลฯ

คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามหนังสือด่วนที่สุดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังเป็นที่ยุติว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ผู้ฟ้องคดียังเป็นเจ้าของร้านค้าที่ขายอุปกรณ์ก่อสร้างให้แก่เทศบาลตามหลักฐานใบส่งของชั่วคราว ต่อมา เทศบาลได้ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินตามใบส่งของดังกล่าวและนายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้เบิกเงินตามฎีกาเบิกเงิน หลังจากนั้นร้านค้าของผู้ฟ้องคดีได้ออกใบเสร็จรับเงินเป็นหลักฐานการได้รับเงินตามใบส่งของดังกล่าวให้แก่เทศบาล ในฐานะผู้ซื้อและมีผู้ลงชื่อรับของไว้จากข้อเท็จจริงดังกล่าว การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล เนื่องจากเป็นคู่สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างกับเทศบาล จึงต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้น มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรมจึงบัญญัติห้ามไม่ให้สมาชิกเข้ามามีส่วนได้เสียกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมและไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาลหรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นและมิได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการมีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวกับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด หากมีข้อเท็จจริงตามที่มาตรา ๑๘ ทวิ กำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงที่กำหนดในบทบัญญัติดังกล่าว และมีผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) เมื่อผู้ฟ้องคดีในขณะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นเจ้าของร้านที่ทำสัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างกับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิก กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามสัญญาซื้อขายดังกล่าวที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ จึงเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเทศบาล และต้องพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตามหนังสือด่วนที่สุดลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(ค) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

๑. เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย และไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าการซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างระหว่างร้านของผู้ฟ้องคดีกับเทศบาล เป็นเรื่องที่ทำได้เพราะเป็นการซื้อขายระหว่างร้านของผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่เทศบาลในฐานะผู้ซื้อสินค้าทั่วไป อันเป็นความสมัครใจของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่จะเลือกซื้อสินค้าจากร้านค้าใด ๆ ก็ได้ มิใช่เป็นการซื้อขายระหว่างเทศบาลกับผู้ฟ้องคดีที่ต้องผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อผูกพันเป็นคู่สัญญากับเทศบาลแต่อย่างใด และผู้ฟ้องคดีอ้างว่าขณะเกิดเหตุนั้น ในเขตเทศบาลมีเฉพาะร้านของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่จำหน่ายสินค้าและวัสดุก่อสร้างที่เจ้าหน้าที่เทศบาลต้องการ และเป็นการซื้อขายที่ใช้เงินจำนวนไม่มาก จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องขายสินค้าตามปกติวิสัยประเพณีการค้ากับบุคคลทั่วไปเยี่ยงวิญญูชนผู้มีอาชีพค้าขายสินค้าพึงปฏิบัติระหว่างกัน หาได้มีเจตนาที่จะเอื้อประโยชน์ใด ๆ ให้เกิดขึ้นกับกิจการของตนไม่ นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจอนุมัติก็มิได้สั่งการหรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการซื้อต้องจัดซื้อที่ร้านใดเป็นการเฉพาะ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เคยตกลงหรือ

ทำสัญญาขายสินค้าให้แก่เทศบาลมาก่อน จึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจคลาดเคลื่อนในลักษณะของการกระทำอันต้องห้ามมิให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ อันเป็นสาเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

๒. เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นกรณีที่ข้อพิพาทอันเป็นสาเหตุแห่งการฟ้องคดีอาจเป็นผลมาจากการใช้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐอีกสาเหตุหนึ่งก็ได้ กล่าวคือ ตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา เพื่อเป็นข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการพิจารณาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายไม่ได้คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือกิจการใดกับท้องถิ่นหรือไม่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการเข้ามามีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวอย่างไร หากแต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงขึ้นตามที่มาตรา ๑๘ ทวิ กำหนด ฝ่ายปกครองก็ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อความของการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยฐานการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือกิจการกับท้องถิ่น และที่กล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีรู้ว่าจะมีการจัดซื้อวัสดุก่อสร้างและให้จัดซื้อจากร้านของตนเองโดยไม่สุจริต ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในมาตรานี้ และในกรณีนี้แม้ผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองที่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลจะตรงกับคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เหตุผลและหลักกฎหมายในการวินิจฉัยความมีส่วนได้เสียจะแตกต่างกัน เพราะศาลวินิจฉัยเพียงว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญากับเทศบาลหรือไม่เท่านั้น หาได้กินความไปถึงการพิจารณาประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับจากการทำสัญญาหรือมีมูลเหตุจูงใจแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้และตีความกฎหมายในมาตรา ๑๘ ทวิ คลาดเคลื่อน

(ง) ข้อเสนอแนะ

๑. ควรเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้ให้แพร่หลายเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชน เกี่ยวกับกรณีการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. กระทรวงมหาดไทยควรมีหนังสือซักซ้อมความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์และขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือกิจการใดกับท้องถิ่นหรือไม่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการเข้ามามีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวอย่างไร นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ควรชี้แจงและแนะนำให้ประชาชนทราบถึงความหมายและขอบเขตการพิจารณาในเรื่องนี้ เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นได้ทราบล่วงหน้าว่าต้องปฏิบัติตัวอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๑.๒ เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ : กรณีไม่การออกประกาศกำหนด

หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์เดิมโดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[๒๐]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

การขึ้นบัญชีไว้มีกำหนดไม่เกินสองปี และจะบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในแต่ละตำแหน่งตามตำแหน่งที่ว่างของเทศบาล หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยราชการอื่นที่มีหนังสือแสดงความประสงค์ขอใช้บัญชี ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันสำหรับพนักงานเทศบาลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กำหนดไว้ และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดกาญจนบุรี (ก.ท.จ. กาญจนบุรี) ได้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวออกเป็นประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ และเพิ่มเติมในประกาศ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ โดยการประกาศรับสมัครครั้งนี้ เทศบาลกำหนดเปิดรับสมัครตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ สอบแข่งขันในวันที่ ๑๑ และวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๙ และประกาศผลสอบแข่งขันในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ก.ท. ได้มีมติให้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาทุจริตในการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบแข่งขันเองให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสอบให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น โดยห้ามใช้บัญชีข้ามจังหวัด จากนั้นเลขานุการของ ก.ท. ได้มีหนังสือวิทยุ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แจ้งเวียนให้ประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดทราบมติดังกล่าว และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งชะลอการดำเนินการสอบแข่งขันไว้จนกว่าจะได้รับแจ้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เว้นแต่กรณีที่ได้มีการประกาศรับสมัครสอบแข่งขันไว้ก่อนวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ให้สามารถดำเนินการสอบแข่งขันต่อไปได้ แต่หากยังไม่ถึงกำหนดวันสอบแข่งขันให้จัดทำประกาศเพิ่มเติมแจ้งให้ผู้สมัครสอบทราบว่าไม่สามารถขอใช้บัญชีข้ามจังหวัดได้ ซึ่งประธาน ก.ท.จ. กาญจนบุรีได้แจ้งมติดังกล่าวให้เทศบาลที่จัดสอบทราบ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ แต่เทศบาลไม่ได้จัดทำประกาศเพิ่มเติมแจ้งให้ผู้สมัครสอบแข่งขันทราบ เพราะเห็นว่าการดำเนินการสอบแข่งขันต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของ ก.ท.จ. กาญจนบุรีที่ถือปฏิบัติอยู่เดิมและเพื่อมิให้เป็นเหตุให้ผู้เสียสิทธิฟ้องร้องเป็นคดีได้ พร้อมกับหารือไปยัง ก.ท.จ. กาญจนบุรี ซึ่ง ก.ท.จ. กาญจนบุรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ ถึงเลขานุการ ก.ท. หารือในเรื่องดังกล่าวแต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการตอบข้อหารือดังกล่าว เทศบาลจึงดำเนินการสอบแข่งขันต่อไป ต่อมา ก.ท. ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยมีสาระสำคัญ คือ ยกเลิกหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเดิมและกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันตามมติของ ก.ท. ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยให้มีผลย้อนหลังใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙

---

[๒๐]คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔-๗๙/๒๕๕๑

และต่อมา เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ เทศบาลได้ประกาศผลการสอบแข่งขันในตำแหน่งต่าง ๆ เรียงตามลำดับคะแนนจากมากไปหาน้อย โดยกำหนดให้ผู้ที่สอบได้คะแนนสูงสุดในแต่ละตำแหน่งไปรายงานตัวเพื่อรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามที่ได้ประกาศรับสมัครไว้ พร้อมทั้งขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่เหลือเรียงตามลำดับที่ในแต่ละตำแหน่งเป็นรายภาคตามที่ผู้สมัครสอบแสดงความประสงค์ไว้ โดยมีกำหนดใช้ได้ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ขึ้นบัญชี หลังจากนั้น ในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ก.ท.จ. กาญจนบุรีได้ออกประกาศยกเลิกประกาศ ก.ท.จ. กาญจนบุรี ฉบับลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นประกาศฉบับเดิมที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาลที่เทศบาลใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการรับสมัครครั้งนี้ แล้วกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ ตามประกาศของ ก.ท. ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เช่นกัน และในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เทศบาลมีหนังสือแจ้งให้ผู้สอบแข่งขันได้ที่ขึ้นบัญชีไว้ทุกคนทราบว่าเทศบาลได้ดำเนินการสอบแข่งขันโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว แต่เนื่องจากมติของ ก.ท. ทำให้เทศบาลที่จัดสอบและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถเรียกบรรจุหรือดำเนินการใด ๆ กับบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเอ็ดคนซึ่งเป็นผู้ที่สอบแข่งขันได้และได้รับการขึ้นบัญชีไว้เห็นว่า มติของ ก.ท. ดังกล่าวไม่เป็นธรรมเพราะผู้สมัครสอบแข่งขันทุกคนเดินทางไปสมัครสอบที่เทศบาลนี้ได้รับรู้ถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลตามหลักเกณฑ์เดิมที่สามารถใช้บัญชีข้ามจังหวัดและเลือกภาคที่จะลงได้ หาก ก.ท. เห็นว่ามีการทุจริตหรือจะเกิดการทุจริตในการสอบแข่งขันก็น่าจะยกเลิกการสอบและให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ใหม่ในการสอบครั้งต่อไป ไม่ควรนำมาใช้กับการสมัครสอบแข่งขันที่ได้มีการดำเนินการแล้ว มติของ ก.ท. ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง[๒๐] และวรรคเจ็ด[๒๑] ประกอบกับมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๕)[๒๒] บัญญัติให้คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานเทศบาล สำหรับการบริหารงานบุคคลของแต่ละเทศบาลนั้น

[๒๐-๒๒] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๔ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(๒) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๓) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวนสามคน และปลัดเทศบาลจำนวนสามคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ฯลฯ ฯลฯ

(วรรคเจ็ด) ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง[๒๕] และวรรคหก[๒๖] ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง[๒๗] บัญญัติให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลในแต่ละเขตจังหวัด (ก.ท.จ.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานเทศบาลของแต่ละเทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะต้องให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของเทศบาลในเขตจังหวัดนั้น และต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่ ก.ท. กำหนด ส่วนการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งหรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแห่งใด เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งนั้นตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ท.จ. กำหนด จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ก.ท. มีอำนาจเป็นเพียงผู้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานเทศบาลเท่านั้น โดยมาตรฐานทั่วไปที่ ก.ท. กำหนดมีผลเป็นเพียงกรอบและแนวทางสำหรับ ก.ท.จ. ในการนำไปพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าวของเทศบาลแต่ละแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน มาตรฐานทั่วไปที่ ก.ท. กำหนดขึ้นจึงมิได้มีผลใช้บังคับกับเทศบาลแต่ละแห่งโดยตรง แต่จะเป็นอำนาจโดยตรงของ ก.ท.จ. ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไป

ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานทั่วไปนั้น ก.ท. จะมีมติกำหนดมาตรฐานทั่วไปก่อนแล้วจึงนำมตินั้นไปประกาศให้หน่วยงานต่าง ๆ ทราบโดยทั่วกันตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและชัดเจนของกฎหมายเพื่อให้บุคคลที่อยู่ในบังคับสามารถเข้าใจได้และสามารถกำหนดพฤติการณ์ของตนเองได้ ประกอบกับวิธีปฏิบัติในการตราอนุบัญญัติของไทยที่ผ่านมา ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบและวิธีการในการตราอนุบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งจะมีวิธีดำเนินการโดยนำเอามติของคณะกรรมการที่มีอำนาจออกกฎมาเรียบเรียงเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นข้อ ๆ ในรูปแบบของร่างกฎ ร่างระเบียบ หรือร่างประกาศ แล้วนำเสนอร่างกฎ ร่างระเบียบ หรือร่างประกาศดังกล่าวให้คณะกรรมการนั้นตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงเสนอให้ประธานของคณะกรรมการข้างต้นเป็นผู้ลงนาม โดยจะต้องระบุวันที่ที่จะมีผลใช้บังคับและหรือวันที่ที่ประกาศใช้ไว้ด้วย จากนั้นจะต้องนำไปประกาศให้ผู้ที่จะอยู่ในบังคับได้รับทราบตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการต่อไป ซึ่งวิธีปฏิบัติในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปของ ก.ท. ในเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันสำหรับพนักงานเทศบาลที่ผ่านมานั้นได้จัดทำในรูปแบบของประกาศโดยมีการดำเนินการตามแนวทางดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามติของ ก.ท. เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งได้แจ้งเวียนให้ ก.ท.จ. ทุกแห่งทราบผ่านทางหนังสือวิทยุโดยที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำเป็นประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปตามรูปแบบการดำเนินการดังที่ผ่านมา มติดังกล่าวจึงยังเป็นเพียงเรื่องภายในของ ก.ท. ยังไม่มีสถานะและผลบังคับทางกฎหมายเป็นกฎที่จะมีผลใช้บังคับกับ ก.ท.จ. ซึ่งเป็น ผู้อยู่ในบังคับโดยตรง รวมถึงเทศบาลซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ท.จ. กำหนดตลอดจนไม่อาจนำมาใช้ยันกับผู้สอบแข่งขันและผู้ฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม แม้มติดังกล่าวจะยังไม่มีลักษณะ

[๒๕-๒๗] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๓ เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

(วรรคหก) ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๔ การกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดตามมาตรา ๑๗

ฯลฯ ฯลฯ

เป็นกฎที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ ศาลพิพากษาเพิกถอนได้ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ก.ท. ได้นำมติดังกล่าวไปออกเป็นประกาศฯ ฉบับลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ กำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันสำหรับพนักงานเทศบาลขึ้นใหม่โดยยกเลิกประกาศฉบับเดิม และให้ประกาศฉบับใหม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ พร้อมทั้งได้แจ้งให้ ก.ท.จ. ทุกแห่งทราบ และต่อมา ก.ท.จ. ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลขึ้นใหม่ โดยยกเลิกหลักเกณฑ์ฉบับเดิมและประกาศฉบับใหม่ให้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เช่นเดียวกัน

และโดยที่ประกาศฉบับดังกล่าวเป็นมาตรฐานทั่วไปที่ ก.ท. กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ ก.ท.จ. ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อให้เทศบาลต่างๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบแข่งขัน ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่านิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือ ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการออกประกาศฉบับใหม่ประกาศฉบับเดิมของ ก.ท. และประกาศที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันที่ ก.ท.จ. กำหนดขึ้นตามประกาศฉบับเดิมที่ได้กำหนดให้มีการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลหนึ่งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นได้ ซึ่งเทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งเทศบาลที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ก็ดำเนินการสอบแข่งขันโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวของ ก.ท. จึงเป็นกรณีที่ผู้สมัครสอบรวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้เข้าสมัครสอบแข่งขันโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่าถ้าตนสอบแข่งขันได้จะมีสิทธิตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว หาก ก.ท. จะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมและจะกำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมในนัยที่สำคัญเช่นกรณีนี้ ก็จะต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคตเพื่อให้ ก.ท.จ. ต่าง ๆ ได้มีเวลาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ และให้เทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งผู้สมัครสอบแข่งขัน ได้มีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่ ดังนั้น การที่ ก.ท. ออกประกาศฉบับใหม่โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนประกาศของ ก.ท. ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙

(ค) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในคดีนี้พบว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพราะการที่ ก.ท. มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ให้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาทุจริตในการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่เดิม และให้นำหลักเกณฑ์ใหม่ไปใช้บังคับทันทีตั้งแต่วันที่ ก.ท. มีมติดังกล่าวโดยไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม อีกทั้งกำหนดให้นำมติไปใช้โดยยังมิได้ดำเนินการนำมตินั้นไปออกเป็นประกาศ การกระทำของ ก.ท. ดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปและวิธีปฏิบัติในการตราอนุบัญญัติของไทย และไม่เป็นไปตามรูปแบบและขั้นตอนในการจัดทำประกาศกำหนด

มาตรฐานทั่วไปดังที่ ก.ท. เคยปฏิบัติมา แม้ต่อมา ก.ท. จะได้ปฏิบัติตามรูปแบบและขั้นตอนในการตราอนุบัญญัติของไทย โดยนำมติดังกล่าวไปออกเป็นประกาศ ก.ท. แล้วก็ตาม แต่การที่กำหนดให้ประกาศฉบับใหม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ ก.ท. มีมติดังกล่าว และส่งผลให้ ก.ท.จ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องนำเอามาตรฐานทั่วไปนั้นไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน และ ก.ท.จ. ได้ออกประกาศฉบับใหม่ตามหลักเกณฑ์ใหม่โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ก.ท. มีมติดังกล่าวด้วย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อาจจะขอใช้บัญชีจากการสอบในครั้งนี้ตามหลักเกณฑ์เดิม ไม่สามารถขอใช้บัญชีดังกล่าวได้ ซึ่งไม่เป็นคุณแก่ผู้สมัครสอบรวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ได้เข้าสมัครสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์เดิม จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่สอบแข่งขันได้และได้ขึ้นบัญชีไว้เข้าใจไปได้ว่า การที่ ก.ท. มีมติและดำเนินการดังกล่าวนั้นไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีรวมทั้งผู้สอบแข่งขันได้และได้ขึ้นบัญชีทั้งหมด เพราะผู้สมัครสอบแข่งขันในครั้งนี้ทุกคนเดินทางไปสมัครสอบที่เทศบาลนี้ได้รับรู้ถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลตามหลักเกณฑ์เดิมที่สามารถใช้บัญชีข้ามจังหวัดและเลือกภาคที่จะลงได้ การยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมและให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ใหม่ในการสอบครั้งนี้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

(ง) ข้อเสนอแนะ

๑. กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น สมควรจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการออกกฎหมายอนุบัญญัติ และการมีผลใช้บังคับของกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการดำเนินงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

๒. กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรแจ้งเวียนคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดให้ส่วนราชการในสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

๒. *คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร*

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรมีการฟ้องต่อศาลปกครองอยู่เสมอ และจากตัวอย่างที่นำมาศึกษานั้นพบว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้และตีความกฎหมายคลาดเคลื่อน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายและนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง

การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ดำเนินการขับไล่ผู้บุกรุกและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากโบราณสถาน[๙๗]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๔๗๒ อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี โดยทิศตะวันตกเฉียงใต้ของที่ดินติดกับถนนดินสูงซึ่งผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินข้างเคียงใช้เป็นทางเข้าออกที่ดิน ต่อมามีราษฎรบุกรุกเข้าไปก่อสร้างอาคารบนถนนดังกล่าว และสำนักทะเบียนอำเภอเมืองลพบุรีได้ออกหมายเลขประจำบ้านให้แก่บุคคลดังกล่าว และมีการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กบนที่ดินดังกล่าวโดยอาศัยเงินจากโครงการงบพัฒนาหมู่บ้านของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี นอกจากนี้ ราษฎรซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณนั้นร่วมกันออกค่าใช้จ่ายให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดลพบุรีติดตั้งเสาไฟฟ้าและเดินสายไฟฟ้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่สามารถใช้ถนนดินสูงเป็นทางสัญจรได้ ผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือถึงเทศบาลเมืองลพบุรีเพื่อขอให้ดำเนินการกับผู้บุกรุกดังกล่าว แต่มิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอความเป็นธรรม

จากการสำรวจทางโบราณคดีด้วยภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบกับการสำรวจภาคพื้นดินพบว่าถนนดินสูงไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ในอดีตที่ใช้ปัญญาจัดทำการคมนาคมและระบบส่งน้ำเพื่อการสาธารณูปโภค โดยขุดดินเป็นร่องและพูนทับเป็นคันดินยาวเพื่อบังคับน้ำจากแหล่งน้ำใหญ่อันมีความเกี่ยวพันกับเมืองลพบุรีและมีการนำน้ำไปลงในแอ่งรับน้ำ ปัจจุบันคือวงเวียนศรีสุริโยทัย ต่อมา มีการขุดคลองส่งน้ำเพื่อทำการเกษตร โดยตัดคันดินขาดออกจากกันและปรับปรุงถมดินบริเวณวงเวียนศรีสุริโยทัย ทำให้บริเวณแอ่งรับน้ำเปลี่ยนสภาพไปและคันดินเปลี่ยนการใช้ประโยชน์เป็นถนนเรียกว่า "ที่พูนดินและขุดดิน" หรือ "ถนนดินสูง" สภาพของคันดินบังคับน้ำหรือถนนดินสูงนี้ มีลักษณะเป็นโบราณสถาน ตามมาตรา ๔[๙๘] แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่ยังไม่มีการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามมาตรา ๗[๙๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ดี อธิบดีกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เห็นว่าคันดินบังคับน้ำเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ แม้สภาพของคันดินบังคับน้ำได้เปลี่ยนแปลงไปจนกลายเป็นที่พูนดินหรือถนนดินสูง และมีการปลูกสร้างบ้านเรือนและมีการใช้คันดินบังคับน้ำหรือถนนดินสูงดังกล่าวเป็นทางสัญจรไปมา ก็หาทำให้คันดินบังคับน้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนสภาพทางกฎหมายเป็นที่ดินของบุคคลหรือทางสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ที่ดินพิพาทจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย และเมื่อยังไม่ได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนถนนดินสูงเป็นโบราณสถาน กรมศิลปากร

---

[๙๗] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๖/๒๕๕๑

[๙๘] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ "โบราณสถาน" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

[๙๙] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้กระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามความในวรรคก่อน ถ้าโบราณสถานนั้นมีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ ก็ให้มีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุดให้ยกคำร้องขอของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้

จึงไม่มีอำนาจสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างบนถนนดินสูงตามมาตรา ๗ ทวิ[๓๑] แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อที่พิพาทเป็นที่สาธารณะหรือถนนสาธารณะจึงอยู่ในความควบคุมดูแลของนายอำเภอเมืองลพบุรีตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และเทศบาลเมืองลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งนายกเทศมนตรีได้เคยเรียกผู้บุกรุกมาทำความตกลงและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่เทศบาลเมืองลพบุรีไม่ดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกจากที่พิพาท และอธิบดีกรมศิลปากรไม่ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานสำหรับที่ดินดังกล่าว เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้มีที่ดินในบริเวณใกล้เคียงที่ดินพิพาทได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่สามารถเข้าออกที่ดินของตนเองได้

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกรมศิลปากรให้การว่าถนนดินสูงที่พิพาทเป็นโบราณสถานตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ แต่ยังมิได้ประกาศขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๗ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๐[๓๒] มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง[๓๓] และมาตรา ๓๕[๓๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าอธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษา มิให้ผู้ใดบุกรุกโบราณสถานหรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถานโดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นการกระทำต่อโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วหรือไม่ โดยหากกระทำต่อโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้กระทำต้องรับโทษสูงขึ้น แม้ถนนดินสูงในคดีนี้จะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นผู้สำรวจและขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการดูแล บำรุงรักษาที่ราชพัสดุ รวมทั้งการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุและทรัพย์สินในที่ราชพัสดุก็ตาม แต่โดยที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เป็นกฎหมายทั่วไป ส่วนพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีภาระหน้าที่ดูแลรักษาไม่ให้ผู้ใดบุกรุกโบราณสถานหรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถานไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการที่กฎหมายสองฉบับบัญญัติกำหนดหน่วยงานราชการสองหน่วยงานต้องรับผิดชอบในเรื่องเดียวกัน กรณีต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้ ตามหลักการตีความกฎหมายที่ยอมรับกันทั่วไปว่า เมื่อกฎหมายสองฉบับซึ่งมีคำบังคับเสมอกัน มีข้อความขัดหรือแย้งกันให้ใช้กฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะ

---

[๓๑] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๗ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถานซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง

ผู้ใดขัดขืนไม่ระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งอธิบดี มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีแก่ผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดทั้งสิ้น

สัมภาระที่รื้อถอนถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไปจากเขตโบราณสถานภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันรื้อถอนเสร็จ ให้อธิบดีจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้น เงินที่ได้จากการขายเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขายแล้วเหลือเท่าใดให้คืนให้เจ้าของสัมภาระนั้น

[๓๒]-[๓๔] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนส่างๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใดๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย

มาตรา ๓๒ ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตตามมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บังคับ การจะใช้กฎหมายทั่วไปบังคับได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายพิเศษมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น การที่อธิบดีกรมศิลปากรปล่อยให้ราษฎรเข้าไปปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและรั้วบนถนนดินสูงดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดูแลรักษาถนนดินสูงซึ่งเป็นโบราณสถาน โดยอธิบดีกรมศิลปากรต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ พร้อมทั้งฟ้องขับไล่ให้มีการรื้อถอนอาคารและรั้วที่ปลูกสร้างบนถนนดินสูงส่วนที่ปิดกั้นหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี

(ค) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในคดีนี้อธิบดีกรมศิลปากรให้การว่า กรมศิลปากรมีอำนาจดำเนินการกับผู้บุกรุกก่อสร้างอาคารในเขตโบราณสถานเฉพาะกรณีที่ได้มีการขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๗ ประกอบมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ จึงไม่ดำเนินการกับผู้บุกรุกถนนดินสูงซึ่งเป็นโบราณสถานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน ทั้งที่ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า อธิบดีกรมศิลปากรมีหน้าที่ดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุ มิให้มีการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โดยมิได้รับอนุญาตเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดแก่โบราณสถานและโบราณวัตถุซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การเป็นโบราณสถานหรือโบราณวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงประกอบกับเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ส่วนการขึ้นทะเบียนโบราณสถานหรือโบราณวัตถุตามกฎหมายเป็นเพียงการจัดทำหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาโบราณสถานหรือโบราณวัตถุเท่านั้น และไม่ใช่สาระสำคัญที่จะทำให้หน้าที่ในการดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุของกรมศิลปากรต้องเปลี่ยนแปลงไป และเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่โบราณวัตถุและโบราณสถานอันเป็นสมบัติของชาติ อธิบดีกรมศิลปากรซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลโบราณวัตถุและโบราณสถานตามกฎหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อป้องกันหรือระงับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับโบราณสถานหรือโบราณวัตถุได้ ดังนั้น การที่อธิบดีกรมศิลปากรไม่ดำเนินการกับผู้บุกรุกถนนดินสูงซึ่งเป็นโบราณสถานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดูแลรักษาโบราณสถานตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการใช้และการตีความกฎหมายของอธิบดีกรมศิลปากรในส่วนของการพิจารณาความเป็นโบราณสถานที่อธิบดีกรมศิลปากรเห็นว่าจะมีอำนาจเข้าไปดูแลได้เฉพาะโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนไว้เท่านั้น

