

แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗



ศาลปกครอง



สำนักงานศาลปกครอง

2
65น
58

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961200772

บ 27924 ฉ.1

KE	สำนักงานศาลปกครอง.
152	แนวทางการปฏิบัติราชการ
ศ365น	จากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง
2558	สูงสุด ประจำปี พ.ศ. 2557.

74391

วันที่	15/ก.ย. 2558
เลขทะเบียน	252792401
	KE
เลขบัญชี	158
	NELEY 888



แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗

ISBN : 978-616-333-053-6

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : กรกฎาคม ๒๕๕๘

จำนวน : ๑๐,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย

สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๕๑ ๑๑๑๑ , <http://www.admncourt.go.th>

พิมพ์ที่ บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด

โทรศัพท์ : ๐ ๒๕๖๓ ๖๙๒๑๑ email: din108i@gmail.com

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๓๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำหรับเอกสารนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์ดังเช่นที่ผ่านมา โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นเดิมคือ สรุปรเรียงตามลำดับของคดีพิพาทตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการได้ตามสมควร



(นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก)
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
(๑) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีอำนาจในการออกคำสั่ง)	๒
(๒) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีอายุความ)	๔
(๓) การดำเนินการทางวินัย กรณีข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ในส่วนการกระทำของผู้ถูกกล่าวหายังไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง	๑๐
(๔) การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้ที่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (กรณีไม่ได้รับอนุญาตให้ลาพักผ่อน)	๑๕
(๕) การพิจารณาคณสมบัติผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการ กรณีผู้สมัครมีประวัติกระทำความผิดอาญา	๑๘
(๖) การประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้สามารถปรุงอาหารขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ	๒๑
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๒๗
(๑) หน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะ	๒๗
(๒) หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ	๒๙
(๓) หน้าที่ของผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสถานี่ขนส่งมวลชนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีเกี่ยวกับอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ	๓๔



๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๔๑
(๑) การใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครอง โดยขอให้ทนายโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของรัฐ	๔๑
(๒) ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต	๔๓
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๔๙
(๑) การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ปรากฏเหตุว่าไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างตามสัญญา	๔๙
(๒) การแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังจากการก่อสร้างตามสัญญาดำเนินการไปแล้ว	๕๒
(๓) การดำเนินการของส่วนราชการเมื่อจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง	๕๗
(๔) การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้เพิ่มข้อผูกพันตามสัญญา	๖๐
(๕) การดำเนินการประมูลเพื่อเป็นการให้สัมปทานในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	๖๒



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สำนักงานศาลปกครองได้คัดเลือกคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมาจัดทำสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีอำนาจในการออกคำสั่ง)

การนำหลักฐานการชำระหนี้เงินกู้มาใช้ประกอบเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นแต่เพียงการที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกเอาสิทธิประโยชน์ที่เข้าใจว่าตนเองพึงมีพึงได้จากหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดเท่านั้น มิใช่การกระทำในหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติ ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ได้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๗)

(๒) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีอายุความ)

การที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งภายในกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลัง



(ข)

ตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ทั้งนี้ กำหนดอายุความดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๕๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปด้วย กล่าวคือ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕/๒๕๕๗)

(๓) การดำเนินการทางวินัย กรณีข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ในส่วนการกระทำของผู้ถูกกล่าวหายังไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

หากข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนในส่วนการกระทำของผู้ถูกกล่าวหายังไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง การออกคำสั่งลงโทษใส่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการ โดยมีได้มีการสอบสวนทางวินัยให้ถูกต้อง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๗/๒๕๕๗)

(๔) การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ผู้ที่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (กรณีไม่ได้รับอนุญาตให้ลาพักผ่อน)

การลาพักผ่อนถึงแม้จะเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่ได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลาในช่วงเวลาดังกล่าวมีผลกระทบต่องานราชการหรือไม่ หากเห็นว่ามีผลจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้ผู้ลาอยู่ปฏิบัติราชการ หรือถ้าอนุญาตให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการจะพิจารณาสั่งไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ลาหรือไม่ เกรงว่าจะเกิดปัญหาเนื่องจากมีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงานน้อย จึงไม่อนุญาตให้ผู้ลาลาพักผ่อน เป็นการออกคำสั่งโดยมีเหตุผลและคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ ผู้ซึ่งขออนุญาตลาพักผ่อน แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ลา จึงเป็นผู้ที่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๖/๒๕๕๗)

(๕) การพิจารณาคุณสมบัติผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการ กรณีผู้สมัครมีประวัติกระทำความผิดอาญา