(ง) ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรในการดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุ จึงเห็นสมควรนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ แจ้งเวียนคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดให้ส่วนราชการในสังกัดกรมศิลปากรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุ เช่น กรมธนารักษ์ และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี และจากตัวอย่างที่นำมาศึกษานั้นพบว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุที่สำคัญ ๒ สาเหตุ ได้แก่

๑. เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง กล่าวคือ เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำลักษณะข้อเท็จจริงมาปรับใช้กับตัวบทกฎหมายไม่ถูกต้อง ซึ่งส่งผลให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง

๒. เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงนำข้อพิพาทมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังเช่นตัวอย่างคดีต่อไปนี้

๓.๑ เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ : กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำลักษณะข้อเท็จจริงมาปรับใช้กับตัวบทกฎหมายไม่ถูกต้อง

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ทางราชการได้รับ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[๓๔]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีย้ายมาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงินตามคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เมื่อเริ่มปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีได้เรียกตรวจสอบสมุดบัญชีเงินสดและสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารเพื่อให้ทราบสถานะทางการเงินที่แท้จริงของผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่าสมุดบัญชีเงินสดที่ใช้ลงรายการรับจ่ายเงินทุกประเภทมีการลงตัวเลขและรวมตัวเลขผิดพลาด จึงแจ้งให้นาง จ หัวหน้าส่วนการคลังทราบ โดยนาง จ ขอนำไปแก้ไขให้ถูกต้อง ส่วนบัญชีเงินฝากธนาคารไม่สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากนาง จ ซึ่งเป็นผู้เก็บรักษาไว้ไม่นำมาให้ตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งเป็นหนังสือให้นาย ร ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหลทราบ ตามหนังสือลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ต่อมา เมื่อประมาณวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยหัวหน้าส่วนโยธาได้ตรวจสอบบัญชีกับธนาคารฯ พบว่า เงินในบัญชีธนาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับเอกสารที่ได้รับรายงานจากนาง จ. และยังตรวจพบอีกว่าในช่วงที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาง จ. ได้เบิกจ่ายเช็คของผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๒ ฉบับ โดยปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีและนาย ร เบิกจ่ายเงินโดยไม่มี

---

[๓๔] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๗/๒๕๕๑

การลงรายการเบิกจ่ายในสมุดบัญชีเงินสด ทะเบียนคุมการจ่ายเช็ค และทะเบียนคุมเงินฝากธนาคารแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงรายงานให้นาย ร. ทราบ และแจ้งความดำเนินคดีนาง จ. พร้อมทั้งรายงานให้นายอำเภอเมืองสระบุรีทราบ ส่วนนาง จ. หลบหนี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งผลการสอบสวนปรากฏว่า นาง จ. หัวหน้าส่วนการคลัง ยักยอกเงินไปตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๐,๙๔๕,๒๘๐.๘๕ บาท สำหรับสาเหตุแห่งความเสียหายเกิดจากการทุจริตและความบกพร่องของเจ้าหน้าที่หน่วยงานคลัง ความบกพร่องและความประมาทเลินเล่อของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนาง จ. หัวหน้าส่วนการคลัง ได้ยักยอกเงินทั้งจากใบเบิกบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย และจากเช็คเบิกเงินธนาคารฯ ที่เบิกเกินกว่ารายจ่ายตามฎีกาถอนเงินไปเป็นของตนเอง และยักยอกเงินรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีจากการเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และเงินค่าประกันสัญญามีการลงรายการนำเงินฝากธนาคารในบัญชีเงินสดแต่ไม่ได้นำฝากจริงแล้วยักยอกเงินสดส่วนที่เหลือไปเป็นของตนเอง ซึ่งการจัดทำบัญชีต่าง ๆ นั้น นาง จ. ได้ลงรายการเท็จด้วยตนเอง สำหรับช่วงเวลาระหว่างวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล มีเงินขาดบัญชีจำนวน ๔๓๙,๓๐๔ บาท พบว่า ผู้ฟ้องคดีได้ละเลยปล่อยให้มีการลงรายการเท็จในสมุดเงินคงเหลือประจำวันและละเว้นไม่ทำบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน โดยคณะกรรมการฯ ได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า นาง จ. น่าจะทำการทุจริตยักยอกเงินทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว ควรรับผิดชดใช้เงินทั้งหมดพร้อมดอกเบี้ย หากไม่สามารถรับชดใช้จากนาง จ. ได้ทั้งหมด ผู้ที่ต้องรับผิดชดใช้เงินส่วนที่ขาดคือผู้ร่วมลงนามในใบถอนเงินและเช็คซึ่งมีการถอนเงินเกินกว่าฎีกาเบิกเงิน ยกเว้นเช็คที่ปลอมลายมือชื่อนาย ร. และผู้ฟ้องคดี ซึ่งนาง จ. ผู้ถอนเงินจะต้องรับผิดชอบร่วมกับธนาคารฯ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวร่วมกับนาย ร. คนละครึ่ง คือ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดเป็นเงิน ๒๑๙,๖๕๒ บาท แต่เนื่องจากกรณีเข้าหลักเกณฑ์ความรับผิดระดับที่ ๒ ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว ๑๒๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ (กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในลักษณะที่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการจนเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ได้เข้ามาช่วยแก้ไขและบรรเทาความเสียหายให้แก่ทางราชการเพื่อมิให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นหรือทำให้เสียหายน้อยลง) จึงให้ชดใช้ในอัตราร้อยละ ๘๑ ของยอดเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยโต้แย้งว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสรุปผลการสอบสวนว่า นาง จ. ได้กระทำความผิดเพียงผู้เดียว มิได้สรุปว่าผู้ฟ้องคดีมีความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต หากจะต้องชดใช้ก็ควรน้อยกว่าระดับที่ ๒ อีกทั้งตนมิได้ร่วมถอนเงินแต่เป็นเช็คที่ปลอมลายมือชื่อ จึงไม่ต้องรับผิดชอบจำนวนเงินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกตามความในพระราชบัญญัติ

---

[๓] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดทางละเมิดได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เป็นผู้ตรวจพบการกระทำความผิดสมควรกำหนดความรับผิดของผู้ฟ้องคดี โดยให้รับผิดในระดับที่ ๓ ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว ๑๒๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ (กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเนื่องจากขาดความระมัดระวังในลักษณะที่คาดเห็นหรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้) ซึ่งต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๕ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๔๒,๗๗๓.๘๐ บาท ตามผลการพิจารณาอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามผลการพิจารณาอุทธรณ์

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มีความเห็นในส่วนของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ฟ้องคดีละเลยปล่อยให้มีการลงรายการเท็จในสมุดเงินคงเหลือประจำวัน และละเว้นไม่ทำบัญชีเงินคงเหลือประจำวันโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดีเข้ามาดำรงตำแหน่งเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสมุดบัญชีรายรับ-รายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องตรวจเป็นรายเดือนทุกเดือนตามข้อ ๘๗[๖๖] แห่งระเบียบดังกล่าว จนพบความผิดปกติและนำไปสู่การตรวจสอบเพื่อทราบสถานะทางการเงินที่แท้จริงขององค์การบริหารส่วนตำบล และขอตรวจดูสมุดบัญชีเงินฝากของนาง จ. แต่ได้รับการผัดผ่อนเรื่อยมา อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดทางละเมิดได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น เมื่อประมวลพยานหลักฐานและพฤติเหตุแวดล้อมคดีแล้วกรณีจึงฟังได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายเกิดจากการทุจริตของนาง จ. มิได้เกิดจากผู้ฟ้องคดี และฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดการทุจริตอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชำระเงินได้ ตามมาตรา ๑๒[๖๗] ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง[๖๘] และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง[๖๙] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

---

[๖๖] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๘๗ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบัญชีและทะเบียนรายรับรายจ่ายรวมทั้งสรรพบัญชีหรือทะเบียนอื่นใดที่กรมการปกครองกำหนด

[๖๗] พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

[๖๘-๖๙] พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(ค) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

๑. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ลักษณะข้อเท็จจริงกับบทกฎหมายไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบการกระทำความผิด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ อันเป็นการปรับลักษณะข้อเท็จจริงกับตัวบทกฎหมายไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้โดยเคร่งครัด กล่าวคือ หากมีการดำเนินการตามระเบียบโดยเคร่งครัดทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน และผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล การอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการคลังกระทำการทุจริตยักยอกเงิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่มีผู้ใดตรวจพบ คงไม่อาจเกิดขึ้นได้ กรณีจึงเห็นได้ว่าเหตุของความเสียหายขององค์การบริหารส่วนตำบลในคดีนี้นอกจากจะเป็นเพราะการทุจริตของหัวหน้าส่วนการคลังแล้ว ส่วนหนึ่งยังเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหัวหน้าส่วนการคลังได้ละเลยต่อหน้าที่มาเป็นเวลานาน เป็นเหตุให้เกิดช่องทางในการทุจริตขึ้น และเมื่อเกิดการทุจริตขึ้นแล้วก็ไม่สามารถตรวจพบได้ในเวลาอันควร ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวนมากถึงสิบล้านบาทเศษ ซึ่งหากมีการตรวจสอบการทำงานของหัวหน้าส่วนการคลังตามระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัดก็ย่อมจะไม่เกิดการทุจริตขึ้น หรือแม้จะเกิดการทุจริตขึ้นก็คงจะไม่เสียหายมากถึงขนาดนี้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตทางการเงิน เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตเงินงบประมาณแผ่นดิน

(ง) ข้อเสนอแนะ

๑. การพิจารณาว่าการกระทำละเมิดลักษณะใดถือเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ไม่มีกฎหมายใดให้คำนิยามไว้ จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจวินิจฉัยที่จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดีเป็นสำคัญ ซึ่งกระทรวงการคลังเคยมีหนังสือแจ้งให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว ๑๒๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน โดยได้กำหนดแนวทางการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นสองกรณี คือ กรณีกระทำด้วยความจงใจ และกรณีกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งกำหนด

ระดับความรับผิดไว้ ๓ ระดับ อันอาจเป็นเหตุให้หน่วยงานทางปกครองเข้าใจว่าหากเกิดความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามแนวทางในหนังสือดังกล่าวทุกกรณี และคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีก็ใช้แนวทางดังกล่าวในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของผู้ฟ้องคดี แม้ว่าจะเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม แต่ปัจจุบันหนังสือกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว ซึ่งหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ได้กำหนดแนวทางประกอบการพิจารณาในเบื้องต้นให้แก่หน่วยงานของรัฐในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ทั้งผู้ทุจริต คณะกรรมการ ผู้เกี่ยวข้อง (ตรวจสอบ/เสนอความเห็น) และผู้บังคับบัญชา โดยในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ได้วางแนวทางให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมิต้องใช้สิทธิเรียกให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ก็ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วยตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้วจึงนำความเสียหายที่ลดส่วนและ/หรือหักส่วนแล้วมาพิจารณาความรับผิดให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละรายด้วย ดังนั้น การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหน่วยงานของรัฐจึงควรพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐฯ เป็นหลักและนำแนวทางตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ มาใช้เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดสัดส่วนความรับผิดในเบื้องต้นเท่านั้น โดยต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ

๒. ควรมีการแจ้งเวียนคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่า หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเท่านั้น การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ย่อมเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานกลางควรเผยแพร่ตัวอย่างแนวทางในการพิจารณาว่าการกระทำใดถือเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการความรับผิดทางแพ่ง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และศาลปกครองให้หน่วยงานของรัฐทราบโดยทั่วกัน

๓. ให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งเวียนหนังสือเพื่อกำชับให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการเงินการบัญชีและการพัสดุ ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ควรชี้ชัดให้เห็นถึงกลโกงของผู้ทุจริตในรูปแบบต่างๆ ด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตสามารถสอดส่องดูแลได้ตรงจุดและละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น

๔. ให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องการตรวจสอบการทุจริตอยู่เสมอ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เพิ่งเข้ามาปฏิบัติงานเป็นครั้งแรกซึ่งยังไม่มีประสบการณ์ในด้านการตรวจสอบการทุจริต

3.2 เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากประชาชน : กรณีประชาชนเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม

การขอให้ยกเลิกประกาศกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และขอให้ศาลพิพากษาว่าการดำเนินการสำรวจความเห็นของประชาชนภายหลังการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าไม่ชอบด้วยกฎหมาย[40]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงพิพาทซึ่งถูกเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านบางส่วนตามประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการกำหนดแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้า เนื่องจากแนวส่งไฟฟ้าดังกล่าวมีจุดหักมุมถึงสองจุดบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายทั้งสองด้าน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เพื่อขอให้แก้ไขแนวสายส่งไฟฟ้าจากแนวเดิมเป็นการวางแนวตรงเลียบขนานไปกับลำเหมืองสาธารณะเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแก้ไขแนวเขตเดินสายไฟฟ้าตามแนวที่ผู้ฟ้องคดีเสนอจะประหยัดงบประมาณมากกว่าแนวเดิมและจะผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพียงด้านเดียว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้มอบหมายให้นาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินบริเวณที่คาดว่าแนวสายส่งไฟฟ้าจะพาดผ่าน ในกรณีที่มีการแก้ไขแนวสายส่งไฟฟ้าตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ แต่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดิน ๘ รายจากทั้งหมด ๙ ราย ได้ปฏิเสธที่จะให้ความยินยอม คณะกรรมการพิจารณาแนวสายส่งไฟฟ้า (คพส.) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้พิจารณาและมีมติยืนยันแนวสายส่งไฟฟ้าเดิม เนื่องจากเห็นว่าการปรับแก้แนวสายส่งไฟฟ้าทำให้ต้องเพิ่มงบประมาณและเป็นภาระแก่ประชาชนในท้องที่เพิ่มขึ้น และการตั้งเสาไฟฟ้าใกล้บริเวณริมคลองจะทำให้เสาไฟฟ้าไม่มั่นคง ประกอบกับไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกแนวสายส่งไฟฟ้าตามที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้วางหลักเกณฑ์ทางด้านวิศวกรรมสายส่งไว้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดแนวเขตดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชนตามมาตรา ๔๘[41] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่หน่วยงานมิได้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อศึกษาและประเมิน ผลกระทบต่อประชาชนตามมาตรา ๕๖[42] มาตรา ๖๐[43] มาตรา ๗๖[44] และมาตรา ๗๙[45] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก่อนที่จะมีการออกประกาศ

---

[40] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๑๖/๒๕๕๑

[41] [42] [43] [44] [45] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มีต่อหน้าถัดไป)

ดังกล่าว และเป็นการเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเพราะถูกจำกัดสิทธิในที่ดินในการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน ขาดโอกาสที่จะขายที่ดินในราคาท้องตลาด ไม่อาจใช้และแสวงหาประโยชน์ในที่ดินในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ยกเลิกประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าและมีคำพิพากษาว่าการสำรวจความเห็นของประชาชนของนาย ส ภายหลังการกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เพื่อขอให้แก้ไขแนวเดินสายไฟฟ้าจากแนวที่กำหนดไว้เดิม นาย ส จึงได้เข้าสำรวจความเห็นของเจ้าของที่ดินที่อาจได้รับผลกระทบเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาแนวสายส่งไฟฟ้า (คพส.) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เพื่อพิจารณาตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีนั้น การกระทำดังกล่าวของนาย ส เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การสำรวจความเห็นของเจ้าของที่ดินข้างเคียงของนาย ส จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕[๖] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีอำนาจตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง[๗] แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบกับโครงการเดินสายส่งไฟฟ้าที่พิพาทในคดีนี้ รัฐมนตรีมิได้สั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามข้อ ๗[๘] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)

มาตรา ๗๙ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

[๖] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๗] พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๑) หรือ (๓) ให้ กฟผ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

[๘] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๗ เมื่อรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สมควรรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ รัฐมนตรีอาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้ได้

โครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น แม้จะดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมดในส่วนภูมิภาคหรือในส่วนท้องถิ่น ก็ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ที่จะสั่งให้มีประชาพิจารณ์ได้

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจและประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีประชาพิจารณ์ตามข้อ ๘[๕๕] ของระเบียบดังกล่าวได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วผู้ฟ้องคดีจะโต้แย้งในชั้นพิจารณาคดีว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มิได้มีการประชาพิจารณ์ก่อนดำเนินการตามโครงการไม่ได้ การก่อสร้างโครงการเดินสายส่งไฟฟ้าที่พิพาทกันในคดีนี้จึงเป็นกรณีที่ไม่จำต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๙[๕๖] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่อย่างใด

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และนาย ส. นำสถิติเกี่ยวกับการโค่นล้มของเสาไฟฟ้าแรงสูงที่อยู่ใกล้แม่น้ำขนาดใหญ่ซึ่งแตกต่างจากลำเหมืองสาธารณะที่ขอให้วางแนวสายส่งใหม่นั้น ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณา และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีหลักเกณฑ์การกำหนดเขตสายส่งไฟฟ้าโดยประสงค์จะหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีลักษณะดินอ่อนและใกล้คลองหรือแหล่งน้ำธรรมชาติ ประกอบกับเคยมีเหตุการณ์ที่ฐานเสาไฟฟ้าชำรุดเสียหายอันเกิดจากการก่อสร้างเสาไฟฟ้าใกล้แหล่งน้ำมาแล้ว การกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าตามประกาศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าที่พิพาทตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว

(ค) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในคดีนี้พบว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากประชาชนเห็นว่าการกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้าทำให้ตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม และมีการสำรวจความเห็นของเจ้าของที่ดินภายหลังมีการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าแล้วโดยไม่มีการทำประชาพิจารณ์ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และขาดโอกาสที่จะขายที่ดินในราคาท้องตลาด เมื่อพิจารณาข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาได้จากการพิจารณาคดีพบว่า

๑. ผู้ฟ้องคดีเข้าใจข้อกฎหมายคลาดเคลื่อนทำให้เข้าใจว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนี้

๑.๑ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชนตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อศึกษาและประเมินผลกระทบต่อประชาชน คุณภาพสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

---

[๕๕] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๘ ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่า โครงการของรัฐเรื่องใดหากดำเนินการไปแล้วอาจมีผลกระทบตามข้อ ๗ และประสงค์จะให้มีประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ให้มีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากหน่วยงานของรัฐมิได้ตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน ๓๐ วัน หรือตอบหรือชี้แจงแล้ว แต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจและประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมด ก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัด แล้วแต่กรณีเพื่อขอให้มีประชาพิจารณ์

เมื่อได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว หากรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่ากรณีต้องด้วยข้อ ๗ และยังไม่เคยมีประชาพิจารณ์ในประเด็นดังกล่าวมาก่อนทั้งการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์ การตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นหรือการแก้ปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ก็อาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้ได้

คำสั่งให้มีหรือมิให้มีประชาพิจารณ์ย่อมเป็นอันถึงที่สุด และให้แจ้งผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นคำร้องทราบโดยเร็ว ในกรณีมีผู้มีส่วนได้เสียหลายคนยื่นคำร้องมาพร้อมกัน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียบางคนตามที่อนุมานได้ว่าเป็นผู้แทน ย่อมถือว่าได้แจ้งตามข้อนี้แล้ว

คำสั่งมิให้มีประชาพิจารณ์ย่อมไม่ตัดสิทธิผู้มีส่วนได้เสียเดิมหรือคนใหม่ที่จะยื่นคำร้อง พร้อมทั้งแสดงเหตุผลใหม่เพื่อขอให้มีประชาพิจารณ์

[๕๖] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

การเปลี่ยนเส้นทางสัญจรหรือการขนส่งสินค้าตามมาตรา ๕๖ มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และโครงการดังกล่าวรัฐมนตรีมิได้สั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามข้อ ๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จากคำฟ้องจะพบว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ก่อน โดยเห็นว่าการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ เมื่อหน่วยงานทางปกครองมิได้กระทำการดังกล่าวก่อนการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า จึงมีผลทำให้การประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่เป็นธรรมกับตนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

๑.๒ ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าการกระทำของนาย ส. เป็นการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ การที่นาย ส. เข้าสำรวจความเห็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องกระทำตามหลักเกณฑ์ หาใช่เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่คำสั่งทางปกครองของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ที่มอบหมายให้นาย ส. เข้าทำสำรวจความเห็นของเจ้าของที่ดินที่แนวเสาไฟฟ้าจะพาดผ่าน ผลการสำรวจความเห็นดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการวินิจฉัยและมีมติยืนยันแนวสายไฟฟ้าเดิมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวของนาย ส. เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินของนาย ส. จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเข้าใจหลักกฎหมายปกครองคลาดเคลื่อนและเป็นเหตุแห่งหนึ่งที่นำมาสู่การฟ้องคดีนี้

๒. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้แจ้งข้อมูลหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่หน่วยงานทางปกครองใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้า ข้อมูลเกี่ยวกับการก่อสร้างในทางวิศวกรรมต่าง ๆ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบในลักษณะที่เข้าใจได้โดยง่าย กล่าวคือ มีการใช้ศัพท์ทางเทคนิคโดยไม่ได้อธิบายและชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบตั้งแต่ในชั้นประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยอมรับการที่ต้องถูกรอนสิทธิทางทรัพย์สินบางส่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

(ง) ข้อเสนอแนะ

การประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านที่ดินของประชาชนเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินต้องถูกรอนสิทธิทางทรัพย์สินจากการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ผู้ถูกรอนสิทธิล้วนแต่ไม่ต้องการที่จะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ทรัพย์สินของตน ดังนั้น ในการดำเนินการดังกล่าวหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเคร่งครัด นอกจากนี้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรชี้แจงให้ข้อมูลต่าง ๆ ของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางด้านวิศวกรรม เหตุผลความจำเป็นของการเลือกแนวเดินสายส่งไฟฟ้า รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องและเข้าใจถึงความจำเป็นของการดำเนินการโครงการ รวมทั้งพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม การดำเนินการดังกล่าวอาจจะทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเกิดการยอมรับและเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นของการดำเนินการโครงการ นอกจากนี้ แม้ว่ามาตรา ๕๙

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดข้อพิพาทจะไม่ได้กำหนดให้การกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ตาม แต่ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง[๓] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วถึงก่อนดำเนินการ ซึ่งการกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า ถือได้ว่าเป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการกำหนดแนวเดินสายไฟฟ้า โดยควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงแล้ว อาจเป็นการลดข้อพิพาทที่มาสู่ศาลปกครองอีกทางหนึ่ง

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติให้กำหนดคำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ว่า "สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมิได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง" ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมีการฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก และจากตัวอย่างที่นำมาศึกษานั้นพบว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานทางปกครองและไม่ยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายและนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง

---

[๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๗ วรรคสอง การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

การปฏิเสธไม่ตรวจรับงานและไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่เอกชนผู้รับจ้างโดยกล่าวอ้างการดำเนินงานที่ยังไม่แล้วเสร็จในเรื่องซึ่งไม่ใช่ข้อกำหนดตามเอกสารสัญญาจ้าง[๕๒]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างและปรับปรุงท่อเมนประปาภายในเขตเทศบาลตำบลลาดบัวหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้าง ในการก่อสร้างตามสัญญาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างแล้วเสร็จ และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอส่งมอบงานจ้างภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบรายละเอียดตามแบบแปลนของเทศบาลและใบประมาณราคาของเทศบาลแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีรายการให้ตรวจรับรวม ๑๗ รายการ จึงวินิจฉัยให้ผู้รับจ้างปฏิบัติงานตามปริมาณงานที่ถูกต้องเพิ่มเติมอีกจนครบทุกรายการ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงตามคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า งานที่ให้ทำเพิ่มเติมรวม ๑๗ รายการนั้นเป็นงานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบแล้วมีแบบรูปและรายการละเอียดผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนไปจากหลักการทางวิศวกรรมหรือทางเทคนิคก่อสร้างตามเอกสารประมาณราคาก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขงานดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่างานที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้แก้ไขเป็นรายการที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ ไม่ใช่งานตามรายการที่กำหนดไว้ในสัญญา ประกอบกับในระหว่างการดำเนินการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนในหลักการทางวิศวกรรมหรือทางเทคนิคการก่อสร้างตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง และหากผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้แก้ไข ระยะทางของงานก่อสร้างจะเกินกว่าข้อกำหนดในสัญญาถึง ๒ เท่า ซึ่งถือว่าเป็นงานพิเศษที่จะต้องมีการตกลงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างหรือราคาค่าก่อสร้างใหม่ตามปริมาณที่เพิ่มขึ้น สำหรับในส่วนของงานตามสัญญาจ้างนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้ดำเนินการก่อสร้างถูกต้องตามสัญญาแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ตรวจรับมอบงานและไม่จ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยกล่าวอ้างว่าการดำเนินการก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จและการที่ผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขงานตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ดำเนินการเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจรับงานและจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๑ ของสัญญาพิพาท มีข้อกำหนดสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีตกลงรับจ้างก่อสร้างและปรับปรุงท่อเมนประปาภายในเขตของผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีลักษณะของวัสดุที่ใช้ก่อสร้างและรูปแบบของการก่อสร้างเป็นไปตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดแนบท้ายประกาศสอบราคาจ้าง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างภายใต้การควบคุมของผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งปรากฏตามรายงานผลการควบคุมงานประจำสัปดาห์ โดยไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขงานก่อสร้างให้เป็นตามแบบแปลนและใบประมาณราคาของเทศบาล แต่ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานซึ่งดำเนินการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยตามข้อกำหนดในสัญญาแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตรวจสอบรายละเอียดของงานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบตามแบบแปลนของเทศบาล

---

[๕๒] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๔/๒๕๕๑

และใบประมาณราคาของเทศบาล แล้วรายงานการตรวจงานจ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จเนื่องจากมีรายการที่ไม่มีให้ตรวจนับจำนวน ๑๗ รายการ โดยไม่มีรายละเอียดว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างไม่ถูกต้องตามแบบของสัญญาอย่างไร และต้องดำเนินการแก้ไขอย่างไร นั้น โดยที่แบบแปลนและใบประมาณราคาข้างต้นมิใช่เอกสารแนบท้ายสัญญาอันจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ดังนั้น กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างถูกต้องตามสัญญาและภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าว ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้าง พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

(ค) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

๑. ความบกพร่องของหน่วยงานทางปกครองในการกำหนดรายละเอียดของงานก่อสร้างแนบท้ายสัญญาจ้าง โดยที่ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผลงานที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างตามแบบที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างนั้น ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ มีรายการที่ต้องทำอีก ๑๗ รายการ อันเกิดจากการตรวจสอบงานก่อสร้างของคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี โดยคณะกรรมการฯ มิได้พิจารณาผลงานของผู้ฟ้องคดีจากแบบที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง แต่พิจารณาเปรียบเทียบจากแบบแปลนของเทศบาลและจากเอกสารรายละเอียดการประมาณราคาโครงการก่อสร้างของเทศบาลซึ่งไม่ใช่เอกสารแนบท้ายสัญญาอันจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาได้ ทั้งนี้ ปรากฏเหตุผลตามข้อความที่ระบุในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งสรุปได้ว่า งานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจรับนั้น เป็นงานที่มีแบบรูปและรายการละเอียดผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนไปจากหลักการทางวิศวกรรมหรือทางเทคนิคการก่อสร้างตามเอกสารประมาณราคาก่อสร้างซึ่งเป็นการคำนวณตามหลักการทางวิศวกรรมและเทคนิคการก่อสร้างที่ตรงตามข้อเท็จจริงของปริมาณงานในการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานตามปริมาณงานที่ถูกต้องเพิ่มเติมอีกจำนวน ๑๗ รายการ เพื่อให้ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของโครงการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่างานที่ให้จัดทำเพิ่มเติมนั้นไม่ใช่งานที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง โดยงานตามสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการจนเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมจ่าย จึงเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทในคดีนี้ขึ้น ซึ่งจากข้อเท็จจริงข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดรายละเอียดของงานก่อสร้างที่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการไว้ในเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างให้ชัดเจนสอดคล้องกับเอกสารรายละเอียดประมาณราคาโครงการก่อสร้างซึ่งมีรายละเอียดตรงตามความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งในการตรวจรับงานอันเนื่องมาจากสาเหตุดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีระบุไว้ในคำอุทธรณ์ กรณีจึงถือได้ว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำมายื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลเป็นผลมาจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างที่ไม่กำหนดรายละเอียดของงานก่อสร้างตามเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างให้ชัดเจนและสมบูรณ์เพียงพอ

๒. หน่วยงานทางปกครองไม่ยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างโดยเคร่งครัด เนื่องจากข้อ ๑ ของสัญญาจ้างที่พิพาท ระบุเนื้องานในเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้าง ไม่ตรงตามความประสงค์ที่แท้จริงของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการเสนอราคา และเมื่อมีความจำเป็นต้องให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างเพิ่มเติมจากรูปแบบเดิมที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง อันเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองควรต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญา โดยต้องตกลงกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับงานส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้นให้กับผู้รับจ้างด้วย แต่จากคำให้การและคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้วิธีการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มเติมจากงานในส่วนที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง ด้วยการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานที่ส่งมอบโดยถือว่าผู้ฟ้องคดียังทำงานตามสัญญาจ้างไม่แล้วเสร็จแทนการใช้วิธีจัดทำข้อตกลงกำหนดอัตราค่าจ้างใหม่สำหรับงานส่วนที่เพิ่มขึ้นตามแนวทางที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง และเมื่อผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ทราบว่ายินดีจะก่อสร้างเพิ่มเติมตามที่ได้รับแจ้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้น คณะกรรมการตรวจการจ้างกลับถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างทำให้การก่อสร้างไม่ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดจ่ายค่าจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างโดยถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างแล้ว อันเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดข้อพิพาทในคดีนี้ขึ้น กรณีจึงแสดงให้เห็นว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้มีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างไม่ยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง และที่เกี่ยวกับการตกลงกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับงานที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่อีกส่วนหนึ่งด้วย

(ง) ข้อเสนอแนะ

หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีนโยบายที่จะดำเนินโครงการก่อสร้าง ควรศึกษาและทำความเข้าใจหลักกฎหมาย รวมทั้งแนวทางเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญา ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาให้มากยิ่งขึ้น และหากมีปัญหาข้อสงสัยเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ควรสอบถามหรือหารือไปยังหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง หรือศึกษาแนวทางปฏิบัติจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดทำสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญาของหน่วยงานทางปกครองมีความสมบูรณ์ถูกต้อง มีผลผูกพันตามกฎหมายและเกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญา

แนวทาง
การปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

รายงานการสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า มีคำวินิจฉัยในหลายคดีที่สามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการและหลักกฎหมายเพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)[๓] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งสำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการและหลักกฎหมายดังกล่าวโดยจัดเรียงลำดับตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)-(๔)[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

กรณีที่คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้การดำเนินกระบวนการทางวินัยโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เช่น การมีมติและมีคำสั่งลงโทษผู้ที่ถูกสอบสวน เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอดีตปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยกรณีดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีที่มีการ

[๓-๔] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ ฯลฯ

กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ควบคุมการก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางระบายน้ำ เป็นเหตุให้การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนและสัญญาจ้าง อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้าง ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม[๕๕] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยนายอำเภอในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้รายงานผลการสอบสวนไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แล้วส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามมติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงที่นายอำเภอแต่งตั้งไม่โปร่งใส และบิดเบือนข้อเท็จจริงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นต้นไป การออกคำสั่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่ได้กระทำภายหลังวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ตามมาตรา ๑๕[๕๖] ประกอบกับมาตรา ๒๕[๕๗] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

---

[๕๕] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๘๒ ฯลฯ ฯลฯ
การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

[๕๖] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน
อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น เป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

[๕๗] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๒๕ องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย
(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน
(๒) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนแปดคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้
(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้
(ก) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน
(ข) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน
(ค) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน
(ง) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล
ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓[๕๘] แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เนื่องจากการใช้อำนาจของนายอำเภอที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับอำนาจของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๑๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งแม้ว่าตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบลฯ จะบัญญัติให้นายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ไม่ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ก็ตาม แต่เนื่องจากไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าได้มีการแจ้งให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ซึ่งในกรณีนี้คือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีแล้วได้รับการปฏิเสธหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ แม้ว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำความผิดกับผู้ฟ้องคดีซึ่งอาจทำให้ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังสามารถแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้ ตามความในมาตรา ๖๐ วรรคสอง[๕๙] แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กรณีจึงไม่เข้าข่ายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่แต่งตั้งโดยผู้ไม่มีอำนาจ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งย่อมส่งผลให้การดำเนินกระบวนการทางวินัยโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ มาพิจารณาและมีมติลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าวนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๑)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ทางเชื่อมระหว่างอาคารถือเป็น "อาคาร" ตามนัยมาตรา ๔[๖๐] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อเดิมอาคารสองหลังไม่มีทางเชื่อมระหว่างกัน การก่อสร้างทางเชื่อมระหว่างอาคารในภายหลังจึงถือเป็นการ "ดัดแปลง" อาคาร

---

[๕๘] พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๙ การบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุมัติของ อ.ก.ท. จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และเมื่อได้สั่งบรรจุและแต่งตั้งแล้วให้รายงาน ก.ท.

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ไม่ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

[๕๙] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๐ ให้ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้ประธานกรรมการบริหารเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธานกรรมการบริหารในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

[๖๐] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายกเทศมนตรีนครลำปาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารส่วนที่เป็นทางเชื่อมระหว่างอาคารหลังเก่ากับอาคารหลังใหม่ย้อนหลังแก่ผู้ก่อสร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการก่อสร้างอาคารดังกล่าวก่อสร้างขึ้นโดยขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว ***ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า*** ทางเชื่อมระหว่างอาคารของโรงพยาบาล ทั้งสองหลังสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นทางสำหรับขนย้ายผู้ป่วยและอุปกรณ์ทางการแพทย์จึงมีลักษณะเป็นทางหรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ ตามความหมายของคำว่า "อาคาร" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การก่อสร้างดัดแปลงอาคารเดิมให้มีทางเชื่อมระหว่างอาคารทำให้ลักษณะขอบเขตแบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ของโครงสร้างอาคารเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด การก่อสร้างทางเชื่อมระหว่างอาคารจึงถือเป็นการดัดแปลงอาคารตามความหมายของบทบัญญัติมาตราเดียวกัน แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปว่าการก่อสร้างทางเชื่อมระหว่างอาคารดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างอาคารเดิมและไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับโครงสร้างอาคารเดิมส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบ อันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาว่าการก่อสร้างดังกล่าวเข้าข้อยกเว้นที่ไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร ตามข้อ ๑ (๓)[๖๑] ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และ (๓)[๖๒] ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างต่อเติมอาคารส่วนที่เป็นทางเชื่อมระหว่างอาคารสองหลังดังกล่าวตามคำขอของบริษัทผู้ก่อสร้างในภายหลังนั้น จึงไม่ขัดต่อกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๖/๒๕๕๑)

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)

"อาคาร" หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง

(๑) อัฒจันทร์หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน

(๒) เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อู่เรือ คานเรือ ท่าน้ำ ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

(๓) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

(ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม

(ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา ๘ (๙)

(๕) สิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงส่วนต่างๆ ของอาคารด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

"ดัดแปลง" หมายความว่า เปลี่ยนแปลงต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ ของโครงสร้างของอาคารหรือส่วนต่างๆ ของอาคารซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้วให้ผิดไปจากเดิม และมิใช่การซ่อมแซมหรือการดัดแปลงที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

[๖๑]กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ การกระทำดังต่อไปนี้ ไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร คือ

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) การเปลี่ยนแปลง การต่อเติม การเพิ่ม การลด หรือการขยายซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ของส่วนต่างๆ ของอาคารที่ไม่เป็นโครงสร้างของอาคาร ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้างของอาคารเดิมส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบ

ฯลฯ ฯลฯ

[๖๒]กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณแบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต ให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะ ขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน หรือเนื้อที่ของส่วนต่างๆ ของอาคารที่ไม่เป็นโครงสร้างของอาคารอันเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้างของอาคารส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบ

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๗)[๒] แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ต้องปรากฏว่ามีการกระทำซึ่งมีความร้ายแรงจนถึงขนาดที่หากบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจะเกิดความเสียหายต่อราชการและส่วนรวม หรือมีพฤติการณ์แห่งการกระทำที่วิญญูชนมิอาจรับให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ มิฉะนั้น ย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองกุงศรี อำเภอโนนสะอาด จังหวัดอุดรธานี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตพกพาอาวุธปืนของพนักงานฝ่ายปกครองตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยต่อนายอำเภอโนนสะอาด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และในการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีได้แสดงพฤติการณ์ก้าวร้าว ด่าโจมตีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีพกพาอาวุธปืน ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าบกพร่องในทางความประพฤติโดยใช้วาจาไม่สุภาพ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีพูดไม่สุภาพเรียบร้อย แสดงความก้าวร้าวดูหมิ่นผู้บังคับบัญชาต่อหน้าที่ประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นดูหมิ่นเกลียดชังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นการกระทำตนให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงมีความผิดตามมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจในการเลือกมาตรการควบคุมวินัยของผู้ใหญ่บ้าน โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกไปเสียจากหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ เนื่องจากมีความบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น ความร้ายแรงแห่งการกระทำที่สมควรให้ออกจากตำแหน่งจึงควรจะมีความร้ายแรงจนถึงขนาดที่หากให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจะเกิดความเสียหายต่อราชการและส่วนรวม หรือมีพฤติการณ์แห่งการกระทำที่วิญญูชนมิอาจรับให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ก้าวร้าวในลักษณะพูดดูหมิ่นผู้บังคับบัญชาในที่ประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่กรณีน่าจะเป็นการพูดที่ไม่รุนแรงถึงขนาดเป็นความผิดวินัย เนื่องจากไม่มีการลงโทษทางวินัยหรือว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยกระทำผิดกรณีอื่น หรือเคยถูกลงโทษแต่ไม่ประพฤติตนให้ดีขึ้น อันเป็นการขาดสำนึกความรับผิดชอบต่อหน้าที่แต่อย่างใด นอกจากนั้น พยานหลายรายยังเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงเห็นได้ว่าพฤติการณ์ดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดร้ายแรงที่วิญญูชนไม่อาจรับได้หากให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเกินความจำเป็นในการใช้มาตรการควบคุมความประพฤติของผู้ใหญ่บ้านตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งขัดต่อหลักแห่งความได้สัดส่วนหรือเกินสมควรแก่เหตุ จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๖/๒๕๕๑)

---

[๒] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒
มาตรา ๑๔ ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้
ฯลฯ ฯลฯ
(๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง
ฯลฯ ฯลฯ

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาทิ โบราณสถาน เป็นต้น ย่อมมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ผู้ที่เข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตออกไปจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว แม้การดำเนินการนั้นจะเป็นประโยชน์แก่เอกชนด้วยก็ตาม ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตที่ดินติดถนนดินสูงอันเป็นคันดินโบราณของเมืองโบราณลพบุรี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีมีผู้บุกรุกเข้าไปปลูกสร้างบ้านพักอาศัยบนถนนดินสูงดังกล่าว พร้อมทั้งทำรั้วปิดกั้นทางเข้าออกระหว่างถนนดินสูงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกผ่านไปยังที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนในทำนองเดียวกันก็เคยร้องเรียนกรณีดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานศิลปากร ที่ ๓ พระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เทศบาลเมืองลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และอธิบดีกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ดำเนินการขับไล่ผู้บุกรุก พร้อมทั้งรื้อถอนบ้านพักอาศัยที่ปลูกสร้างบนถนนดินสูงดังกล่าวออกไป เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินข้างเคียงมีทางเข้าออกไปยังที่ดินของตนได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ถนนดินสูงมีลักษณะเป็นคันดินโบราณที่เกิดจากการขุดและพูนทับเป็นคันดินยาวเพื่อบังคับชักน้ำจากแหล่งน้ำใหญ่ให้ไหลลงสู่แอ่งรับน้ำโดยเป็นส่วนหนึ่งของระบบการส่งน้ำของเมืองโบราณลพบุรี ซึ่งโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของคันดินบังคับน้ำ เป็นประโยชน์ในทางประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี จึงเป็นโบราณสถานตามมาตรา ๔[๖๔] แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อคันดินดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเมืองโบราณ จึงถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินประเภทป้อมหรือสำนักราชการบ้านเมืองโบราณอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)[๖๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔[๖๖] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕[๖๗] แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งแม้จะปรากฏว่า

---

[๖๔] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้
ฯลฯ ฯลฯ
"โบราณสถาน" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย
ฯลฯ ฯลฯ

[๖๕] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น
ฯลฯ ฯลฯ
(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

[๖๖]-[๖๗] พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘
มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้
(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้แสดงเจตนาสละหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ
มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ
ฯลฯ ฯลฯ

คันดินโบราณดังกล่าวไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเช่นเดียวกัน โดยในปัจจุบันได้เปลี่ยนสภาพเป็นถนนดินสูงที่ใช้ในการสัญจร และมีผู้บุกรุกปลูกสร้างบ้านพักอาศัยในบริเวณคันดินโบราณหรือถนนดินสูงดังกล่าวก็ตาม ก็ไม่ทำให้สถานะทางกฎหมายของคันดินโบราณซึ่งเป็นโบราณสถานเปลี่ยนเป็นทางสาธารณประโยชน์อันอยู่ในความดูแลของเทศบาลเมืองลพบุรีแต่อย่างใดประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๑๐[๒๘] มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง[๒๙] และมาตรา ๓๕[๓๐] แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ แล้ว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดูแลรักษามิให้ผู้ใดเข้าไปเปลี่ยนแปลงแก้ไขโบราณสถาน โดยจะต้องดำเนินการให้ผู้บุกรุกปลูกสร้างอาคารพักอาศัยออกไปจากโบราณสถาน ซึ่งแม้การฟ้องร้องขับไล่ผู้บุกรุกโบราณสถานจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกล่าวอ้างเพื่อให้พ้นจากภาระหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อให้ผู้บุกรุกออกไปจากโบราณสถาน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปล่อยให้มีราษฎรเข้าไปปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและรั้วบนคันดินโบราณหรือถนนดินสูงข้างต้นโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดูแลรักษาโบราณสถานนั้น ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและดำเนินการฟ้องขับไล่ให้มีการรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างบนถนนดินสูงซึ่งเป็นโบราณสถานดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๕๑)[๓๑]

หมายเหตุ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติราชการในกรณีนี้ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๙๖/๒๕๕๑ ด้วย

๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้การประกอบกิจการซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ดำเนินการให้ผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และในกรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการบังคับเพื่อควบคุมการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญไว้หลายระดับ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถเลือกใช้มาตรการดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไป เมื่อปรากฏว่ามาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกใช้ในเบื้องต้นไม่สามารถบรรลุผล เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องเลือกใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายที่รุนแรงเพิ่มขึ้น เพื่อให้การดำเนินการบรรลุผล การไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

[๒๘-๓๐] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตตามมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[๓๑] คดีนี้เป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามนัยมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการซ่อมบำรุงรถยนต์ของอู่จอดรถยนต์ซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงกับบ้านพักของผู้ฟ้องคดี โดยมีการส่งเสียงดังจากการเคาะเหล็กและการทดสอบเครื่องยนต์ มีกลิ่นควันรถยนต์ มีการเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส และมีการปล่อยน้ำมันเครื่องลงลำเหมืองสาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขแล้ว แต่เหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ***ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า*** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าของอู่จอดรถยนต์ข้างต้นประกอบกิจการรับจ้างขนดินโดยมีรถยนต์บรรทุกไว้เพื่อบริการจำนวน ๗ คัน ซึ่งเมื่อปฏิบัติงานรับจ้างขนดินแล้วเสร็จในแต่ละวันจะนำรถไปจอดไว้ในอู่จอดรถยนต์ซึ่งเป็นอาคารที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ใช้เพื่อการจอดรถ แต่ผู้ประกอบการได้ใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานที่ทำการซ่อมบำรุงรถยนต์บรรทุกด้วย โดยมีการเคาะ การเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส การเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่อง และการทดลองเครื่องยนต์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล ที่มีไว้บริการหรือจำหน่าย และในการประกอบธุรกิจนั้น มีการซ่อมหรือปรับปรุงยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล อันมีลักษณะเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามนัยข้อ ๗ (๓) ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งตามมาตรา ๓๓[๙๗] แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุม และห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อสถานประกอบการดังกล่าวดำเนินกิจการโดยมิได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ ให้ผู้ประกอบการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้อง โดยการออกคำสั่งให้ไปยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามมาตรา ๓๓ ประกอบกับมาตรา ๔๕[๙๘] แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ เมื่อปรากฏว่าการประกอบกิจการดังกล่าวต้องมีการซ่อมบำรุงรถยนต์บรรทุกให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งานเสมอ อีกทั้งสถานที่ที่ใช้ประกอบการซ่อมบำรุงตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนและใกล้ที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดี เมื่อมีการซ่อมบำรุงอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกวัน ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง กรณีจึงถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุรำคาญที่มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๕ (๔)[๙๙] แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

---

[๙๗] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ฯลฯ ฯลฯ

[๙๘]-[๙๙] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ซึ่งตามมาตรา ๒๘[๕] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีการใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตก็ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ และในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก รวมทั้งในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้ระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่มีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการระงับและป้องกันมิให้เกิดเสียงดังในการซ่อมบำรุงรถยนต์ โดยมิได้ใช้อำนาจระงับเหตุรำคาญ หรือจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก โดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งเป็นมาตรการบังคับตามกฎหมายที่รุนแรงเพิ่มขึ้น ทั้งที่การประกอบกิจการดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเป็นการใช้อาคารผิดวัตถุประสงค์ อันมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีตลอดมา กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยการออกคำสั่งให้เจ้าของสถานประกอบการยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และออกคำสั่งห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานประกอบการนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้ระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๑)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๓.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด

การกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการขอออกเอกสารสิทธิด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ก่อนดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

---

[๕] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินทับเอกสารสิทธิในที่ดินฉบับอื่น เป็นเหตุให้ผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินอยู่ในเวลาที่มีการเพิกถอนเอกสารสิทธิได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่ถูกเพิกถอนเอกสารสิทธิ หน่วยงานทางปกครองต้องใช้ค่าเสียหายพร้อมทั้งชำระดอกเบี้ยในต้นเงินค่าเสียหายที่พึงใช้ให้แก่ผู้เสียหายนับตั้งแต่วันที่คำสั่งให้เพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ จนกว่าจะชำระเสร็จ ตามมาตรา ๒๒๔[๑๖] และมาตรา ๒๐๖[๑๗] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อดำเนินการออก น.ส. ๓ก ที่พิพาทให้แก่นาย ข. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการนำหลักฐานการครอบครองสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก และออกทับที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ของบุคคลอื่น หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อในการจดทะเบียนโอนสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ก ดังกล่าวจากนาย ข. ขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวโดยสุจริต ต่อมา อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ก ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ก ดังกล่าวอยู่ในเวลาที่ถูกเพิกถอนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย ***ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า*** โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า น.ส. ๓ก ที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการออกให้แก่นาย ข. เป็น น.ส. ๓ก ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก น.ส. ๓ก ดังกล่าวออกโดยนำ ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานการครอบครองสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก และออกทับที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ฉบับอื่น ทั้งยังปรากฏว่าในการดำเนินการออก น.ส. ๓ก ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับคำขอออก น.ส. ๓ก ได้จัดทำเอกสารต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาออก น.ส. ๓ก อันเป็นความเท็จ ส่วนเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ลงนามใน น.ส. ๓ก ตามกฎหมาย ก็ได้ลงนามใน น.ส. ๓ก ตามบันทึกเสนอโดยมิได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส. ๓ก ซึ่งหากได้มีการตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส. ๓ก ด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ก่อนลงนามใน น.ส. ๓ก ดังกล่าวแล้ว ย่อมจะพบว่า ส.ค. ๑ ที่นำมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ก มีอาณาเขตข้างเคียงไม่ถูกต้องตรงกันกับ น.ส. ๓ก ฉบับดังกล่าว พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การกระทำด้วยความจงใจ และเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อในการออก น.ส. ๓ก ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่นาย ข. นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ย่อมจะเล็งเห็นได้ตั้งแต่ในเวลาที่ได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ก ฉบับดังกล่าวให้แก่นาย ข. ว่า นาย ข. อาจจะนำที่ดินตาม น.ส. ๓ก ดังกล่าวไปจำนองประกันการชำระหนี้ของตนเองหรือผู้อื่น หรือโอนให้ผู้อื่นได้ และผู้อื่นที่รับจำนองหรือรับโอนจากนาย ข. ย่อมจะมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่า น.ส. ๓ก ฉบับดังกล่าว

[๑๖-๑๗] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๖ ในการณีหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

ซึ่งเป็นเอกสารมหาชนเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนาย ข. นำที่ดินตาม น.ส. ๓ก ฉบับดังกล่าวไปขอจดทะเบียนโอนขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วต่อมาอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ก ฉบับดังกล่าวเนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ก ดังกล่าวอยู่ในเวลาที่ถูกเพิกถอนได้รับความเสียหาย ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เวลาที่คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ก ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันต่อผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ตั้งแต่เวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง[๙๙] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรณีต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ก และเมื่อการออก น.ส. ๓ก ดังกล่าวให้แก่นาย ข. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด จึงต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๕[๑๐๐] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีจากต้นเงินค่าเสียหายที่พึงใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ก ดังกล่าวจนกว่าจะชำระเสร็จ ตามมาตรา ๒๒๔ และมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๖/๒๕๕๑)

๓.๒ กรณีความรับผิดอย่างอื่น

การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมนั้น หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕)[๑๐๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งหมดและการพิจารณาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์

---

[๙๙] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

[๑๐๐] พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๐๑] 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

ฯลฯ ฯลฯ

ที่ถูกเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น หน่วยงานทางปกครองจะต้องใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ มีผลใช้บังคับ หากในการเวนคืนที่ดินมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตที่ดินสองฉบับ ซึ่งราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในแต่ละช่วงเวลาของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับนั้นมีความแตกต่างกัน หน่วยงานทางปกครองควรนำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่มีราคามากกว่าเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก ฟ้องว่า ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากการสำรวจที่ดินยังไม่แล้วเสร็จ จึงมีประกาศพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตเวนคืนทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเท่านั้น มิได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ครบถ้วน อีกทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีการพัฒนาและมีความเจริญอยู่ก่อนที่จะถูกเวนคืน มีสาธารณูปโภคครบถ้วน อยู่ติดถนนใหญ่ และถือได้ว่าอยู่ในย่านที่มีความเจริญพอสมควร ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ***ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า*** การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ซึ่งการพิจารณาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น จะต้องใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ มีผลใช้บังคับ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากการสำรวจที่ดินยังไม่แล้วเสร็จ จึงมีประกาศพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตเวนคืนทั้งแปลง การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ใช้เกณฑ์ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนโดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งประกาศใช้ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับแล้ว (๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙) และมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เห็นว่า เป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในชั้นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ นั้น แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะนำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาก็ตาม แต่การใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเพียงหลักเกณฑ์เดียว โดยมิได้พิจารณาหลักเกณฑ์อื่นตามที่มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดไว้ ย่อมเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนเพื่อสร้างระบบขนส่งมวลชนสาธารณะโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งเป็นการก่อสร้างสาธารณูปโภคของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่การจราจร และมีการเก็บค่าตอบแทนอันมีลักษณะ

เป็นการดำเนินธุรกิจอยู่ด้วย ซึ่งแตกต่างจากการเวนคืนเพื่อสร้างทางสาธารณะที่ประชาชนได้ประโยชน์โดยรัฐไม่มีรายได้กลับคืนมา กรณีนี้จึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ และในการเวนคืนที่ดินดังกล่าวมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตที่ดินรวมสองฉบับ ซึ่งราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในแต่ละช่วงเวลาของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับนั้นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงต้องถือราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่มีราคามากกว่าเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สภาพและที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับถนนใหญ่ สามารถเข้าออกจากที่ดินโดยรถยนต์ได้โดยสะดวก มีสาธารณูปโภคครบถ้วน และถือได้ว่าอยู่ในย่านที่มีความเจริญพอสมควร จึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ศาลพิพากษาให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๒/๒๕๕๑)

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

การฟ้องเรียกให้ผู้ที่เป็นคู่สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการศึกษาชดใช้เงินให้กับหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง อันเนื่องมาจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งปฏิบัติผิดเงื่อนไขในสัญญาโดยลาออกจากการรับราชการเพื่อชดใช้ทุน ภายหลังจากสำเร็จการศึกษา ก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญานั้น หน่วยงานทางปกครองต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในห้าปีนับแต่วันที่คู่สัญญาได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลปกครองพิจารณาคดี

ในคดีที่มหาวิทยาลัยของรัฐ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ที่ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาในหลักสูตรวิชาพยาบาลศาสตรบัณฑิต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้เงินให้แก่มหาวิทยาลัย เนื่องจากบุคคลดังกล่าวปฏิบัติผิดสัญญาในส่วนที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติภายหลังจากที่จบการศึกษาแล้ว โดยได้ลาออกจากการรับราชการในหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีจัดสรรให้ก่อนครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ นั้น *ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า* ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี บัญญัติให้การใช้สิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ต่อมา ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติแก้ไขให้คดีพิพาทดังกล่าวต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และโดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เมื่อไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นจึงมีผลใช้บังคับทันที ทำให้ระยะเวลาฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น จากเดิมที่มีระยะเวลาฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเปลี่ยนเป็นต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่

วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าสัญญาพิพาท ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง มีข้อสัญญากำหนดว่า ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมเข้ารับราชการในส่วนราชการหรือองค์กรอื่นของรัฐบาลตามที่ผู้ฟ้องคดีจัดสรรให้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันเริ่มเข้ารับราชการ และยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่รับราชการไม่ครบเวลาตามที่กำหนดข้างต้น ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอลาออกจากการรับราชการก่อนครบเวลาที่กำหนดตามสัญญา และได้รับอนุญาตให้ลาออกตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยไม่นำเงินที่ต้องชดใช้ตามสัญญามาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีนี้บัญญัติไว้ ศาลมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๕๑)

<u>หมายเหตุ</u> ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๕๑ แสดงให้เห็นว่า กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีการแก้ไขใหม่จากเดิมที่กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นให้ยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนวันที่บทบัญญัติซึ่งมีการแก้ไขใหม่ดังกล่าวมีผลใช้บังคับด้วย

รายงานของผู้สอบบัญชี
และงบการเงิน

รายงานของผู้สอบบัญชี

เสนอ ประธานศาลปกครองสูงสุด

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบงบและฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2550 และ 2549 และงบรายได้และค่าใช้จ่ายสำหรับปีสิ้นสุดวันเดียวกันของแต่ละปีของสำนักงานศาลปกครองซึ่งผู้บริหารของสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบต่อความถูกต้องและความครบถ้วนของข้อมูลในงบการเงินเหล่านี้ ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบในการแสดงความเห็นต่องบการเงินดังกล่าวจากผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ปฏิบัติงานตรวจสอบตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปซึ่งกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องวางแผนและปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ความเชื่อมั่นอย่างมีเหตุผลว่างบการเงินแสดงข้อมูลที่ขัดต่อข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่ การตรวจสอบรวมถึงการใช้วิธีการทดสอบหลักฐานประกอบรายการทั้งที่เป็นจำนวนเงินและการเปิดเผยข้อมูลในงบการเงิน การประเมินความเหมาะสมของหลักการบัญชีที่สำนักงานใช้และประมาณการเกี่ยวกับรายการทางการเงินที่เป็นสาระสำคัญซึ่งผู้บริหารของสำนักงานเป็นผู้จัดทำขึ้น ตลอดจนการประเมินถึงความเหมาะสมของการแสดงรายการที่นำเสนอในงบการเงินโดยรวม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเชื่อว่าการตรวจสอบดังกล่าวให้ข้อสรุปที่เป็นเกณฑ์อย่างเหมาะสมในการแสดงความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่างบการเงินข้างต้นนี้แสดงฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2550 และ 2549 และผลการดำเนินงานสำหรับปีสิ้นสุดวันเดียวกันของแต่ละปีของสำนักงานศาลปกครองโดยถูกต้องตามที่ควรในสาระสำคัญตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปและตามหลักการบัญชีที่กระทรวงการคลังกำหนด

(นางสาวลักขณา บุญยมโนนุกุล)
ผู้อำนวยการสำนักงาน

(นางสาวศิริพร รอดศรีจันทร์)
ผู้อำนวยการกลุ่ม

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
Office of the Auditor General
วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552

สำนักงานศาลปกครอง
งบแสดงฐานะการเงิน
ณ วันที่ 30 กันยายน 2550 และ 2549

(หน่วย : บาท)

	หมายเหตุ	2550	2549
สินทรัพย์			
สินทรัพย์หมุนเวียน			
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	5	1,665,557,800.00	1,059,799,675.82
ลูกหนี้ระยะสั้น	6	285,795.50	326,787.47
รายได้ค้างรับ	7	-	121,785.00
วัสดุคงเหลือ	8	2,861,334.66	3,443,452.86
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	9	157,116.35	270,000.00
สินทรัพย์หมุนเวียน		1,668,862,047.11	1,063,961,701.15
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน			
ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ (สุทธิ)	10	391,164,741.66	396,142,396.50
สินทรัพย์ไม่มีตัวตน (สุทธิ)	11	36,170,659.35	59,988,827.45
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น	12	96,078,940.82	18,267,471.90
รวมสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน		523,414,341.83	474,398,695.95
รวมสินทรัพย์		2,192,276,388.94	1,538,360,397.10

หมายเหตุประกอบงบการเงินเป็นส่วนหนึ่งของงบการเงินนี้

สำนักงานศาลปกครอง
งบแสดงฐานะการเงิน
ณ วันที่ 30 กันยายน 2550 และ 2549

(หน่วย : บาท)

	หมายเหตุ	2550	2549
หนี้สิน			
หนี้สินหมุนเวียน			
เจ้าหนี้ระยะสั้น	13	6,208,772.25	5,973,099.36
ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	14	6,624,369.93	11,604,506.53
รายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง	15	15,906,383.61	5,629,065.41
เงินรับฝากระยะสั้น	16	1,062.27	2,446.46
หนี้สินหมุนเวียนอื่น		942,733.09	94,107.85
รวมหนี้สินหมุนเวียน		29,683,321.15	23,303,225.61
หนี้สินไม่หมุนเวียน			
รายได้รอการรับรู้ระยะยาว	17	2,660,244.36	3,700,275.67
เงินรับฝากระยะยาว	18	492,549,917.85	389,488,551.70
หนี้สินไม่หมุนเวียนอื่น	19	1,059,814.50	1,083,570.05
รวมหนี้สินไม่หมุนเวียน		496,269,976.71	394,272,397.42
รวมหนี้สิน		525,953,297.86	417,575,623.03
สินทรัพย์สุทธิ		1,666,323,091.08	1,120,784,774.07
สินทรัพย์สุทธิ			
ทุน		36,516,048.42	36,516,048.42
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสม	20	1,629,807,042.66	1,084,268,725.65
รวมสินทรัพย์สุทธิ		1,666,323,091.08	1,120,784,774.07

หมายเหตุประกอบงบการเงินเป็นส่วนหนึ่งของงบการเงินนี้

(นายสุชาติ เวโรจน์)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

(นางวิภา ชัยนาภาพงศ์)
ผู้อำนวยการสำนักบริหารการเงินและต้นทุน

สำนักงานศาลปกครอง
งบรายได้และค่าใช้จ่าย
สำหรับปี สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2550 และ 2549

(หน่วย : บาท)

	หมายเหตุ	2550	2549
รายได้จากการดำเนินงาน			
รายได้จากรัฐบาล			
รายได้จากงบประมาณประจำและงบกลาง		1,094,738,555.25	980,862,974.73
รายได้จากงบประมาณลงทุน		462,444,400.00	156,837,500.00
รวมรายได้จากรัฐบาล	21	1,557,182,955.25	1,137,700,474.73
รายได้จากแหล่งอื่น			
รายได้จากการรับบริจาคและเงินช่วยเหลือ	22	2,967,324.04	7,442,023.75
รายได้อื่น	23	79,148.43	262,325.77
รวมรายได้จากแหล่งอื่น		3,046,472.47	7,704,349.52
รวมรายได้จากการดำเนินงาน		1,560,229,427.72	1,145,404,824.25
ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน			
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	24	612,817,670.67	556,897,760.39
ค่าบำเหน็จบำนาญ		-	235,807.20
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม		4,116,778.90	4,489,248.01
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง		5,741,082.62	6,828,863.14
ค่าวัสดุและค่าใช้สอย	25	231,966,885.63	237,895,969.50
ค่าสาธารณูปโภค	26	27,778,949.01	26,660,551.33
ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	27	93,086,437.27	105,419,719.67
ค่าใช้จ่ายเงินทุนการศึกษา		6,804,976.43	8,841,045.68
ค่าใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือ	28	2,605,963.54	7,080,007.50
ค่าใช้จ่ายอื่น	29	27,800,336.65	26,328,459.99
รวมค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน		1,012,719,080.72	980,677,432.41
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน		547,510,347.00	164,727,391.84
รายได้/ค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดจากการดำเนินงาน			
การจำหน่ายสินทรัพย์เสื่อมสภาพ		(3,171,178.06)	(1,016,743.22)
รวมรายได้/ค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดจากการดำเนินงาน		(3,171,178.06)	(1,016,743.22)
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายก่อนรายการรายได้แผ่นดิน		544,339,168.94	163,710,648.62

หมายเหตุประกอบงบการเงินเป็นส่วนหนึ่งของงบการเงินนี้

สำนักงานศาลปกครอง
รายงานรายได้แผ่นดิน
สำหรับปี สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2550 และ 2549

(หน่วย : บาท)

	หมายเหตุ	2550	2549
รายได้แผ่นดินที่จัดเก็บ			
รายได้แผ่นดิน-นอกจากภาษี			
รายได้แผ่นดินรอนำส่งยกมา		5,629,085.41	3,048,150.87
รายได้แผ่นดิน		17,071,342.53	14,823,876.00
รวมรายได้แผ่นดินนอกจากภาษี		22,700,407.94	17,871,826.87
รวมรายได้แผ่นดินที่จัดเก็บ		22,700,407.94	17,871,826.87
หัก รายได้แผ่นดินนำส่งคลัง		(6,794,024.33)	(12,242,761.46)
รายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง	15	15,906,383.61	5,629,065.41

สำนักงานศาลปกครอง
หมายเหตุประกอบงบการเงิน
สำหรับปี สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2550 และ 2549

1. การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

สำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและพัฒนาให้งานอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและหน่วยงานราชการ

2. นโยบายบัญชีที่สำคัญ

2.1 การจัดทำบัญชีและงบการเงิน ถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 6 มกราคม 2546 มาตรฐานรายงานการเงินสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับเดือนกรกฎาคม 2546 แนวปฏิบัติทางบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับเดือนกันยายน 2546 หนังสือเวียนกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค 0410.2/ว180 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2549 และนโยบายบัญชีของสำนักงานศาลปกครอง ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 การรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายเป็นไปตามเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis)

2.2 รอบระยะเวลาบัญชี เป็นไปตามปีงบประมาณรายจ่ายโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม และ สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

2.3 วัสดุคงเหลือ คำนวณราคาตามราคาทุนที่ซื้อหรือได้มา และใช้เกณฑ์คำนวณวัสดุคงเหลือโดยใช้วิธีเข้าก่อน-ออกก่อน (FIFO)

2.4 การรับรู้รายการสินทรัพย์ถาวร กำหนดเกณฑ์มูลค่าขั้นต่ำ 30,000 บาท เฉพาะที่ได้มาก่อนปีงบประมาณ 2546 สำหรับสินทรัพย์ที่ได้มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 บันทึกรับรู้ในบัญชีสินทรัพย์ เฉพาะที่มีมูลค่าเกณฑ์ขั้นต่ำตั้งแต่ 5,000 บาท ขึ้นไป

2.5 ค่าเสื่อมราคา คำนวณค่าเฉลี่ยตามอายุการใช้งานของสินทรัพย์โดยวิธีเส้นตรง โดยไม่คำนึงถึงราคาซาก

2.6 ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ แสดงมูลค่าที่ดินตามราคาทุนและบันทึกรายการบัญชีเป็นสินทรัพย์เฉพาะที่ดินที่สำนักงานศาลปกครองมีกรรมสิทธิ์(ถ้ามี) สำหรับที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุและสำนักงานศาลปกครองได้รับอนุญาตให้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์นั้นไม่ได้บันทึกบัญชี แต่ได้เปิดเผยข้อมูลไว้ในหมายเหตุประกอบงบการเงิน มูลค่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างแสดงตามราคมทุน โดยทยอยรับรู้เป็นงานหรืออาคารระหว่างก่อสร้างตามงวดงานที่แล้วเสร็จ ทั้งอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่มีกรรมสิทธิ์และไม่มีกรรมสิทธิ์แต่ได้รับอนุญาตให้ครอบครองใช้ประโยชน์ และมูลค่าอุปกรณ์หรือครุภัณฑ์ทุกประเภทแสดงตามราคาทุนที่ซื้อหรือได้มาโดยแสดงมูลค่าสุทธิในงบการเงิน

3. การรับรู้สินทรัพย์

การรับรู้สินทรัพย์ประเภทครุภัณฑ์และสิ่งปลูกสร้างฯ ได้ถือปฏิบัติตามหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 6 มกราคม 2546 กำหนดการรับรู้สินทรัพย์ประเภทครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างโดยใช้เกณฑ์ราคาทุนต่อหน่วย ต่อชุด หรือต่อกลุ่ม ตั้งแต่ 30,000 บาท ขึ้นไป สำหรับสินทรัพย์ถาวรที่ได้มาก่อนปีงบประมาณ 2546 ส่วนสินทรัพย์ถาวรที่ได้มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป ได้รับรู้รายการในบัญชีตามราคาทุนเฉพาะที่มีมูลค่าขั้นต่ำตั้งแต่ 5,000 บาท ขึ้นไป ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการและนโยบายบัญชีของสำนักงานศาลปกครองตามประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่องหลักการและนโยบายบัญชีของสำนักงานศาลปกครอง ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 และแนวปฏิบัติตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนมาก ที่ กค 0410.2/ว 302 ลงวันที่ 29 กันยายน 2546

การประมาณการอายุการใช้งานของสินทรัพย์มีดังนี้

ประเภทสินทรัพย์	อายุการใช้งาน (ปี)	อัตราค่าเสื่อมราคา/ปี (ร้อยละ)
1. อาคารถาวร	20	5
2. อาคารชั่วคราว/โรงเรือน	10	10
3. ค่าตกแต่งอาคาร	5	20
4. สิ่งก่อสร้าง		
-ใช้คอนกรีตเสริมเหล็กหรือโครงเหล็กเป็นส่วนประกอบหลัก	20	5
-ใช้ไม้หรือวัสดุอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบหลัก	10	10
5. สิทธิการเช่า	ตัดจำหน่ายตามอายุสัญญาเช่า	
6. ครุภัณฑ์สำนักงาน	10	10
7. ครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่ง	5	20
8. ครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ (ยกเว้นเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ให้มีอายุใช้งาน 15 ปี)	5	20
9. ครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่	5	20
10. ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์	5	20
11. ครุภัณฑ์งานบ้านงานครัว	5	20
12. โปรแกรมคอมพิวเตอร์	4	25

4. ที่ดินราชพัสดุ

สำนักงานศาลปกครองได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินของที่ราชพัสดุทำการก่อสร้างอาคารที่ทำการสำนักงานศาลปกครองภูมิภาค จำนวน 4 แห่ง ดังนี้

1. สศภ. ระยอง หมายเลขทะเบียนที่ รย 96 ต.เนินพระ อ.เมืองระยอง จ.ระยอง เนื้อที่ 3-1-88 ไร่
2. สศภ. สงขลา หมายเลขทะเบียนที่ สข 1100 ต.พะพง อ.เมืองสงขลา จ.สงขลา เนื้อที่ 10-0-00 ไร่
3. สศภ. เชียงใหม่ หมายเลขทะเบียนที่ ชม 40 (บางส่วน) ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่ เนื้อที่ 12-3-00 ไร่
4. สศภ. นครราชสีมา หมายเลขทะเบียนที่ นม 207 ต.จอหอ อ.เมือง จ.นครราชสีมา เนื้อที่ 18-84-40 ไร่

5. เงินสดและรายงานเทียบเท่าเงินสด ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
เงินสด	5,174.67	216,772.20
เงินสดย่อย	1,550,000.00	1,318,821.78
เงินฝากธนาคาร		
เงินงบประมาณ	1,153,843,260.01	661,928,458.32
เงินนอกงบประมาณ	511,848.64	1,158,788.40
เงินค่าธรรมเนียมศาลและค่าปรับ	427,250,398.50	318,136,642.85
เงินกลาง	81,137,601.03	75,852,003.77
เงินช่วยเหลือ	1,259,517.69	1,188,188.50
รวมเงินฝากธนาคาร	1,664,002,625.93	1,058,264,081.84
รวมเงินสด และรายการเทียบเท่าเงินสด	1,665,557,800.60	1,059,799,675.82

6. ลูกหนี้ระยะสั้น ประกอบด้วย

6.1 ลูกหนี้เงินยืมราชการ คงค้าง ณ วันสิ้นงวดบัญชี จำนวนเงิน 205,810.79 บาท เป็นลูกหนี้เกิดจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานศาลปกครองยืมเงินเพื่อใช้ในราชการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการและค่าใช้จ่ายในการจัดฝึกอบรมสัมมนาโดยแยกเป็นรายสำนักงานศาลได้ดังนี้

หน่วย : บาท

	2550	2549
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	264,310.79	177,215.00
สำนักงานศาลปกครองขอนแก่น	-	14,592.00
สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่	-	9,200.00
สำนักงานศาลปกครองนครราชสีมา	-	33,496.00
สำนักงานศาลปกครองระยอง	500.00	32,942.00
สำนักงานศาลปกครองสงขลา	1,000.00	10,434.00
รวม	265,810.79	277,879.00

6.2 **ลูกหนี้อื่น** เกิดจากลูกหนี้เจ้าหน้าที่ศาลปกครองที่เป็นหนี้สำนักงานศาลปกครองในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

หน่วย : บาท

	2550	2549
1. ลูกหนี้ชดใช้ค่าเสียหาย	4,509.00	10,509.00
2. ลูกหนี้ที่เกิดจากการจ่ายค่าตอบแทน ให้พนักงานคดีปกครองเกินสิทธิ	-	38,325.81
3. ลูกหนี้ค่าโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ใช้เกินสิทธิ	15,475.71	73.66
รวม	19,984.71	48,908.47
รวมลูกหนี้ระยะสั้น	285,795.50	326,787.47

7. รายได้ค้างรับ

รายได้ค้างรับ เป็นรายได้จากเงินงบประมาณของสำนักงานศาลปกครองที่ได้รับอนุมัติและทำรายการขอเบิกเงินงบประมาณผ่านระบบ GFMIS เรียบร้อยแล้ว แต่กรมบัญชีกลางโอนเงินให้ในปีงบประมาณถัดไป

หน่วย : บาท

	2550	2549
สำนักงานศาลปกครองกลาง	-	121,785.00
รวมรายได้ค้างรับ	-	**121,785.00**

8. วัสดุคงเหลือ ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
วัสดุสำนักงาน	1,784,485.94	1,901,579.18
วัสดุคอมพิวเตอร์	969,160.37	1,405,886.81
วัสดุยานพาหนะและขนส่ง	8,672.89	9,203.49
วัสดุไฟฟ้าและวิทยุ	40,531.25	39,365.95
วัสดุโฆษณาและเผยแพร่	7,015.30	6,150.32
วัสดุก่อสร้าง	675.00	-
วัสดุงานบ้านและงานครัว	17,907.91	18,267.11
วัสดุอื่น	32,886.00	63,000.00
รวมวัสดุคงเหลือ	2,861,334.66	3,443,452.86

9. **สินทรัพย์หมุนเวียน** ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
เงินจ่ายล่วงหน้า		
- ค่าจ้างปั้นหล่อพระบรมรูป ร.5 ประดิษฐาน ณ สำนักงานศาลปกครองระยอง	67,500.00[1]	270,000.00
-ค่าจ้างบริการล่ามสำหรับการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศครั้งที่ 9	89,616.35[2]	-
รวมสินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	157,116.35	270,000.00

(1) เงินจ่ายล่วงหน้าให้กับผู้รับจ้างปั้นหล่อพระบรมรูปพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและออกแบบแท่นประดิษฐาน สำนักงานศาลปกครองระยอง ตามสัญญาเลขที่ 21/2549 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2549 เป็นเงิน 270,000.00 บาท ผู้รับจ้างส่งมอบงาน ในปี 2550 ซึ่งหักจากเงินจ่ายล่วงหน้า จำนวน 202,500.00 บาท คงเหลือเป็นเงินจ่ายล่วงหน้า 67,500.00 บาท

(2) เงินจ่ายล่วงหน้าให้กับผู้รับจ้างบริการล่ามแปลสำหรับการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศครั้งที่ 9 ระหว่างวันที่ 22-24 พฤศจิกายน 2550 ตามสัญญาเลขที่ 32/2550 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2550 เป็นเงิน 89,616.35 บาท

10. **ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ (สุทธิ)** ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
อาคารและสิ่งปลูกสร้าง	424,508,462.46	380,129,742.06
หัก ค่าเสื่อมราคาสะสม	(118,331,836.96)	(111,476,622.07)
อาคารและสิ่งปลูกสร้าง (สุทธิ)	305,176,625.50	268,653,119.99
อุปกรณ์	436,925,656.98	429,927,667.57
หัก ค่าเสื่อมราคาสะสม	(351,937,540.82)	(302,438,390.96)
อุปกรณ์ (สุทธิ)	84,988,116.16	127,489,276.61
รวมที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ (สุทธิ)	391,164,741.66	396,142,396.60

11. **สินทรัพย์ไม่มีตัวตน (สุทธิ)** ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
โปรแกรมคอมพิวเตอร์	103,058,617.58	102,994,417.58
หัก ค่าตัดจำหน่ายสะสม	(82,021,868.23)	(58,139,500.13)

โปรแกรมคอมพิวเตอร์ (สุทธิ)	21,036,749.35	44,854,917.45
โปรแกรมคอมพิวเตอร์ระหว่างพัฒนา	15,133,910.00	15,133,910.00
รวมสินทรัพย์ไม่มีตัวตน (สุทธิ)	36,170,659.35	59,988,827.45

12. สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น

เงินที่สำนักงานศาลปกครองจ่ายให้เอกชนเพื่อเป็นเงินมัดจำและเงินประกันสัญญา และเงินสมทบจ่ายค่าก่อสร้างอาคารรอตัดบัญชี ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
เงินประกันการใช้โทรศัพท์	3,980,000.00	3,980,000.00
เงินประกันสัญญาเช่าอาคาร	14,314,486.50	14,288,871.90
เงินประกันทรัพย์สินอื่น	600.00	600.00
เงินสมทบค่าก่อสร้างอาคารรอตัดบัญชี	77,783,854.32*	-
รวมสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น	96,078,940.82	18,267,471.90

*เป็นเงินที่สำนักงานศาลปกครองจ่ายสมทบเพื่อเป็นค่าตกต่างอาคารที่ทำการศาลปกครองที่ถนนแจ้งวัฒนะ ส่วนที่เกินมาตรฐานที่ บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานศาลปกครองจะทยอยตัดเป็นค่าใช้จ่ายภายใน 5 ปี นับแต่วันที่สำนักงานศาลปกครองเข้าใช้พื้นที่

13. เจ้าหนี้ระยะสั้น ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
เจ้าหนี้ค่าสินค้าและบริการ	4,808,772.25	5,273,099.36
เจ้าหนี้ตามสัญญาจ้าง	1,400,000.00	700,000.00
รวมเจ้าหนี้ระยะสั้น	6,208,772.25	5,973,099.36

14. ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	4,344,423.70	7,672,731.28
ค่าสาธารณูปโภคค้างจ่าย	2,279,946.23	3,931,775.25
รวมค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	6,624,369.93	11,604,506.53

15. รายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง

เป็นเงินค่าธรรมเนียมศาล ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เงินค่าปรับจากการผิดสัญญา เงินค่าคัดสำเนา ค่าขายซากทรัพย์สินและอื่น ๆ ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยการเงินและการเก็บรักษาเงินค่าธรรมเนียมค่าปรับและเงินกลาง พ.ศ.2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 15 และ 16 และระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยการเงินและการเก็บรักษาเงิน พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 7 กำหนดให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ยังค้างนำส่งคลังประกอบด้วยรายการดังต่อไปนี้

หน่วย : บาท

รายได้แผ่นดิน	**ยอดยกมา ณ 30 ก.ย. 49**	**รายได้แผ่นดิน ปี 2550**	**รายได้แผ่นดิน นำส่งคลัง**	**รายได้แผ่นดิน รอนำส่งคลัง**
ค่าธรรมเนียมศาล	4,340,256.70	11,898,043.49	633,645.81	15,604,654.38
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	1,249,364.71	4,432,140.59	5,423,565.99	257,939.32
ค่าคัดสำเนาฯ	36,926.00	507,373.05	520,044.65	24,254.40
เงินเบิกเกินส่งคืน	-	41,920.09	26,444.38	15,475.71
ค่าปรับผิดสัญญา	-	18,191.31	18,191.31	-
จากการขายสินทรัพย์	2,518.00	28,469.00	30,987.00	-
รายได้แผ่นดินอื่น	-	145,205.00	141,145.20	4,059.80
รวม	5,629,065.41	17,071,342.53	6,794,024.33	15,906,383.61

16. เงินรับฝากระยะสั้น ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
เงินรับฝาก-ค่าโทรสมทบจ่าย	1,062.27	1,015.46
เงินรับฝาก-กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	-	1,426.00
เงินรับฝาก-อื่น (ค่าธรรมเนียมศาลรับไว้เกิน)	-	5.00
รวมเงินรับฝากระยะสั้น	1,062.27	2,446.46

17. รายได้รอการรับรู้ระยะยาว

สำนักงานศาลปกครองได้รับบริจาคสินทรัพย์และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจากหน่วยงานหรือบุคคลอื่นเพื่อไว้ใช้ในการดำเนินงาน ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
ครุภัณฑ์สำนักงาน:		
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	1,121,048.42	1,441,468.92
สำนักงานศาลปกครองกลาง	217,957.50	250,247.50
สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่	31,387.50	36,037.50

สำนักงานศาลปกครองระยอง	30,333.25	34,333.25
รวมรายได้จากการรับบริจาครอการรับรู้	1,400,726.67	1,762,087.17
เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (สศป.ส่วนกลาง)		
- THE ASIA FOUNDATION	-	750,000.00
- ADB ADMIN COURT	-	523.28
- มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์	1,259,517.69	1,079,404.38
- AUSAID ADMIN COURT	-	108,260.84
รามรายได้จากเงินช่วยเหลือรอการรับรู้	1,259,517.69	1,938,188.50
รวมรายได้รอการรับรู้ระยะยาว	2,660,244.36	3,700,275.67

18. เงินรับฝากระยะยาว

เป็นเงินรับฝากค่าธรรมเนียมศาลที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดี เงินที่คู่กรณีนำมาวาง และเงินที่นำมาวางไว้ตามคำสั่งศาล ซึ่งสำนักงานศาลปกครองต้องรับฝากไว้จนกว่าการพิจารณาคดีจะสิ้นสุด ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
เงินรับฝาก-เงินค่าธรรมเนียมศาล	353,919,921.13	275,847,926.28
เงินรับฝาก-ค่าธรรมเนียมศาล (อุทธรณ์)	57,511,022.48	37,647,937.96
เงินรับฝาก-จากการบังคับคดี	1,308.11	164,184.57
เงินรับฝาก-เงินกลาง	81,117,666.13	75,828,502.89
รวมเงินรับฝากระยะยาว	492,549,917.85	389,488,551.70

19. หนี้สินไม่หมุนเวียน

เป็นเงินที่เอกชนนำมามอบไว้เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามประกาศ หรือสัญญาต่าง ๆ จำนวนเงิน 1,059,814.50 บาท

20. รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสม ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสมยกมาต้นงวด	1,084,268,725.65	925,978,493.33
บวก รายการปรับปรุงระว่างงวด	4,542,034.97	6,297,577.43
	1,088,810,760.62	932,276,070.76
หัก รายการปรับปรุงระหว่างงวด	(3,342,886.90)	(11,717,993.73)
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสมหลังรายการปรับปรุง	1,085,467,873.72	920,558,077.03
บวก รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายปีนี้	544,339,168.94	163,710,648.62
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสมปลายงวด	1,629,807,042.66	1,084,268,725.65

21. รายได้จากรัฐบาล

เป็นเงินงบประมาณที่สำนักงานศาลปกครองได้รับจัดสรรตาม พรบ.งบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2550 และ เงินงบกลางที่กรมบัญชีกลางโอนเข้าบัญชีเงินฝากในงบประมาณของสำนักงานศาลปกครองตามที่ขอเบิก ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
รายได้จากเงินงบประมาณ-งบบุคลากร	621,237,600.00(1)	593,129,900.00
รายได้จากเงินงบประมาณ-งบดำเนินงาน	435,841,300.00(2)	349,412,500.00
รวมรายได้งบประมาณประจำ	1,057,078,900.00	942,542,400.00
รายได้จากเงินงบประมาณ-งบกลาง	37,659,655.25(3)	980,862,974.73
รวมรายได้งบประมาณประจำและงบกลาง	1,094,738,555.25	38,320,574.73
รายได้จากเงินงบประมาณ-งบลงทุน	462,444,400.00(4)	156,837,500.00
รวมรายได้จากรัฐบาล	1,557,182,955.25	1,137,700,474.73

(1) ประกอบด้วยงบประมาณที่ได้รับตาม พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 601,537,600 บาท และเงินงบประมาณเพิ่มเติม เป็นค่าใช้จ่ายในการปรับอัตราเงินเดือนของตุลาการศาลปกครองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 ก.ค. 50 เป็นเงิน 19,700,000.00 บาท

(2) ประกอบด้วยงบประมาณที่ได้รับตาม พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งจำนวน

(3) เงินงบกลางที่เบิกจากกรมบัญชีกลางเพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่าย ดังนี้

เงินสมทบและเงินชดเชย กบข.	18,927,292.00
เงินสมทบ กสจ.	80,138.74
เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	2,656,278.00
ค่ารักษาพยาบาล	15,882,516.51
เงินช่วยพิเศษกรณีเสียชีวิต	113,430.00
	37,659,655.25

(4) ประกอบด้วยงบประมาณที่ได้รับตาม พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งจำนวน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังนี้

- ค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานศาลปกครองภูมิภาค จำนวน 403,964,400.00 บาท
- ค่าครุภัณฑ์ จำนวน 58,480,000.00 บาท

22. รายได้จากการรับบริจาคและเงินช่วยเหลือ

หน่วย : บาท

ครุภัณฑ์สำนักงาน:	2550	2549
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	320,420.50	321,076.25

สำนักงานศาลปกครองกลาง	32,290.00	32,290.00
สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่	4,650.00	4,650.00
สำนักงานศาลปกครองระยอง	4,000.00	4,000.00
รวมรายได้จากการรับบริจาค	361,360.50	362,016.25
เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (สศป.ส่วนกลาง)		
-THE ASIA FOUNDATION	750,000.00[1]	-
-ADB ADMIN COURT	-[2]	-
-ADMIN COURT CIDA	-	3,365,275.11
-ADMIN COURT USAID	-	2,776.86
-มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์	1,747,322.42	3,265,655.53
-AUSAID ADMIN COURT	108,641.12[3]	446,300.00
รวมรายได้จากเงินช่วยเหลือ	2,605,963.54	7,080,007.50
รวมรายได้จากการรับบริจาคและเงินช่วยเหลือ	2,967,324.04	7,442,023.75

(1) THE ASIA FOUNDATION เบิกจ่ายครบถ้วน

(2) ADB ADMIN COURT ปิดบัญชีวันที่ 1 ธันวาคม 2549

(3) AUSAID ADMIN COURT ปิดบัญชี วันที่ 13 มีนาคม 2550

23. รายได้อื่น ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
รายได้ค่าธรรมเนียมการสอบแข่งขัน	8,400.00	144,730.30
เงินทุนการศึกษารับคืน	70,748.43	99,047.00
รายได้จากการชดใช้ค่าเสียหาย	-	559.97
รายได้เบ็ดเตล็ด	-	17,988.50
รวมรายได้อื่น	79,148.43	**262,325.77**

24. ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
เงินเดือนตุลาการ	139,716,537.64	15,150,206.57
เงินเดือนข้าราชการ	258,320,274.78	240,570,963.36
ค่าจ้างประจำ	2,788,171.19	2,740,380.00
ค่าจ้างชั่วคราว	34,184,101.92	36,140,984.54
เงินประจำตำแหน่งตุลาการ	81,589,392.86	77,132,487.52
เงินประจำตำแหน่งข้าราชการ	6,212,666.67	5,211,277.44

		หน่วย : บาท
	2550	2549
เงินประจำตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ	883,900.00	538,290.00
เงินประจำตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ	729,604.51	671,098.93
เงินค่าตอบแทนพิเศษพนักงานคดี	29,542,336.13	25,744,366.59
ค่าตอบแทนเงินเดือนข้าราชการถึงชั้นสูงสุดของอันดับ	248,190.00	309,654.25
เงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับข้าราชการ	6,394,511.85	6,897,341.99
เงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับลูกจ้างประจำ	210,372.00	220,200.00
เงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับลูกจ้างชั่วคราว	5,068,106.87	5,404,386.67
เงินรางวัล	7,304,962.00	-
เงินช่วยพิเศษกรณีเสียชีวิต	113,430.00	83,610.00
เงินสมทบและชดเชย กบข.	18,927,292.00	16,810,669.00
เงินสมทบและชดเชย กสจ.	80,138.74	78,953.40
เงินสมทบกองทุนประกันสังคม	1,964,887.00	2,081,355.00
เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	2,656,278.00	2,534,901.00
เงินช่วยเหลือบุตร	-	101,800.00
ค่ารักษาพยาบาล	15,882,516.51	18,474,834.13
รวมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	612,817,670.67	556,897,760.39

25. ค่าวัสดุและค่าใช้สอย ประกอบด้วย

		หน่วย : บาท
	2550	2549
ค่ารับรองพิธีการ	2,343,006.93	3,040,298.44
ค่าใช้จ่ายในการประชุม	105,160.00	82,308.00
ค่าจ้างที่ปรึกษาและโครงการวิจัย	1,261,500.00	2,400,000.00
ค่าเช่า-ค่าบริการอาคาร	174,123,558.00	170,991,582.80
ค่าเช่าที่จอดรถ	3,135,860.00	2,826,620.00
ค่าเช่าทรัพย์สิน	2,248,918.66	3,409,616.06
ค่ายามรักษาความปลอดภัย	10,327,168.00	10,058,275.00
ค่าบริการทำความสะอาด	5,272,888.65	4,597,145.35
ค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษา	8,125,892.62	4,360,691.26
ค่าปรับปรุงอาคาร	174,410.00	162,300.00
ค่าโฆษณาและประชาสัมพันธ์/วีดีทัศน์	1,739,746.00	5,444,231.69
ค่าจ้างเหมาบริการ	2,223,929.17	7,881,023.63
ค่าใช้จ่ายในการสอบแข่งขันบุคคลเป็นจนท.รัฐ	8,400.00	144,730.30
ค่าครุภัณฑ์ที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ (วัสดุ ครุภัณฑ์)	817,058.18	3,450,669.90
ค่าวัสดุ	14,606,358.30	14,624,657.33

ค่าวารสารและตำรา	5,071,866.96	4,116,412.45
ค่าใช้สอยอื่น	381,164.16	160,586.29
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	-	144,821.00
รวมค่าวัสดุและค่าใช้สอย	231,966,885.63	237,895,969.50

26. ค่าสาธารณูปโภค ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
ค่าไฟฟ้า	17,199,326.93	15,619,876.39
ค่าน้ำประปา	229,440.27	306,629.60
ค่าไปรษณีย์	2,784,390.00	2,116,528.36
ค่าโทรศัพท์สำนักงาน	2,116,528.36	2,418,309.95
ค่าโทรศัพท์เคลื่อนที่	3,107,247.45	3,201,929.39
ค่าเช่าสัญญาณ ISDN	997,668.00	997,668.00
ค่าเช่าบริการอินเตอร์เน็ต	693,360.00	879,540.00
ค่าบริการ FRAME RELAY	650,988.00	650,988.00
รวมค่าสาธารณูปโภค	27,778,949.01	26,660,551.33

27. ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
ค่าเสื่อมราคาอาคารและสิ่งปลูกสร้าง	21,500,825.59	22,140,800.65
ค่าเสื่อมราคาครุภัณฑ์	47,703,243.58	59,425,118.66
ค่าตัดจำหน่ายโปรแกรมคอมพิวเตอร์	23,882,368.10	23,853,800.36
รวมค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	93,086,437.27	105,419,719.67

28. ค่าใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือ ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

ค่าใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ	2550	2549
-ADMIN COURT CIDA	-	3,365,275.11
-ADMIN COURT USAID	-	2,776.86
-มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์	1,747,322.42	3,265,655.53
-AUSAID ADMIN COURT	108,641.12	446,300.00
-THE ASIA FOUNDATION	750,000.00	-
รวมค่าใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือ	2,605,963.54	7,080,007.50

29. **ค่าใช้จ่ายอื่น** ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2550	2549
ค่าเช่าบ้าน	16,956,946.65	17,408,644.99
ค่าเบี้ยประชุม	2,590,900.00	2,458,700.00
ค่าตอบแทนพยาน	86,040.00	148,355.00
ค่าตอบแทนที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ	6,504,000.00	3,539,700.00
ค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจ	285,825.00	282,675.00
ค่าตอบแทนปฏิบัติงานนอกเวลา	1,220,210.00	2,013,750.00
ค่าตอบแทนอื่น	156,415.00	476,635.00
รวมค่าใช้จ่ายอื่น	27,800,336.65	26,328,459.99

30. งบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2549 ได้จัดประเภทรายการใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการนำเสนองบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2550 ซึ่งไม่มีผลกระทบกับงบแสดงผลการดำเนินงานตามที่ได้รายงานไว้แล้ว

รายงานวิเคราะห์งบการเงิน
(ที่ผ่านการตรวจสอบรับรองสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550
สำนักงานศาลปกครอง
งบแสดงฐานะการเงิน
ณ วันที่ 30 กันยายน 2550 และ 2549

(หน่วย:บาท)

	2550	2549	เพิ่ม (ลด)	อัตราส่วนตามแนวนอน อัตรา
สินทรัพย์				
สินทรัพย์หมุนเวียน				
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	1,665,557,800.60	1,059,799,675.82	605,758,124.78	57.16%
ลูกหนี้ระยะสั้น	285,795.50	326,787.47	-40,991.97	(12.54%)
รายได้ค้างรับ	-	121,785.00	-121,785.00	(100.00%)
วัสดุคงเหลือ	2,861,334.66	3,443,452.86	-582,118.20	(16.91%)
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	157,116.35	270,000.00	-112,883.65	(41.81%)
รวมสินทรัพย์หมุนเวียน	1,668,862,047.11	1,063,961,701.15	604,900,345.96	56.85%
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน				
ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ (สุทธิ)	391,164,741.66	396,142,396.60	-4,977,654.94	(1.26%)
สินทรัพย์ไม่มีตัวตน (สุทธิ)	36,170,659.35	59,988,827.45	-23,818,168.10	(39.70%)
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น	96,078,940.82	18,267,471.90	77,811,468.92	425.96%
รวมสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	523,414,341.83	474,398,695.95	49,015,645.88	10.33%
รวมสินทรัพย์	2,192,276,388.94	1,538,360,397.10	653,915,991.84	42.51%
หนี้สิน				
หนี้สินหมุนเวียน				
จ้าหนี้ระยะสั้น	6,208,772.25	5,973,099.36	235,672.89	3.95%
ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	6,624,369.93	11,604,506.53	-4,980,136.60	(42.92%)
รายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง	15,906,383.61	5,629,065.41	10,277,318.20	182.58%
เงินรับฝากระยะสั้น	1,062.27	2,446.46	-1,384.19	(56.58%)
หนี้สินหมุนเวียนอื่น	942,733.09	94,107.85	848,625.24	901.76%
รวมหนี้สินหมุนเวียน	29,683,321.15	23,303,225.61	6,380,095.54	27.38%
หนี้สินไม่หมุนเวียน				
รายได้รอการรับรู้ระยะยาว	2,660,244.36	3,700,275.67	-1,040,031.31	(28.11%)
เงินรับฝากระยะยาว	492,549,917.85	389,488,551.70	103,061,366.15	26.46%
หนี้สินไม่หมุนเวียนอื่น	1,059,814.50	1,083,570.05	-23,755.55	(2.19%)
รวมหนี้สินไม่หมุนเวียน	496,269,976.71	394,272,397.42	101,997,579.29	25.87%
รวมหนี้สิน	525,953,297.86	417,575,623.03	108,377,674.83	25.95%
สินทรัพย์สุทธิ	**1,666,323,091.08**	**1,120,784,774.07**	**545,538,317.01**	**48.67%**
สินทรัพย์สุทธิ/ส่วนทุน				
ทุน	36,516,048.42	36,516,048.42	-	-
รายได้สูง/(ต่ำ)กว่าค่าใช้จ่ายสะสม	1,629,807,042.66	1,084,268,725.65	545,538,317.01	50.31%
รวมสินทรัพย์สุทธิ/ส่วนทุน	**1,666,323,091.08**	**1,120,784,774.07**	**545,538,317.01**	**48.67%**

สำนักงานศาลปกครอง
งบแสดงผลการดำเนินงาน
สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2550 และ 2549

	(หน่วย : บาท)		อัตราย่อส่วนตามแนวนอน	
	2550	2549	เพิ่ม (ลด)	อัตรา
รายได้จากการดำเนินงาน				
รายได้จากรัฐบาล				
รายได้จากงบประมาณประจำและงบกลาง	1,094,738,555.25	980,862,974.73	113,875,580.52	11.61%
รายได้จากงบประมาณลงทุน	462,444,400.00	156,837,500.00	305,606,900.00	194.86%
รวมรายได้จากรัฐบาล	1,557,182,955.25	1,137,700,474.73	419,482,480.52	36.87%
รายได้จากแหล่งอื่น				
รายได้จากการรับบริจาค	361,360.50	362,016.25	-655.75	(0.18%)
รายได้จากเงินช่วยเหลือ	2,605,963.54	7,080,007.50	-4,474,043.96	(63.19%)
รายได้อื่น	79,148.43	262,325.77	-183,177.34	(69.83%)
รวมรายได้จากแหล่งอื่น	3,046,472.47	7,704,349.52	-4,657,877.05	(60.46%)
รวมรายได้จากการดำเนินงาน	1,560,229,427.72	1,145,404,824.25	414,824,603.47	36.22%
			-	
ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน				
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	612,817,670.67	556,897,760.39	55,919,910.28	10.04%
ค่าบำเหน็จบำนาญ	-	235,807.20	-235,807.20	(100.00%)
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	4,116,778.90	4,489,248.01	-372,469.11	(8.30%)
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	5,741,082.62	6,828,863.14	-1,087,780.52	(15.93%)
ค่าวัสดุและค่าใช้สอย	231,966,885.63	237,895,969.50	-5,929,083.87	(2.49%)
ค่าสาธารณูปโภค	27,778,949.01	26,660,551.33	1,118,397.68	4.19%
ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	93,086,437.27	105,419,719.67	-12,333,282.40	(11.70%)
ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนทุนการศึกษา	6,804,976.43	8,841,045.68	-2,036,069.25	(23.03%)
ค่าใช้จ่ายเงินช่วยเหลือ	2,605,963.54	7,080,007.50	-4,474,043.96	(63.19%)
ค่าใช้จ่ายอื่น	27,800,336.65	26,328,459.99	1,471,876.66	5.59%
รวมค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน	1,012,719,080.72	980,677,432.41	32,041,648.31	3.27%
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน	547,510,347.00	164,727,391.84	382,782,955.16	232.37%
รายได้/ค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดจากการดำเนินงาน			-	
ขาดทุนสุทธิจากการจำหน่ายสินทรัพย์	-3,171,178.06	-1,016,743.22	-2,154,434.84	211.90%
รวมรายได้/ค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดจากการดำเนินงาน	-3,171,178.06	-1,016,743.22	-2,154,434.84	211.90%
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายก่อนรายการรายได้แผ่นดิน	544,339,168.94	163,710,648.62	380,628,520.32	232.50%

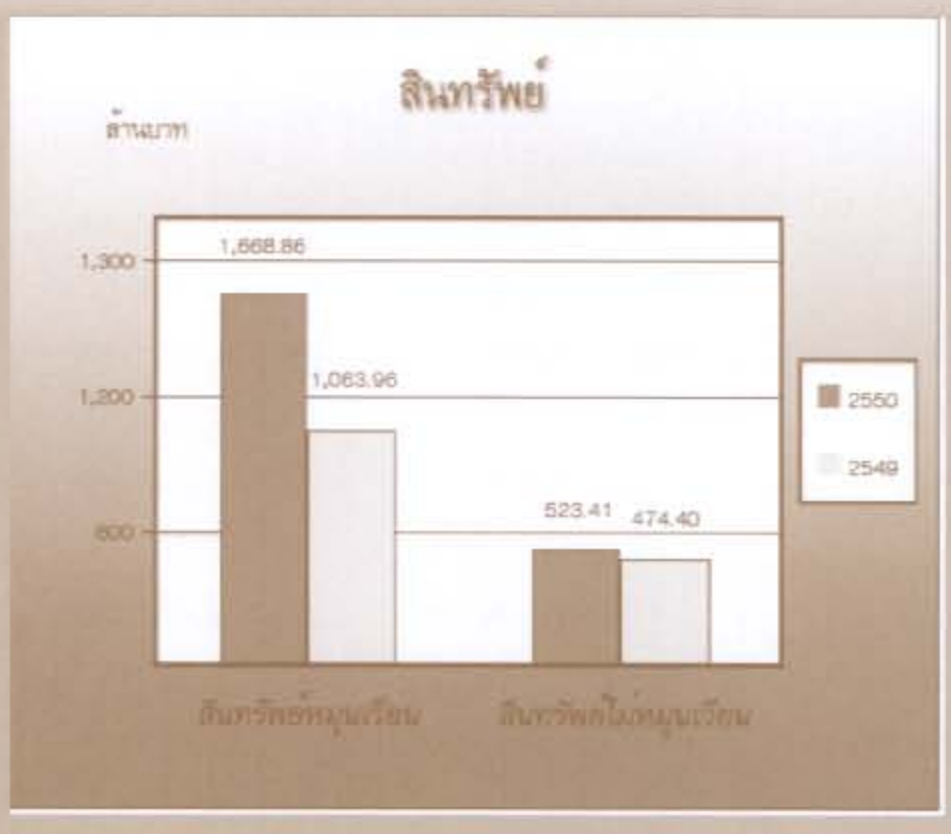
การวิเคราะห์ทางการเงิน

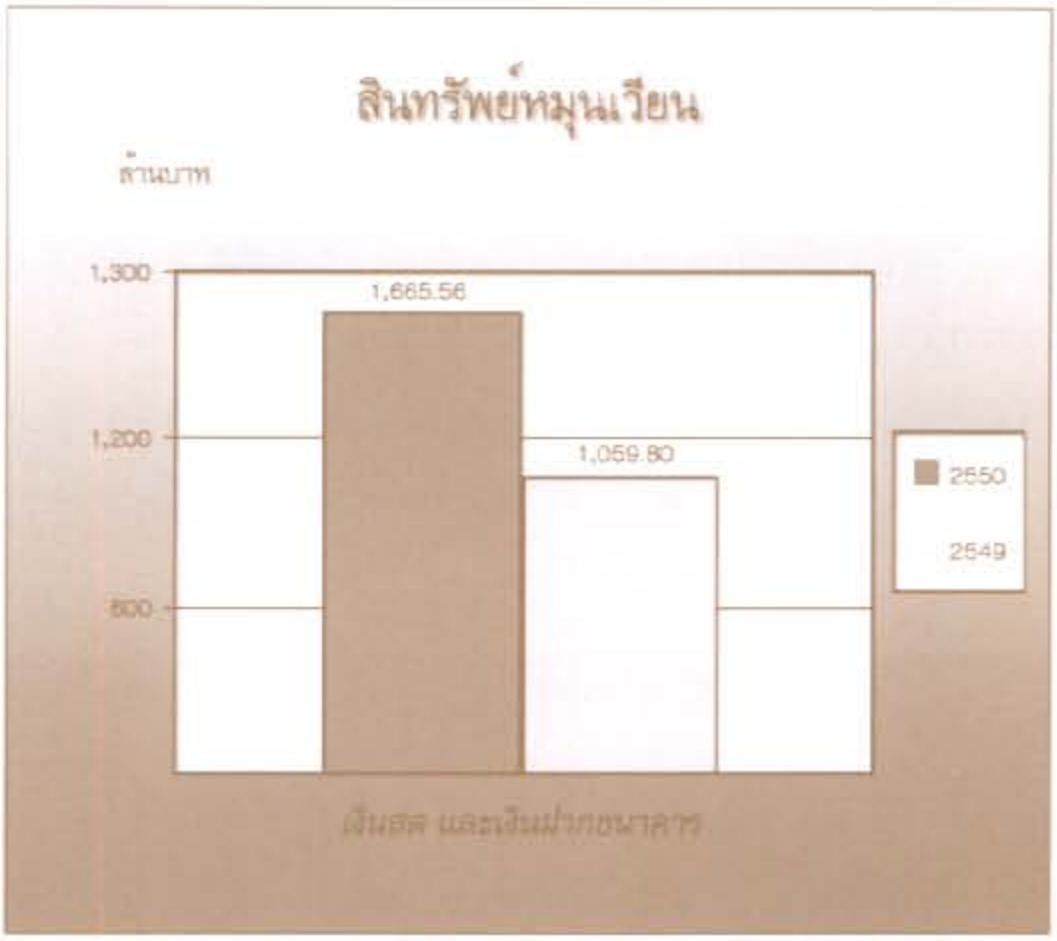
จากอัตราส่วนทางการเงินข้างต้นจะเห็นได้ว่าฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของสำนักงานศาลปกครอง ประจำปีงบประมาณ 2550 เป็นดังนี้

1. ฐานะทางการเงิน

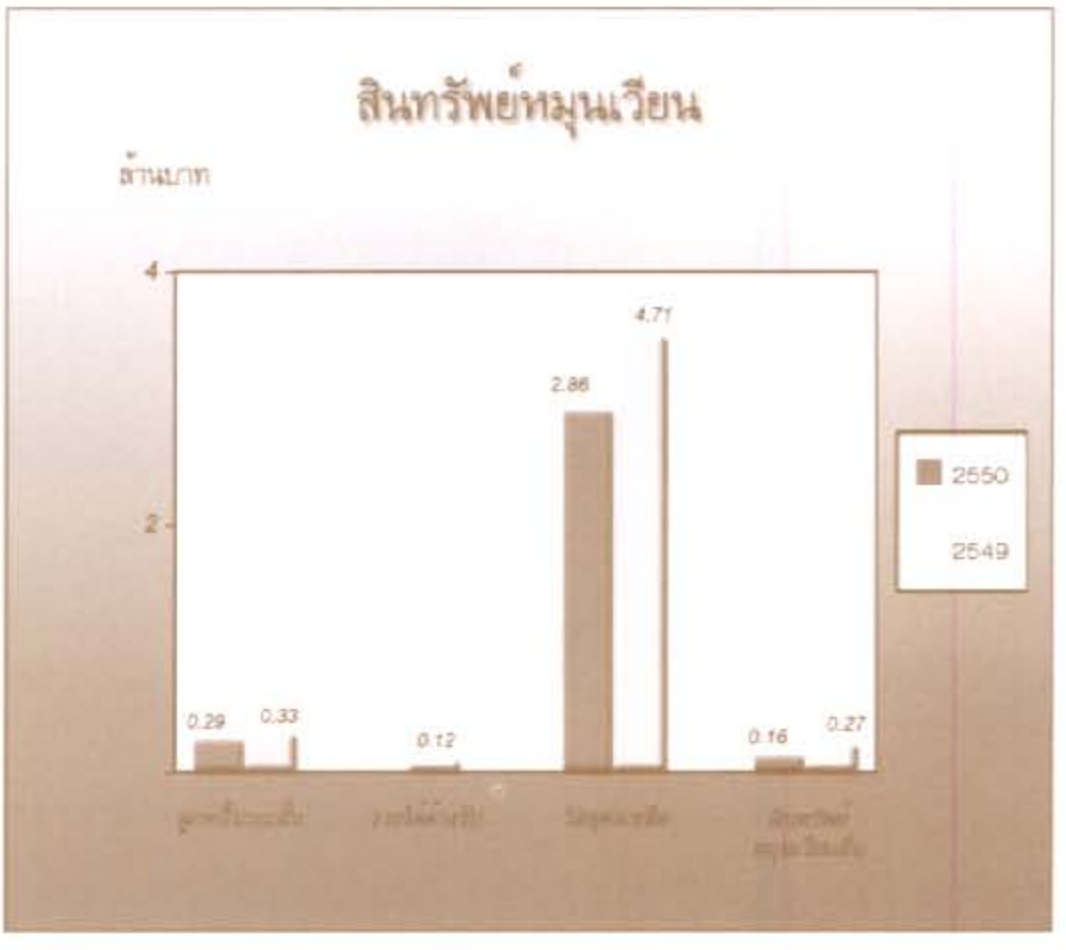
1.1 สินทรัพย์

สำนักงานศาลปกครอง มีสินทรัพย์รวม ณ วันสิ้นงวดปีงบประมาณ 2550 เท่ากับ 2,192.28 ล้านบาท ประกอบด้วย สินทรัพย์หมุนเวียน จำนวน 1,668.86 ล้านบาท และสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน จำนวน 523.41 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากงวดปีงบประมาณ 2549 เท่ากับ 653.92 ล้านบาท หรือร้อยละ 42.51 เกิดจาก





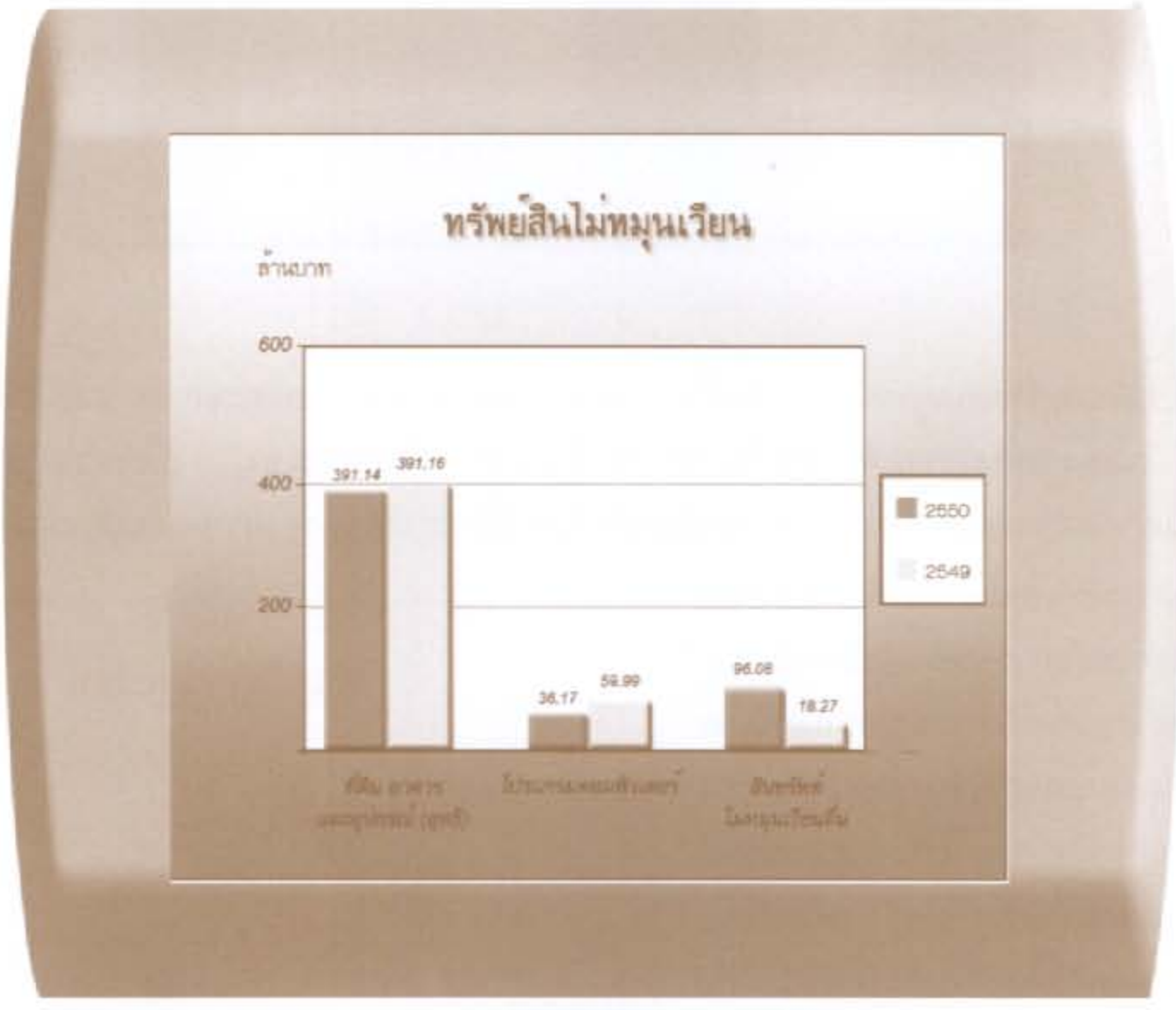
1.1.1 สินทรัพย์หมุนเวียน เพิ่มขึ้น 604.90 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 56.85 โดยมีรายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ เงินสดและเงินฝากธนาคารเพิ่มขึ้น 605.76 ล้านบาท หรือร้อยละ 57.16 เนื่องจากสำนักงานศาลปกครองได้รับอนุมัติเงินค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการถาวรของสำนักงานศาลปกครองภูมิภาคเพิ่มเติมจำนวน 4 แห่ง คือ สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่ สำนักงานศาลปกครองนครราชสีมา ซึ่งอยู่ระหว่างการก่อสร้างยังไม่ถึงกำหนดชำระเงิน และสำนักงานศาลปกครองอุบลราชธานีและสำนักงานศาลปกครองนครศรีธรรมราช อยู่ระหว่างการออกแบบและการจัดหาสถานที่ ส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนที่มียอดลดลงจากปีก่อน ได้แก่ ลูกหนี้ระยะสั้น รายได้ค้างรับ วัสดุคงเหลือ และสินทรัพย์หมุนเวียนอื่น เนื่องจาก ได้มีการทยอยส่งใช้เงินยืมได้ทันภายในปีงบประมาณที่ยืม และมีการจัดการวัสดุคงเหลือที่เหมาะสม



1.1.2 สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน เพิ่มขึ้น 49.02 ล้านบาท หรือร้อยละ 10.33 โดยมีรายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

1) ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ (สุทธิ) ลดลงจาก ปีงบประมาณ 2549 จำนวน 4.98 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.26 เนื่องจาก ในปีงบประมาณ 2550 สำนักงานศาลปกครองระยองย้ายที่ทำการใหม่ และได้ยกเลิกการใช้อาคารที่ทำการชั่วคราว ซึ่งมีมูลค่าสุทธิ ณ วันที่เลิกเช่า จำนวน 4.86 ล้านบาท

2) สินทรัพย์ไม่มีตัวตน เป็นโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่สำนักงานศาลปกครองจัดซื้อและจ้างพัฒนาลดลงจาก ณ วันสิ้นงวดปีงบประมาณ 2549 จำนวน 23.82 ล้านบาท หรือร้อยละ 39.70 เนื่องจากการตัดจำหน่ายประจำปี



3) สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น เพิ่มขึ้น 77.81 ล้านบาท หรือร้อยละ 425.96 เป็นเงินที่สำนักงานศาลปกครองจ่ายสมทบเพื่อเป็นค่าตกแต่งอาคารที่ทำการศาลปกครองที่ถนนแจ้งวัฒนะ จำนวน 77.78 ล้านบาท ซึ่งจะทยอยตัดเป็นค่าใช้จ่ายนับแต่วันที่เข้าใช้พื้นที่นอกจากนั้น เป็นค่าเงินค่าประกันสัญญาเช่าพื้นที่อาคารที่ทำการชั่วคราวที่อาคารเอ็มไพร์ทาวเวอร์ ซึ่งผู้ให้เช่าเพิ่มอัตราค่าเช่าพื้นที่ทำให้เงินค่าประกันสัญญาเช่าฯ เพิ่มขึ้น จำนวน 0.03 ล้านบาท

1.2 หนี้สินและทุน

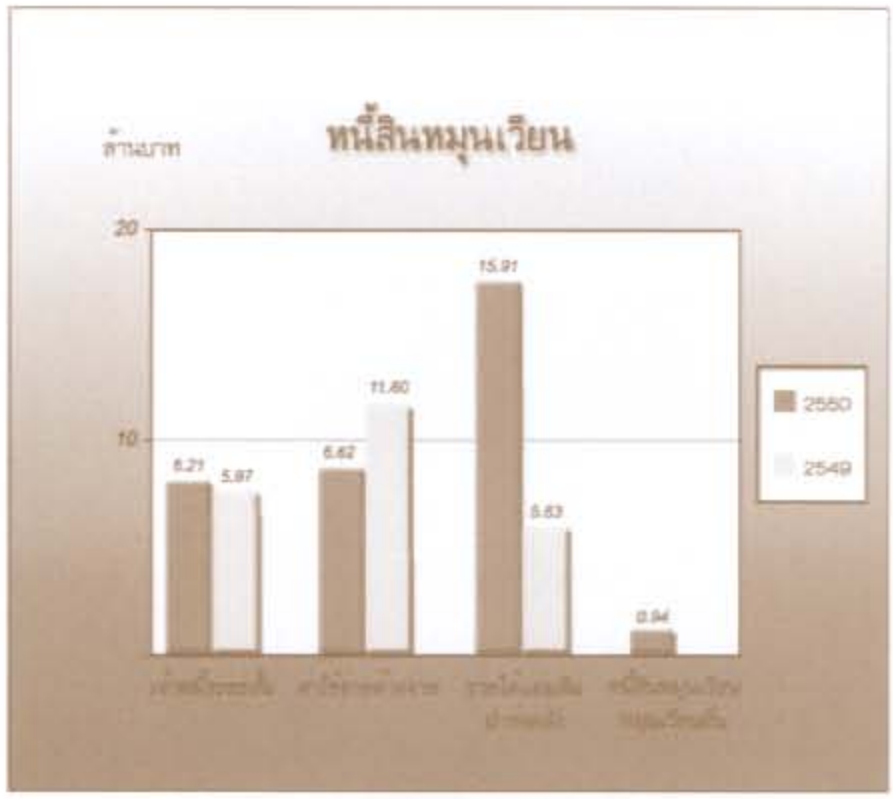
สำนักงานศาลปกครอง มีหนี้สิน ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2550 หนี้สินรวมทั้งสิ้น 525.95 ล้านบาท ประกอบด้วย หนี้สินหมุนเวียน จำนวน 29.68 ล้านบาท และหนี้สินไม่หมุนเวียน จำนวน 496.27 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากงวดปีงบประมาณ 2549 จำนวน 108.38 ล้านบาท หรือร้อยละ 25.95 เกิดจาก

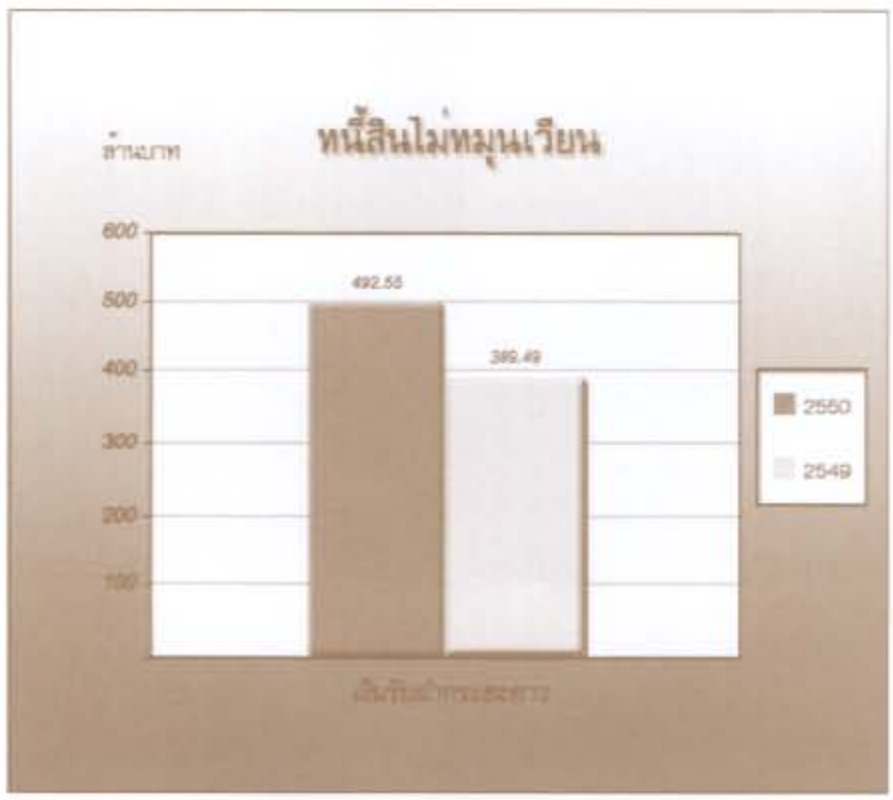
1.2.1 หนี้สินหมุนเวียน เพิ่มขึ้น 6.38 ล้านบาท หรือร้อยละ 27.38 โดยมีรายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

1) รายได้แผ่นดินรอนำส่งคลังเพิ่มขึ้น 10.28 ล้านบาท หรือร้อยละ 182.58 เป็นเงินค่าธรรมเนียมศาลและค่าปรับเฉพาะคดีที่ถึงที่สุดแล้ว และศาลไม่ได้สั่งคืน จำนวน 15.60 ล้านบาท ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จำนวน 0.26 ล้านบาท และรายได้อื่นๆ จำนวน 0.40 ล้านบาท ซึ่งจะต้องนำส่งกระทรวงการคลังในเดือนตุลาคมของปีงบประมาณถัดไป

2) หนี้สินหมุนเวียนอื่น เพิ่มขึ้น 0.85 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 901.76 เป็นภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ภงด.3 และ ภงด. 53 ประจำเดือนกันยายน 2550 ซึ่งจะต้องนำส่งภายในวันที่ 7 ของเดือนตุลาคม 2550

3) ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย ลดลง 4.98 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 42.92 เนื่องจากการเร่งดำเนินการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างในช่วงสิ้นปีงบประมาณที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

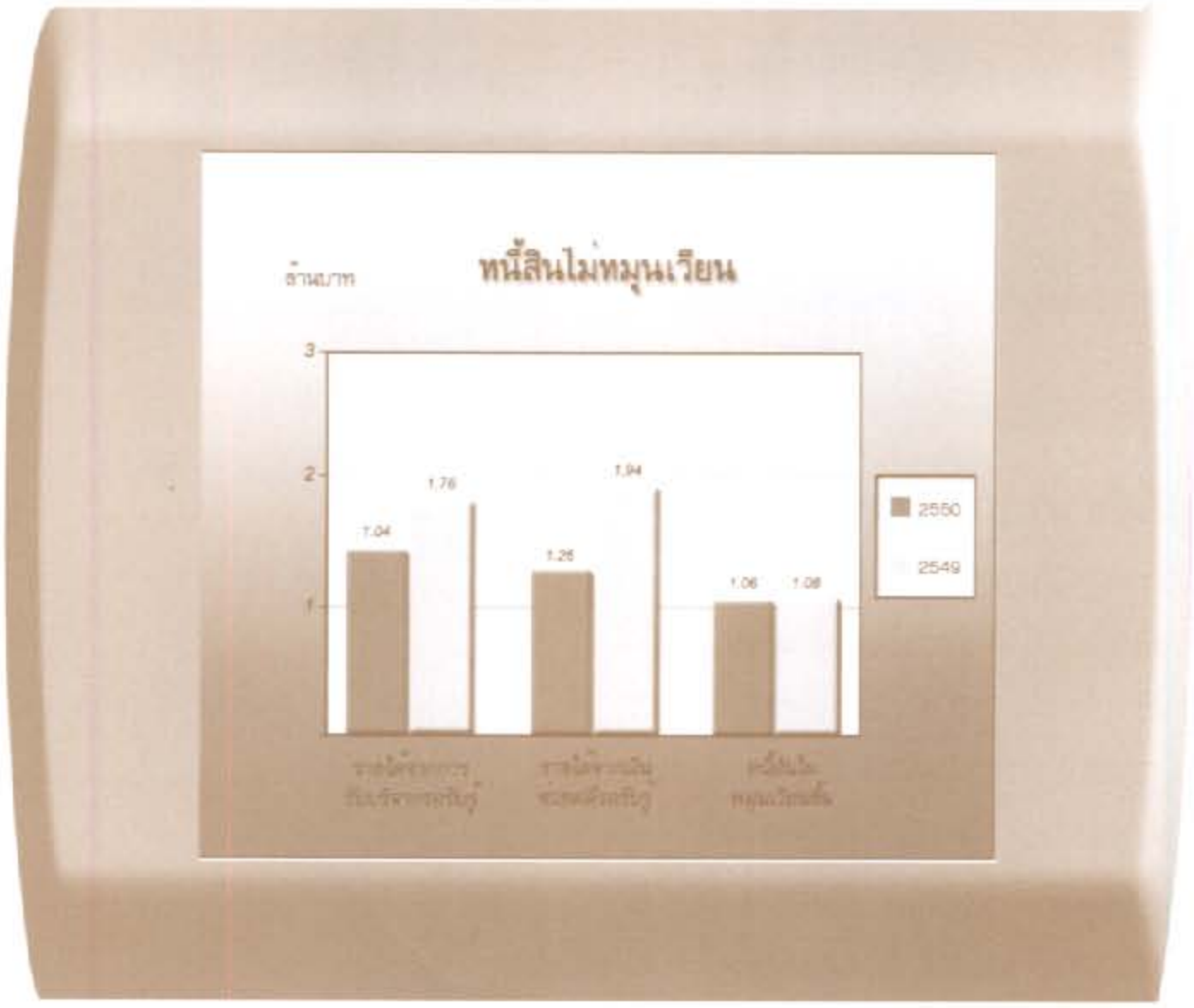




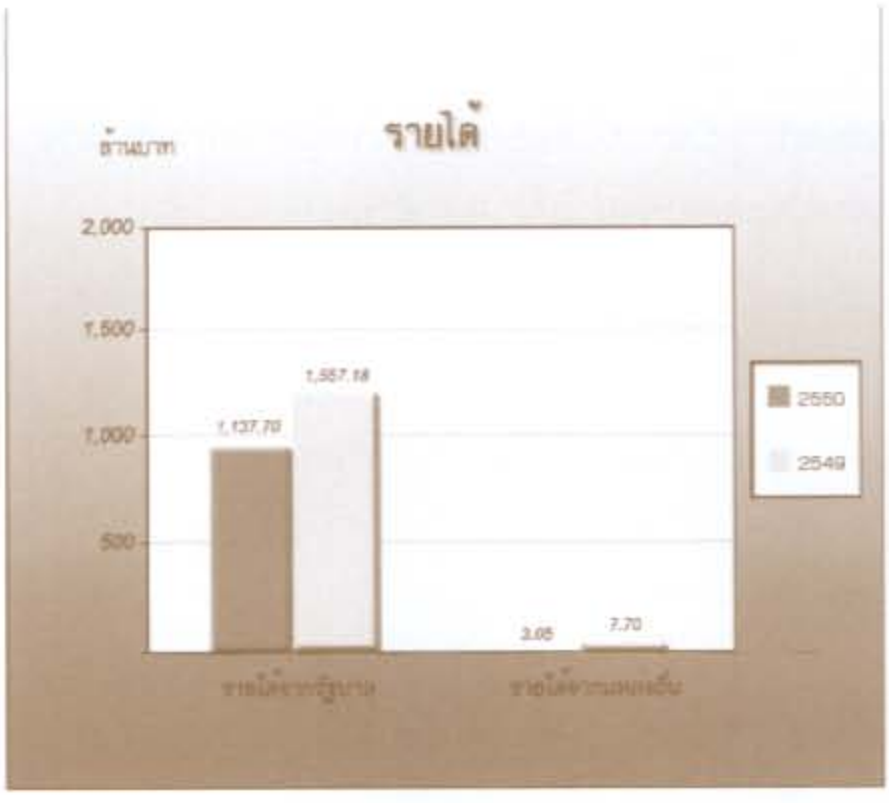
1.2.2 หนี้สินไม่หมุนเวียน เพิ่มขึ้น 102 ล้านบาท หรือร้อยละ 25.87 โดยมีรายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

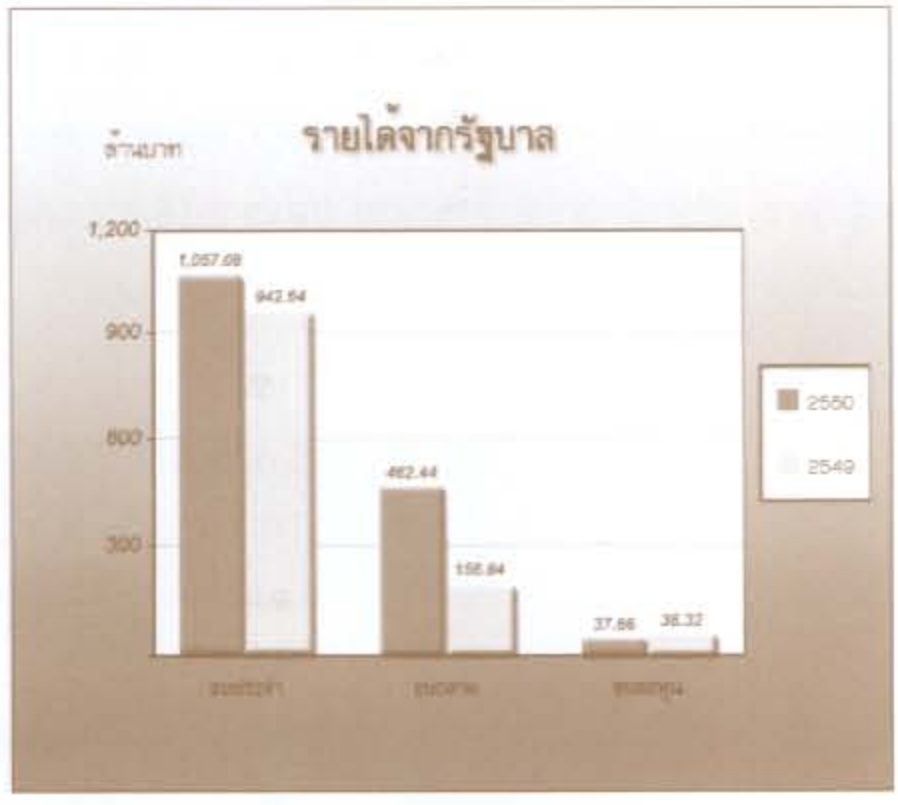
1) เงินรับฝากระยะยาวเพิ่มขึ้น 103.06 ล้านบาท หรือร้อยละ 26.46 เป็นเงินรับฝากค่าธรรมเนียมศาลที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดี เงินที่คู่กรณีนำมาวาง และเงินที่นำมาวางไว้ตามคำสั่งศาล ซึ่งสำนักงานศาลปกครองต้องรับฝากไว้จนกว่าการพิจารณาคดีจะสิ้นสุด โดยในปีงบประมาณ 2550 เงินค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีคดีฟ้องร้องเพิ่มขึ้น

2) รายได้รอการรับรู้ลดลง 1.04 ล้านบาท หรือร้อยละ 28.11 เป็นรายการที่สำนักงานศาลปกครองได้รับบริจาคเป็นทรัพย์สินจากหน่วยงานอื่น และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งยังเบิกจ่ายเงินไม่หมด อยู่ระหว่างดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ซึ่งจะทยอยรับรู้เป็นรายได้เป็นปี ๆ ไป เมื่อมีการเบิกจ่ายหรือใช้ประโยชน์ตามเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยในปีงบประมาณ 2550 ได้ทยอยรับรู้เป็นรายได้แยกเป็น รายได้จากการรับบริจาคครุภัณฑ์ จำนวน 0.36 ล้านบาท และรายได้เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ จำนวน 2.61 ล้านบาท



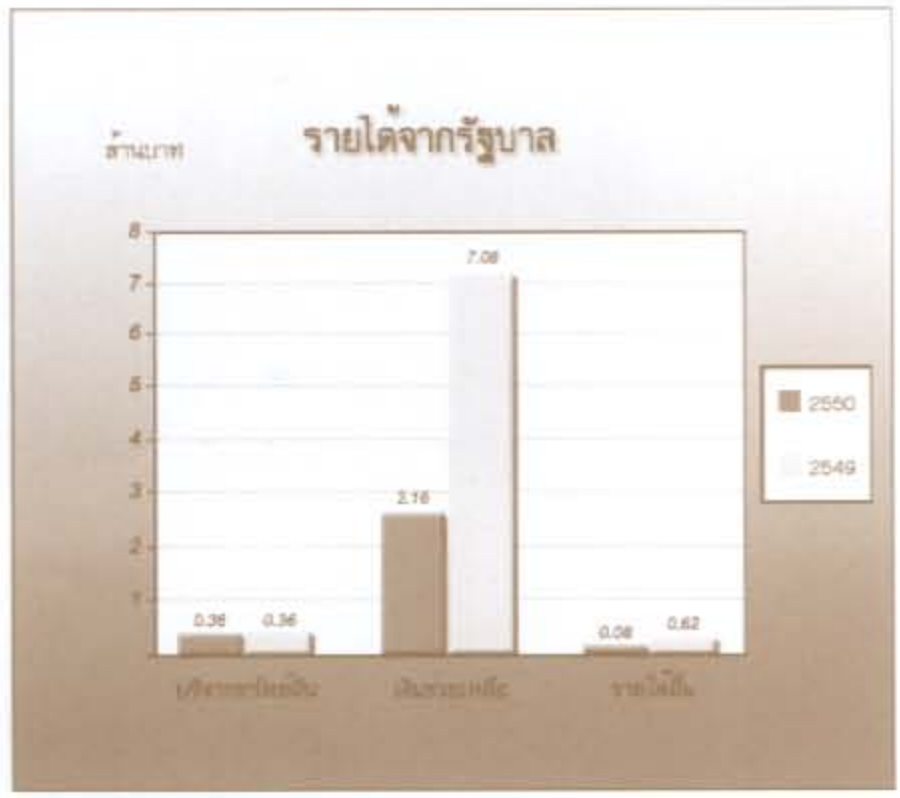
3) หนี้สินไม่หมุนเวียนอื่นลดลง 0.02 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 2.19 เป็นเงินที่เอกชนนำมามอบไว้เพื่อเป็นหลักประกันสัญญาและจะขอถอนคืนเมื่อครบกำหนดตามเงื่อนไขของสัญญา โดยในปีงบประมาณ 2550 ได้มีขอถอนหลักประกันสัญญาคืน 0.02 ล้านบาท





2. รายได้จากการดำเนินงาน

สำนักงานศาลปกครอง มีรายได้จากการดำเนินงานรวม 1,560.23 ล้านบาท ประกอบด้วย รายได้จากรัฐบาล จำนวน 1,557.18 ล้านบาท และรายได้จากแหล่งอื่น จำนวน 3.05 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 414.82 ล้านบาท หรือร้อยละ 36.22 โดยมีรายได้ที่สำคัญ ดังนี้



2.1 รายได้จากรัฐบาล จำนวน 1,557.18 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 419.48 ล้านบาท หรือร้อยละ 36.87 ประกอบด้วย

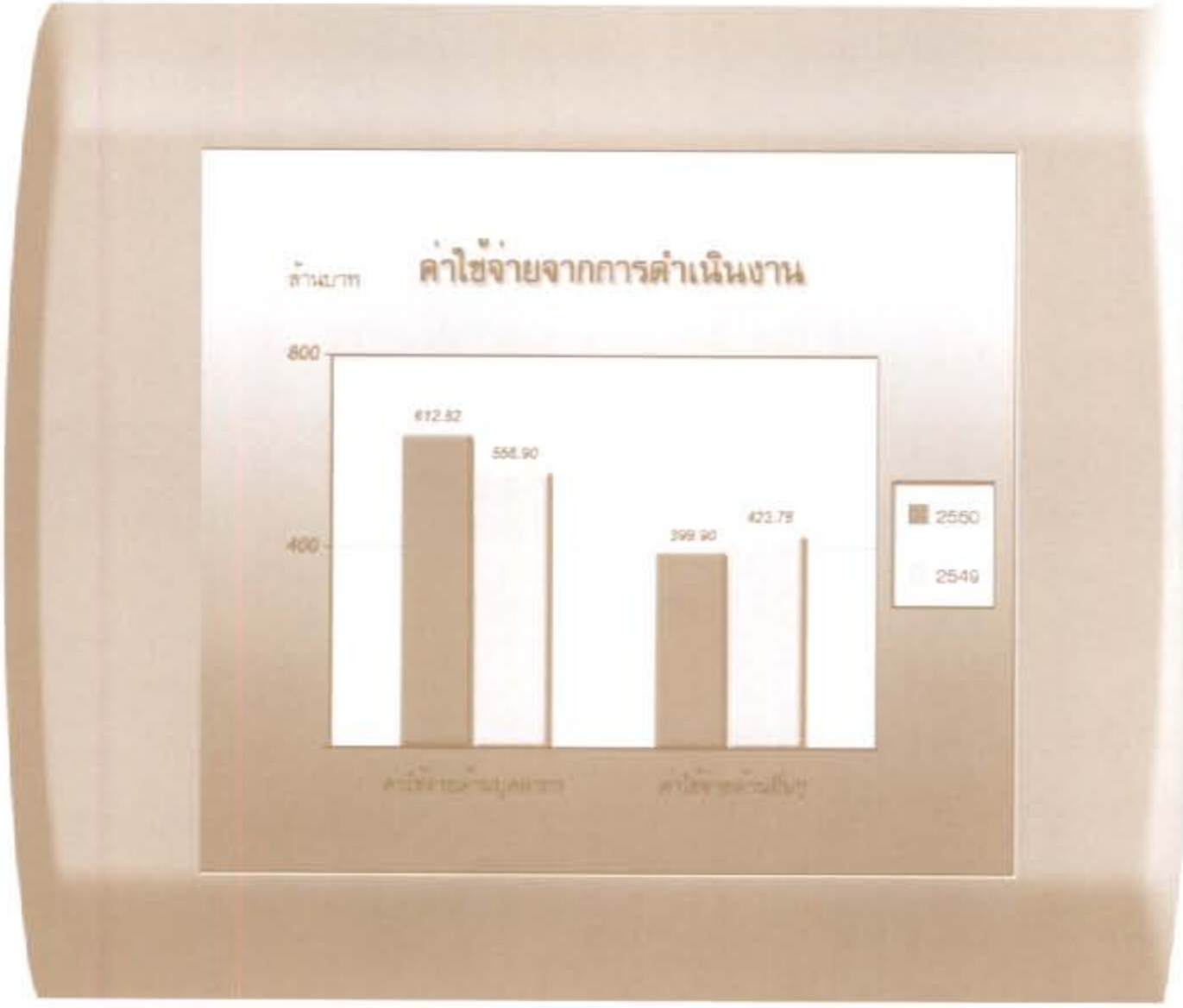
1) รายได้จากเงินงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีจำนวน 1,499.82 ล้านบาท และที่ได้รับเพิ่มเติมระหว่างปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปรับเงินเดือนให้ตุลาการศาลปกครอง ตามมติ ครม.วันที่ 24 กรกฎาคม 2550 อีกจำนวน 19.70 ล้านบาท ประกอบด้วย

- เงินงบประมาณงบบุคลากร จำนวน 621.24 ล้านบาท
- เงินงบประมาณงบดำเนินงาน จำนวน 435.84 ล้านบาท
- เงินงบประมาณงบลงทุน จำนวน 462.44 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารที่ทำการถาวรศาลปกครองภูมิภาค จำนวน 4 แห่ง เป็นเงิน 403.30 ล้านบาท และเป็นค่าครุภัณฑ์จำนวน 58.48 ล้านบาท

2) รายได้จากเงินงบประมาณงบกลาง จำนวน 37.66 ล้านบาท เพื่อจ่ายเป็นสวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษาบุตร และอื่น ๆ ให้บุคลากรในสังกัด

2.2 รายได้จากแหล่งอื่น จำนวน 3.05 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 4.66 ล้านบาท หรือร้อยละ 60.46 โดยในปี 2550 มีรายได้จากแหล่งอื่นที่สำคัญ 3 ประเภท คือ

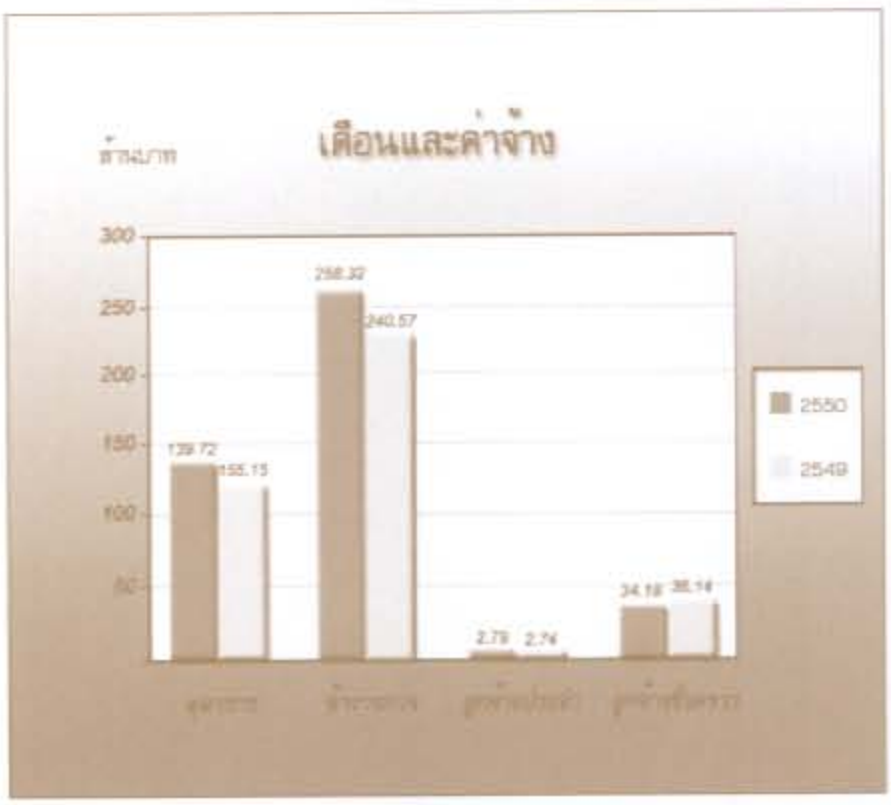
- รายได้จากการรับบริจาคทรัพย์สิน ซึ่งในปี 2550 ทยอยรับรู้เป็นรายได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินนั้น ๆ ตามเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดเป็นเงิน 0.36 ล้านบาท
- รายได้จากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ จำนวน 2.61 ล้านบาทลดลง จำนวน 4.47 ล้านบาท หรือร้อยละ 63.19
- รายได้อื่น ประกอบด้วย รายได้ค่าธรรมเนียมการสอบแข่งขัน และเงินงบประมาณรับคืนรวมเป็นเงิน 0.08 ล้านบาท ลดลงจำนวน 0.18 ล้านบาทหรือร้อยละ 69.83

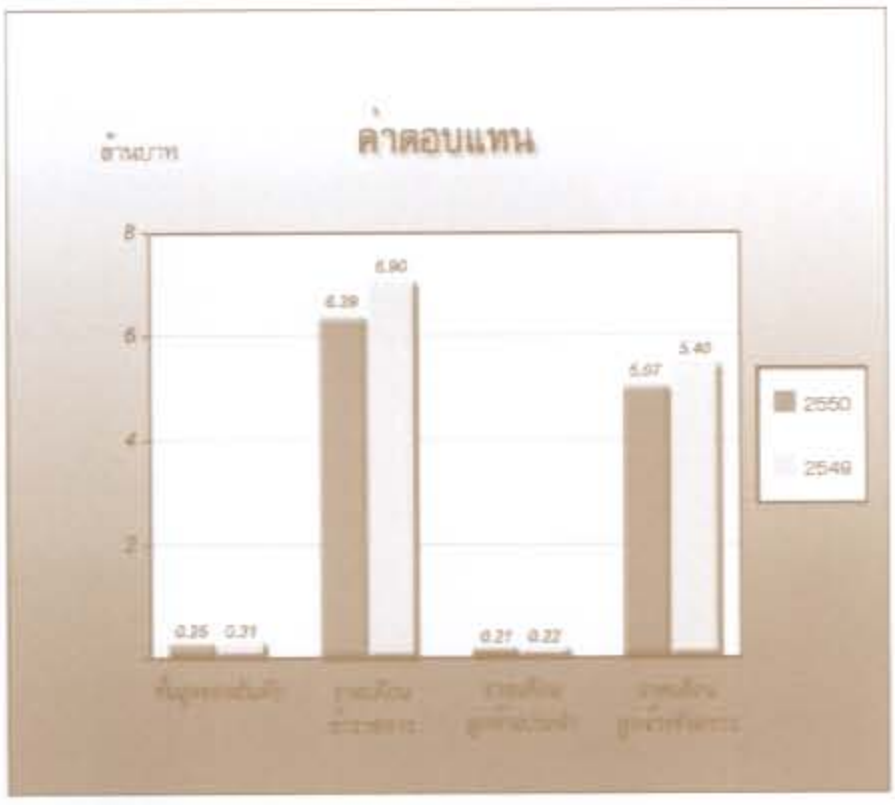


3. ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน

สำนักงานศาลปกครอง มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมทั้งสิ้น 1,012.72 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร จำนวน 612.82 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ จำนวน 399.90 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 32.04 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 3.27 เกิดจากรายการที่มีนัยสำคัญดังนี้

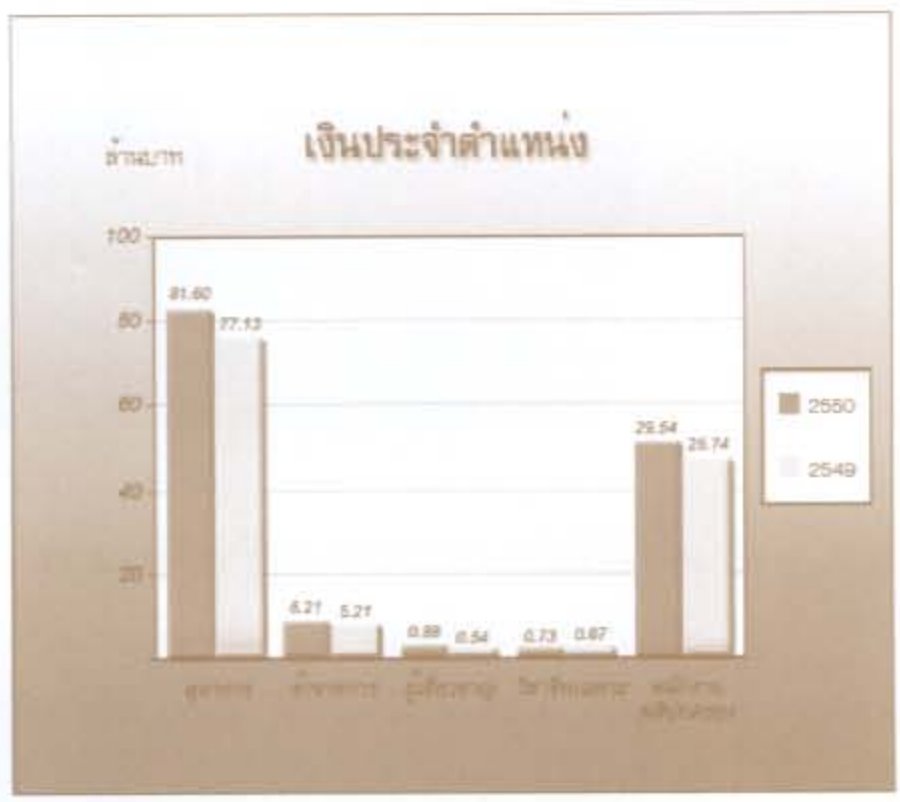
3.1 ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ประกอบด้วย เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทน เงินสวัสดิการ เงินสมทบชดเชยเข้ากองทุน กบข. กสจ. และประกันสังคม จำนวน 612.82 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 55.92 ล้านบาท หรือ ร้อยละ10.04 เนื่องจากในปีงบประมาณ 2550 มีการปรับอัตราเงินเดือนของตุลาการศาลปกครองตาม พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 แต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง จำนวน 8 ราย ข้าราชการประเภทเชี่ยวชาญ จำนวน 2 ราย และข้าราชการประเภทวิชาชีพเฉพาะ จำนวน 2 ราย บรรจุข้าราชการเพื่อปฏิบัติงานด้านคดีปกครองและด้านสนับสนุน จำนวน 33 อัตรา และ 4 อัตรา ตามลำดับ รวมทั้งมีการจ่ายเงินรางวัลประจำปี 2549 ให้ข้าราชการ และจ่ายเงินช่วยพิเศษกรณีข้าราชการเสียชีวิต จำนวน 2 ราย ซึ่งสามารถแสดงกราฟเปรียบเทียบรายจ่ายด้านบุคลากรที่สำคัญได้ดังนี้

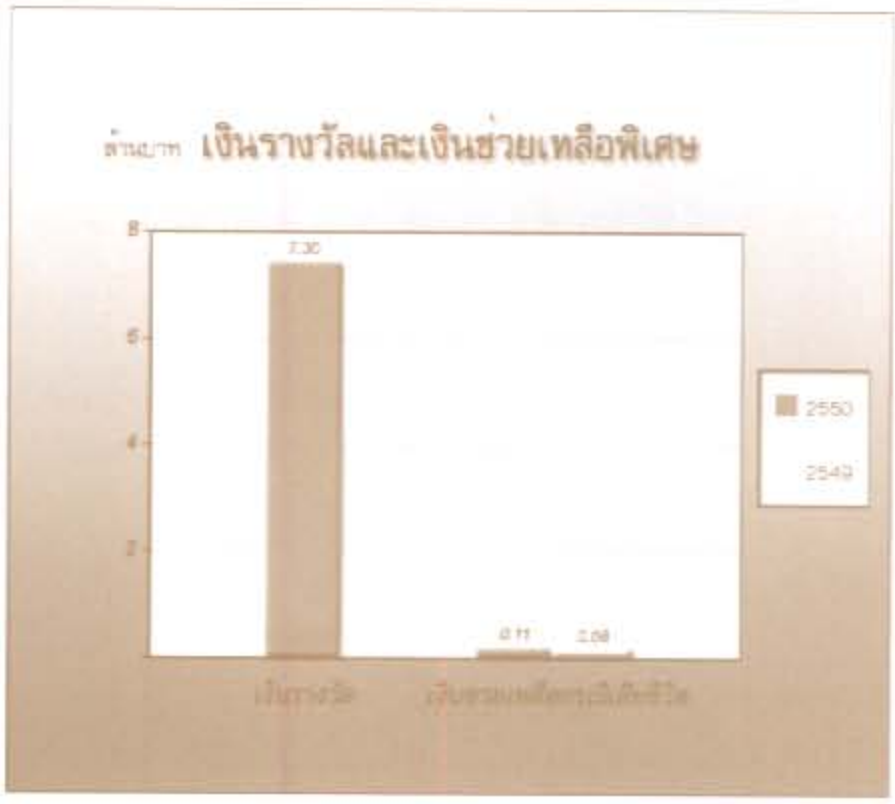


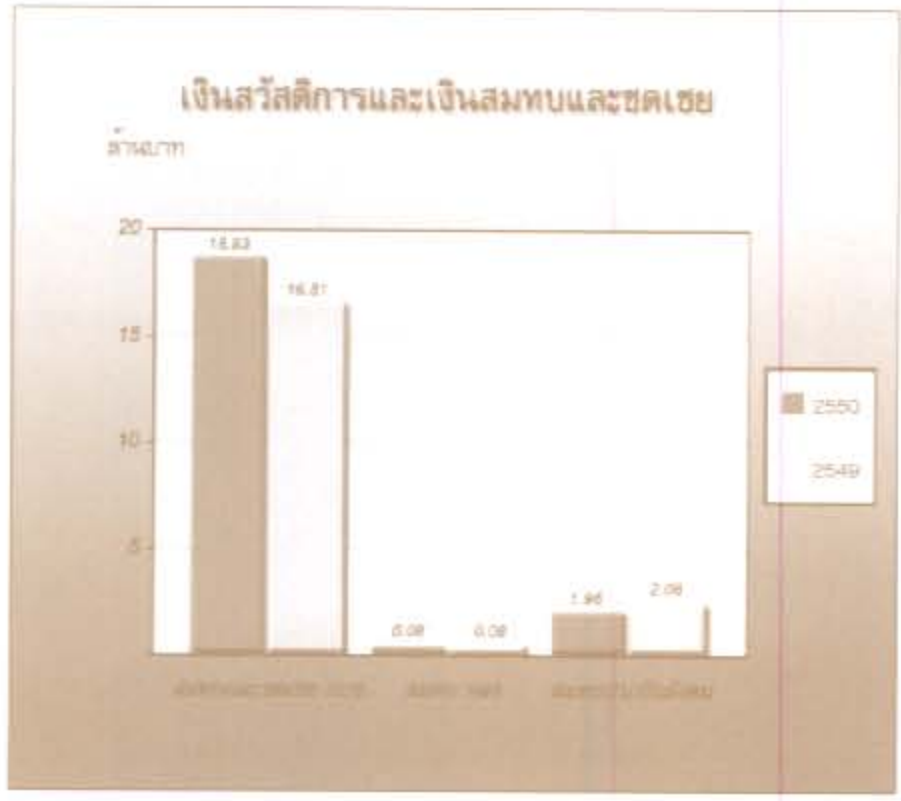


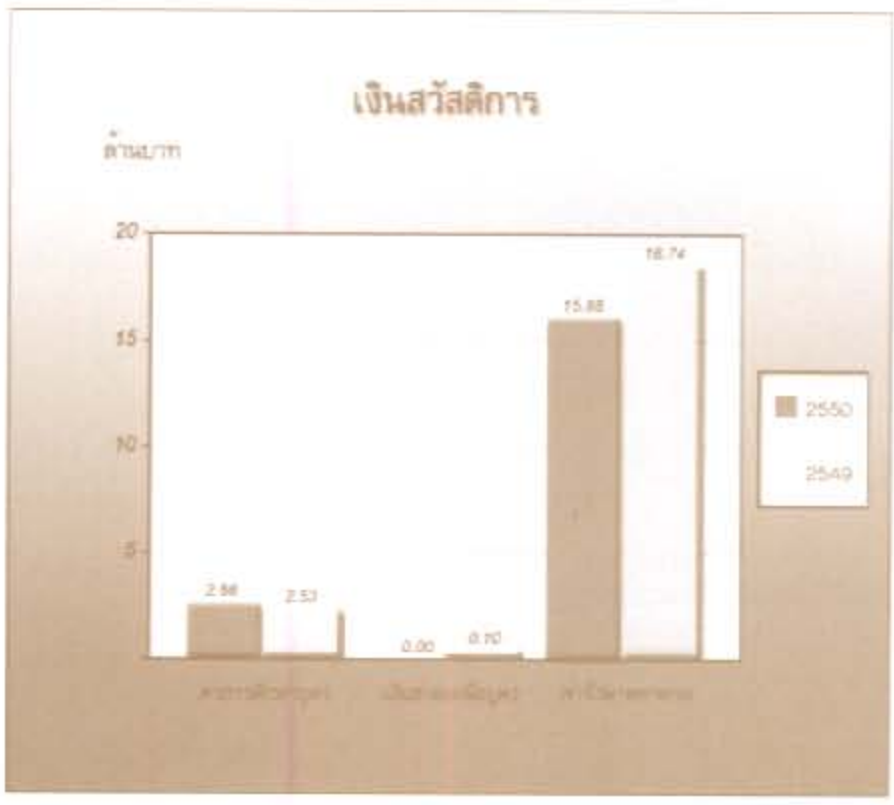
3.2 ค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย

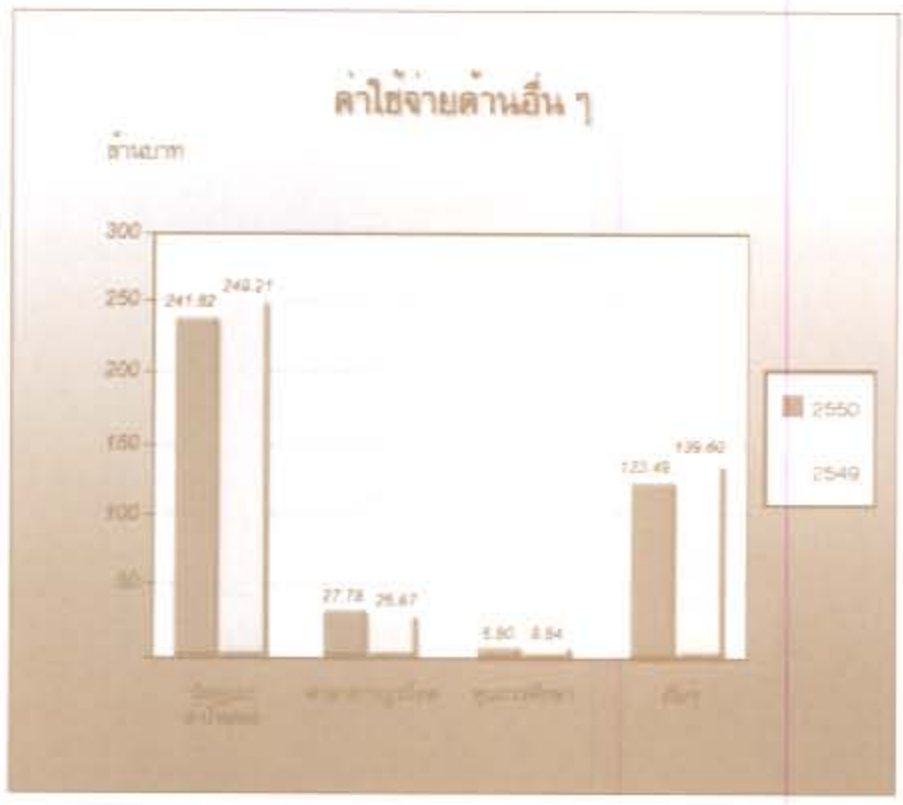
1) ค่าวัสดุและค่าใช้สอย ประกอบด้วย ค่าวัสดุสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าเช่าอาคาร ค่าเช่าที่จอดรถ และค่าเช่าสินทรัพย์ ค่ารักษาความปลอดภัย ค่าบริการทำความสะอาด ค่าซ่อมบำรุงรักษาทรัพย์สิน ค่าโฆษณาและประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างที่ปรึกษา และอื่น ๆ รวม 231.97 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน จำนวน 5.93 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.49 ค่าใช้จ่ายที่ยอดเพิ่มขึ้น หรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญ สามารถแสดงเป็นกราฟเปรียบเทียบได้ดังนี้



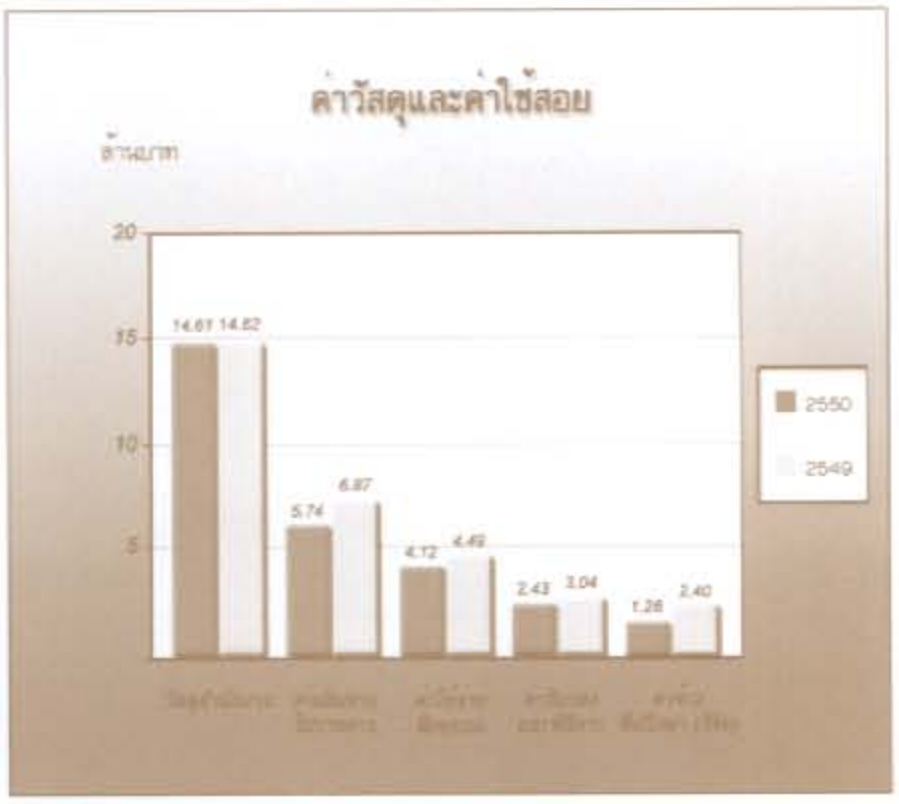

ล้านบาท
เงินรางวัลและเงินช่วยเหลือพิเศษ
8
6
4
2
7.30
0.11
2.08
2550
2549

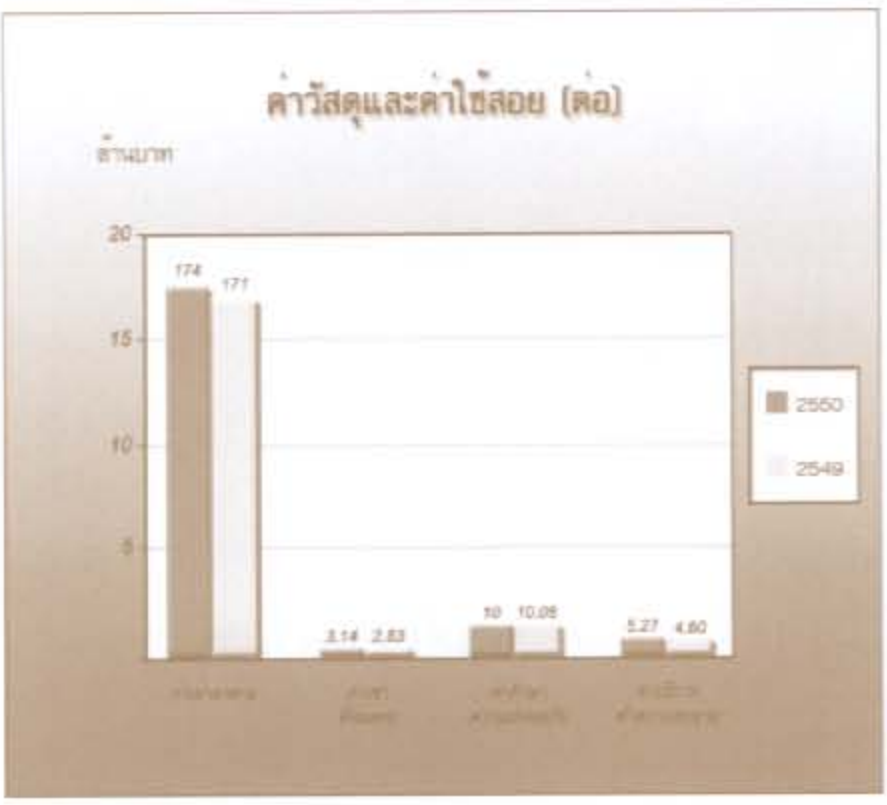

เงินสวัสดิการและเงินสมทบและชดเชย
ล้านบาท
20
15
10
5
18.83
16.81
0.08
0.08
1.96
2.08
2550
2549

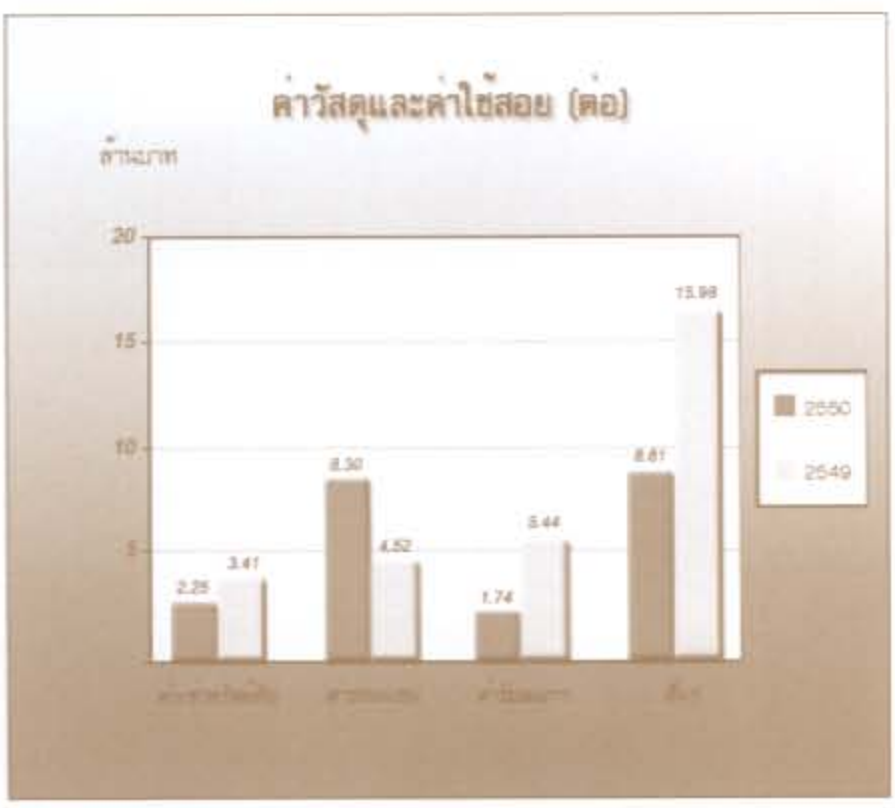

เงินสวัสดิการ
ล้านบาท
20
15
10
5
2.68
2.53
0.00
0.10
15.88
18.74
2550
2549

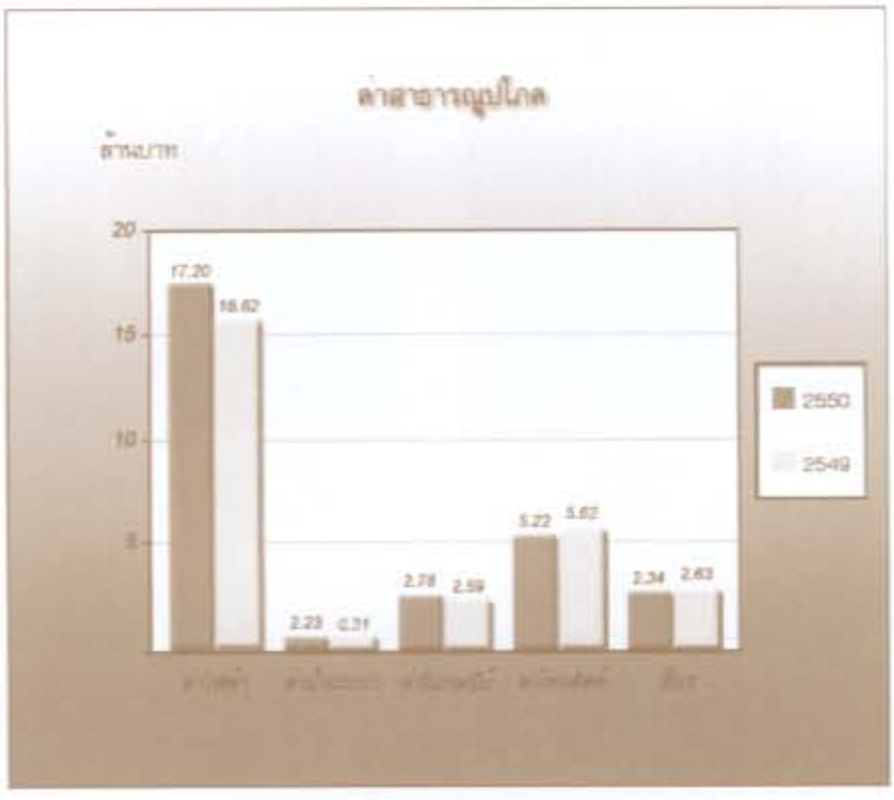

ค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ
ล้านบาท
300
250
200
150
100
50
241.82
249.21
27.78
26.67
5.90
8.94
123.48
139.60
2550
2549

2) ค่าสาธารณูปโภค จำนวน 27.78 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน จำนวน 1.11 ล้านบาท เนื่องจากผู้ให้เช่าอาคารที่ทำการชั่วคราว ที่อาคารเอ็มไพร์ทาวเวอร์ ปรับเพิ่มค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปาจาก ปี 2549 ค่าไฟฟ้าจากอัตรา 4 บาท/กิโลวัตต์ชั่วโมง เป็น 4.50 บาท/กิโลวัตต์ชั่วโมง ค่าน้ำประปา เพิ่มจากอัตรา 17.15 บาท/ลูกบาศก์เมตร เป็น 20 บาท/ลูกบาศก์เมตร

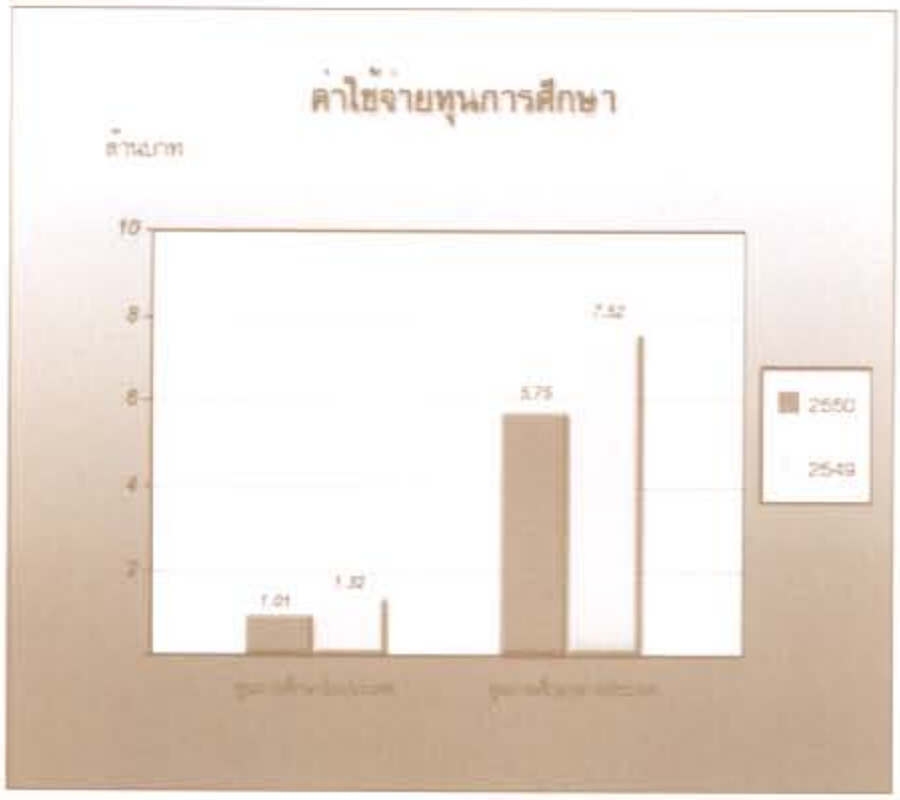




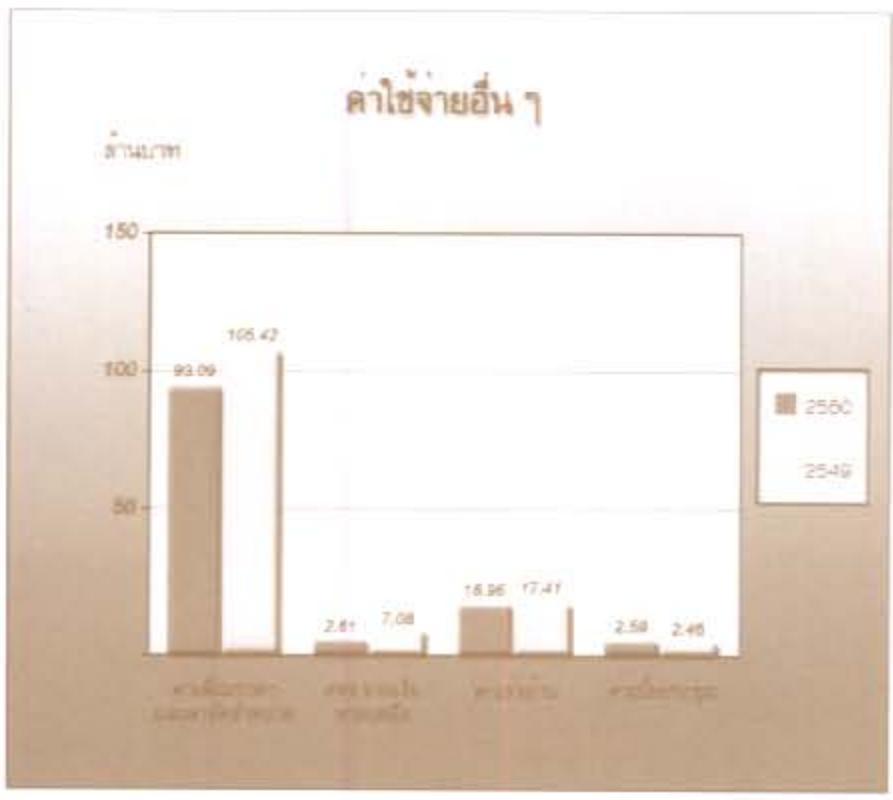


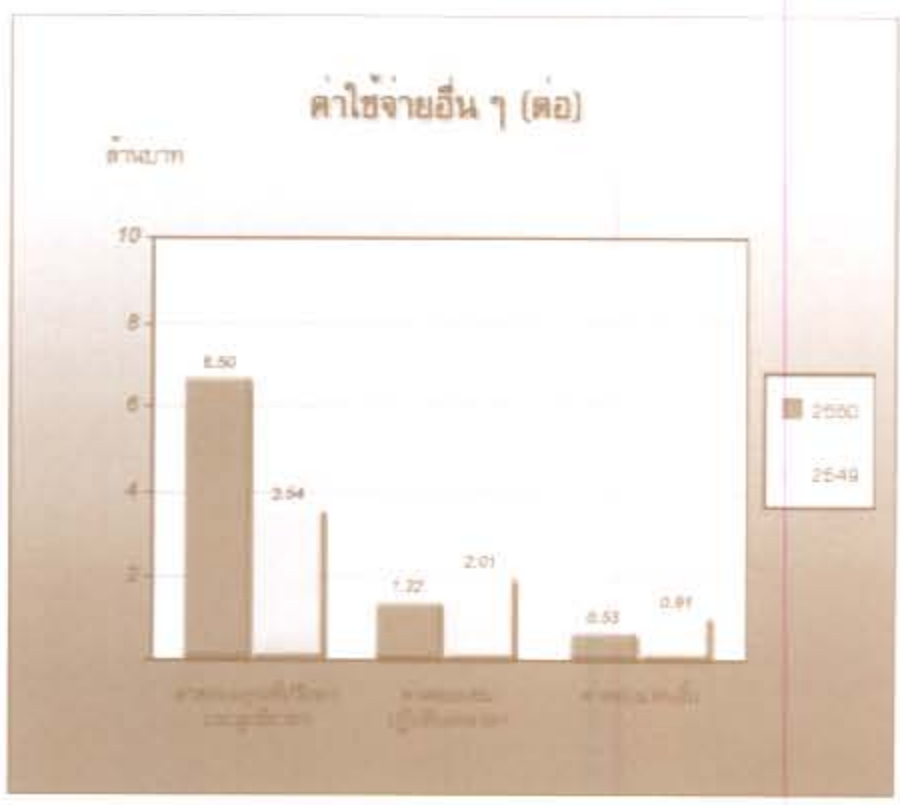


3) ค่าใช้จ่ายทุนการศึกษา จำนวน 6.80 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน จำนวน 2.04 ล้านบาท หรือร้อยละ 23.03 เนื่องจากผู้ขอทุนบางส่วนสำเร็จการศึกษาและสำนักงานศาลปกครองพิจารณาให้ทุนน้อยลงทำให้ไม่มีผู้ขอรับทุนเพิ่ม



4) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ประกอบด้วย ค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินและค่าตัดจำหน่ายโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ค่าใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือต่างประเทศ ค่าเช่าบ้านข้าราชการและตุลาการศาลปกครอง ค่าเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ และค่าตอบแทนอื่น ๆ รวม 161.13 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน จำนวน 15.91 ล้านบาท หรือร้อยละ 8.99 ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ลดลง ยกเว้นค่าตอบแทนที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ เพิ่มขึ้นเนื่องจากการเบิกจ่ายค่าที่ปรึกษาตรวจรับงานก่อสร้างสำนักงานศาลปกครองถนนแจ้งวัฒนะ จำนวน 2.68 ล้านบาท





ทำเนียบบุคลากร

ทำเนียบบุคลากร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

ศาลปกครองสูงสุด

นายอักขราทร จุฬารัตน	ประธานศาลปกครองสูงสุด
นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์	รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่หนึ่ง
นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์	รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่สอง
นายจรัญ หัตถกรรม	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
นายดำริ วัฒนสิงหะ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
นายพีระพล เชาวน์ศิริ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
นายเกษม คมสัตย์ธรรม	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายชาญชัย แสวงศักดิ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายปรีชา ชวลิตธำรง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายวิชัย ชื่นชมพูนุท	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายไพบูลย์ เสียงก้อง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายวิษณุ วรัญญู	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายนพดล เฮงเจริญ	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายวรวิทย์ กังศศิเทียม	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายวราวุธ ศิริยุทธ์วัฒนา	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองกลาง

นายฤทัย หงส์สิริ	อธิบดีศาลปกครองกลาง
นายกิตดนัย ธรรมธัช	รองอธิบดีศาลปกครองกลาง
นายประสาท พงษ์สุวรรณ์	รองอธิบดีศาลปกครองกลาง
นายสุเมธ รอยกุลเจริญ	รองอธิบดีศาลปกครองกลาง

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายกมล สกลเดชา	นายสุชาติ มงคลเลิศลพ
นายชูพงศ์ เศวตจินดา	นายกุศล รักษา
นางศิริวรรณ จุลโพธิ์	นายสมชาย เอมโอช
นายจิรศักดิ์ จิรวดี	นางสิริกาญจน์ พานพิทักษ์
นายประวิทย์ เอื้อนิรันดร์	นายประนัย วณิชชานนท์
นายอดุล จันทรศักดิ์	นายประวิตร บุญเทียม
นายธีรรัฐ อร่ามทวีทอง	นายจรวย หนูคง
นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์	นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์
นายสุพจน์ สาทรกิจ	

ตุลาการศาลปกครองกลาง

นางชนิดา วรพงศ์	นายสิทธานต์ สิทธิสุข
นายกฤตยชญ์ ศิริเขต	นายอุดมศักดิ์ อังศุพิสิฐ
นายไชยเดช ตันติเวสส	นายประพจน์ คล้ายสุบรรณ
นายณัฐ รัฐอมฤต	นายวุฒิชัย ไทยเจริญ
นายเดช เอี่ยมยิ้ม	นายวิจิตต์ รักถิ่น
นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์	นางสาวผึ้งรวง ประเสริฐพานิชการ
นายไพโรจน์ มินเด็น	นายประเวศ รักษพล
นายภานุพันธ์ ชัยรัต	นายวสันต์ เตียวตระกูล
นายมนัส แดงสุภา	นายอิทธิพร จิระพัฒนากุล
นายมานิตย์ วงศ์เสรี	นายชยิน แสงจันทร์
นางรดาวรรณ วานิช	นายวิชญ์ชัย ธรรมประดิษฐ์
พันเอก วรศักดิ์ อารีเปี่ยม	นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล
นายวีระ แสงสมบูรณ์	นายศรัณยู โพธิรัชตางกูร
นายสมชัย วัฒนการุณ	นายวิสูตร วัจนะเสถียรกุล

นายสมภพ ผ่องสว่าง
นายสมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช
นายสมิง พรทวีศักดิ์อุดม
นายสะเทื้อน ชูสกุล
นายสุชาติ ศรีวรกร
นายสุทัศน์ ทิวทอง
นายสุเมธ เดียวอิศเรศ
นายสุรเดช พหลภาคย์
นายเสน่ห์ บุญทมานพ
นายอนุพงศ์ สุขเกษม
นายอนุวัฒน์ ธาราแสวง
นายอนุสรณ์ ธีระภัทรานันท์
นายอาจินต์ ฟักทองพรรณ
นายอนนท์ อดิเรกสมบัติ
นายสัมฤทธิ์ อ่อนคำ
นางสาวกนิษฐา เชี่ยววิทย์
นายชวลิต ลาภผล
นางสุมาลี ลิมปโอวาท
นางเสริมดรุณี ตันติเวสส
นายสมเกียรติ กุลวิทิต
นายสถาพร สถิตย์ปิยะรัตน์
นายมณนัส จุฑานนท์
พันตำรวจตรี ฉัตรชัย นิติภักดิ์
นายรังสิกร อุปพงศ์
นายไพศาล บุญเกิด
นายสมศักดิ์ ตัณฑเลขา
นายวชิระ ชอบแต่ง
นายพินิจ มั่นสัมฤทธิ์
นายเกียรติภูมิ แสงศศิธร
นายชูชาติ ศิรินิล
นายวิชัย พจนโพธา
นายอภิรัฐ ปานเทพอินทร์
นายชาชิวัฒน์ ศรีแก้ว
นายธวัชไชย สนธิวนิช

นางสาวสิรภัทร โชควิเศษชัยสิทธิ์
นายเชี่ยวชาญ สุขช่วย
นายประศักดิ์ ศิริพานิช
นางสาวอมรา สัจจาสัย
นายจำกัด ชุมพลวงศ์
นายสินิทธ์ สินิทธานนท์
นายไพรัช โตสวัสดิ์
นางมาเรียม วิมลธร
นายภาณุมาศ เลี่ยมสกุล
นายตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์
นายวุฒิชัย แสงสำราญ
นายประยูร ปรีดา
นายพัฒนา คูศรีพิทักษ์
นายหัสฎี ศรีวิเชียร
นายสุทธิพงศ์ เชาวนาดิศัย
นายคม บูรณวรศิลป์
นายสุขสันต์ บุญจิต
นายฉัตรชัย ศุภการ
นายบุญชู จันทร์วงศ์
นางสาววาสนา มะลิทอง
นายนอบ มากบุญ
นายยงยุทธ เชี่ยวชาญกิจ
นายวัชรพงษ์ เลิศวุฒิ
นางสาวบุบผา อัครพิมาน
นายสุทธิวัฒน์ มาศพันธ์
นายจิรยุทธ ทรงนวล
นางวาสนา จันทราภรณ์
นายนิทัศน์ จูยืนยง
นายอิทธิพล ทัศนา
นายสาวสุมณี ชัยยะศิริสุวรรณ
นายดนัย ศรีโมรา
นายจิรศักดิ์ สีใจเจริญ
นายวิโรจน์ ปรีชาพันธ์

ศาลปกครองขอนแก่น

นายดำริห์ สุตเตมีย์	อธิบดีศาลปกครองขอนแก่น
นายพัลลภ รัตนจันทรา	รองอธิบดีศาลปกครองขอนแก่น
นางจักริน วงศ์กุลฤดี	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองขอนแก่น
นายชัยโรจน์ เกตุกำเนิด	ตุลาการศาลปกครองขอนแก่น
นายสุรัตน์ พุ่มพวง	ตุลาการศาลปกครองขอนแก่น
นายธนกฤต กิตติวัฒน์	ตุลาการศาลปกครองขอนแก่น
นายยรรยง ธัญทะพิพงศ์	ตุลาการศาลปกครองขอนแก่น

ศาลปกครองเชียงใหม่

นายอาลัย อิงคะวณิช	อธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่
นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ	รองอธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่
นางสาวกรรณิการ์ สุริยา	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองเชียงใหม่
นายจีรพัฒน์ กล่อมสกุล	ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่
นางสาวพยุง พันสุทธิรางกูร	ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่
นางสาวสายทิพย์ สุคติพันธ์	ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่
นายเมธี ชัยสิทธิ์	ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่

ศาลปกครองนครราชสีมา

นางปานตา ศิริวัฒน์	อธิบดีศาลปกครองนครราชสีมา
นางอำพน เจริญชีวินทร์	รองอธิบดีศาลปกครองนครราชสีมา
นายเสถียร ทิวทอง	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองนครราชสีมา
นายศรศักดิ์ นิยมธรรม	ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา
นางดุษณีย์ ตยางคานนท์	ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา
นายชูเฉลิม ไชยเสนา	ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา
นายสมเกียรติ ชุมวิสูตร	ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา

ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

นางมณีวรรณ พรหมน้อย	อธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายประทีป วรนิติ	รองอธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายถาวร เกียรติทับทิว	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายอาทร คุระวรรณ	ตุลาการศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นางเพ็ญศรี วงศ์เสรี	ตุลาการศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายนิติ อรัณยะนาค	ตุลาการศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายสมเกียรติ แสงรุ่ง	ตุลาการศาลปกครองนครศรีธรรมราช

ศาลปกครองพิษณุโลก

นาวาเอก วุฒิ มีช่วย	อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก
นางสุกัญญา นาชัยเวียง	รองอธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก
นายประสาน บางประสิทธิ์	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองพิษณุโลก
นายธีระเดช เดชะชาติ	ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก
นายวิบูลย์ กัมมาระบุตร	ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก
นางนฤมล ธรรมครองอาตม์	ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก
นายสมสกุล ณ บางช้าง	ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก

ศาลปกครองระยอง

นางสายสุดา เศรษฐบุตร	อธิบดีศาลปกครองระยอง
นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ	รองอธิบดีศาลปกครองระยอง
นายพงษ์ศักดิ์ กัมพูสิริ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองระยอง
นายสุจินต์ จุฑาธิปไตย	ตุลาการศาลปกครองระยอง
นายประวัติ วิสัยกุล	ตุลาการศาลปกครองระยอง
นายภิรัตน์ เจียรนัย	ตุลาการศาลปกครองระยอง
นายสรศักดิ์ มไหศิริโยดม	ตุลาการศาลปกครองระยอง

ศาลปกครองสงขลา

นายสมชาย งามวงศ์ชน	อธิบดีศาลปกครองสงขลา
นายไชยวัฒน์ ธำรงศรีสุข	รองอธิบดีศาลปกครองสงขลา
นายโสภณ บุญกูล	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสงขลา
นายสมยศ วัฒนภิรมย์	ตุลาการศาลปกครองสงขลา
นายสมมาศ รัฐพิทักษ์สันติ	ตุลาการศาลปกครองสงขลา
นายตรีทศ นิโครธางกูร	ตุลาการศาลปกครองสงขลา
นายประเสริฐ ศรัทธาสุข	ตุลาการศาลปกครองสงขลา

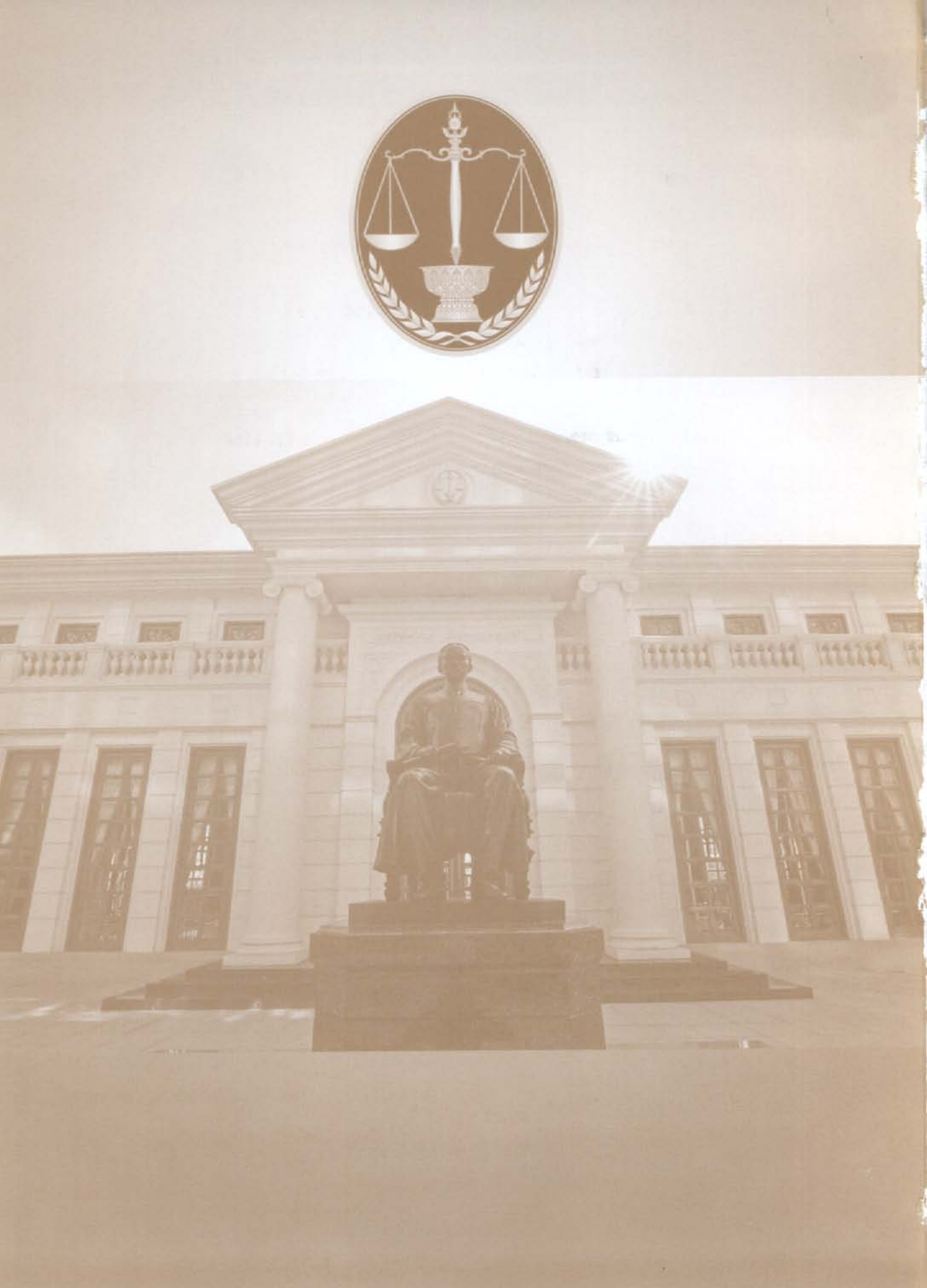
สำนักงานศาลปกครอง

นายสุชาติ เวโรจน์	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายไกรรัช เงยวิจิตร	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง
นายสุรพันธ์ บุรานนท์	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง
นายเสิน ครองระวะ	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักประธานศาลปกครองสูงสุด
นางสุกัญญา แก้วมณี	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองสูงสุด
นางวีริยา สุขมนัส	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง
นายชัชวาลย์ ชาญชัย	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองกลาง
นางสาวมุกดาวรรณ กิติสมเกียรติ	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองขอนแก่น
นายสนั่น สมตน	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่
นายสมนึก ทองเนื้อแปด	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองนครราชสีมา
นางสาวนลิน ปิงพิพัฒน์ตระกูล	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นางอัมพวัน ยุวกาญจน์	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองพิษณุโลก
นายชวรัตน์ รุกขพันธุ์	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองระยอง
นายเฉลิมศักดิ์ ละม้ายแข	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองสงขลา
นางสาวธรรมรังสี วรรณโก	ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครอง
นางสมฤดี ธัญญสิริ	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง
นายยงยุทธ อนุกูล	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ
นางกัญญา กิติศรีวรพันธุ์	ผู้อำนวยการสำนักหอสมุดกฎหมายมหาชน
นายชำนาญ ทิพยชนวงศ์	ผู้อำนวยการสำนักเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
นางศิริกุล กสิวิวัฒน์	ผู้อำนวยการสถาบันการยุติธรรมทางปกครอง
นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน
นายบรรยาย นาคยศ	ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์
นางสุปราณี ห้วยหงษ์ทอง	ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
นางปิยดา จิตต์จำนงค์	ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ
นางวิภา ชัยนาภาพงษ์	ผู้อำนวยการสำนักบริหารการเงินและต้นทุน
นายอดิโชค ผลดี	ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพย์สิน
นายประพัฒน์ ตันสุวรรณนนท์	ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง
นางธมน แสงสำราญ	ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบภายใน

ผู้จัดทำ : สำนักนโยบายและแผน
สำนักงานศาลปกครอง
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๐๗๔๖-๔๙
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๑๕

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
เลขที่ ๓๑๔-๖ ถนนบำรุงเมือง แขวงบ้านบาตร
เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๓ ๕๕๔๘
โทรสาร ๐ ๒๖๒๑ ๒๙๑๐

ปี พ.ศ. ที่พิมพ์ ๒๕๕๒



ศาลปกครองสูงสุด
ศาลปกครอง และ สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถ. แจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕

www.admincourt.go.th