แม้ว่าผู้สมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการจะเคยเสพยาเสพติดมาแล้ว แต่เมื่อผู้นั้นมิได้มีประวัติเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีก กรณีจึงถือได้ว่าขณะพิจารณาคุณสมบัติในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการนั้น ผู้สมัครสอบแข่งขันดังกล่าวมิได้เป็นผู้มีความประพฤติ



เสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี การใช้ดุลพินิจไม่รับผู้นั้นเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ เนื่องจากถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี เป็นการใช้ดุลพินิจไปโดย ยังไม่ได้พิจารณาถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและข้อเท็จจริงที่เป็นกรณีเฉพาะเรื่อง แต่ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในแต่ละรายด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๔/๒๕๕๗)

(๖) การประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้สามารถปรุงอาหารขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

เมื่อกฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดุลพินิจออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้สามารถปรุงอาหารขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ ได้ตามวันเวลาที่กำหนดโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร ในทางกลับกันเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจดุลพินิจที่จะให้มีการยกเลิกจุดผ่อนผันดังกล่าวได้เช่นกันเมื่อมีเหตุผลความจำเป็นหรือเมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งมีผลให้การกำหนดจุดผ่อนผันดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคใดที่เมื่อพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้ออกกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะแล้ว ประโยชน์สาธารณะจะเสียหายมากกว่า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๒/๒๕๕๗)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

(๑) หน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป โดยห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะด้วยการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ที่จำหน่ายสินค้าในทางสาธารณะ



และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีใช้พื้นที่ซึ่งเป็นจุดผ่อนผัน ถือเป็นภาระลดย่อยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๘/๒๕๕๗)

(๒) หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

เมื่อที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ของผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินไม่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือที่หลวงหวงห้ามและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ และไม่ปรากฏว่ามีเหตุอื่นที่จะทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง การที่หน่วยงานทางปกครองใช้เวลาดำเนินการมาเป็นเวลา ๒ ปีกว่า ก็ไม่ปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอถือว่าปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๕/๒๕๕๗)

(๓) หน้าที่ของผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสถานี่ชนสงฆ์ที่จำเป็นต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีเกี่ยวกับอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ

แม้สัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ได้ทำก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดลักษณะอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่นที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ และคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการจะออกระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงไม่อาจใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ไม่ใช้บังคับกับอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่นที่มีอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ เมื่อกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้วย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสถานี่ชนสงฆ์ที่จำเป็นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว โดยการแก้ไขปรับปรุงลักษณะอาคารสถานี่รถไฟฟ้า ลักษณะยานพาหนะที่ต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการตามรายละเอียดของอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๐/๒๕๕๗)



๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครอง โดยขอให้ทนายทนายธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ถ้าหน่วยงานทางปกครองมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายโดยไม่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และทนายทนายธรรมและผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐเช่นกัน หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครอง โดยขอให้ทนายทนายธรรมของเจ้าหน้าที่ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๐/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่))

(๒) ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

แม้ตามพฤติการณ์จะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการโดยไม่สุจริตเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต แต่ก็ยังคงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ทั้งยังถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจ ตามมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกด้วย หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๒/๒๕๕๗)



๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ปรากฏเหตุว่าไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างตามสัญญา

เมื่อหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างทราบดีอยู่แล้วว่าไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างตามสัญญา และการที่ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างอาคารตามสัญญา ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้คนงานตลอดจนเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ เป็นจำนวนมาก หน่วยงานทางปกครองย่อมต้องทราบหรือรู้เห็นถึงการที่ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งหากหน่วยงานทางปกครองนั้นต้องการให้ผู้รับจ้างหยุดทำการก่อสร้างตามที่ได้แจ้งไว้ในสมุดควบคุมงานก่อสร้าง ก็ชอบที่จะห้ามมิให้ทำการก่อสร้างได้ ประกอบกับการที่หน่วยงานทางปกครองจะมีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างหรือไม่ ก็เป็นปัญหาหรือข้อขัดข้องของหน่วยงานทางปกครองที่จะต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปหรือไม่ อย่างไร มิใช่เป็นเรื่องที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบ การที่หน่วยงานทางปกครองปล่อยให้ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างต่อไป แต่เมื่อสมทบงาน กลับไม่ตรวจรับงานจ้างและไม่จ่ายค่าจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑/๒๕๕๗)

(๒) การแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังจากที่การก่อสร้างตามสัญญาดำเนินไปแล้ว

การที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจะแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังจากที่การก่อสร้างดำเนินไปแล้ว จะกระทำได้อาจต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควร เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องพิจารณาจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขนั้นให้แก่ผู้รับจ้างด้วยเพราะมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง กรณีที่เป็นการแก้ไขโดยมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดบกพร่องของผู้ว่าจ้างที่ออกแบบโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้ดีเสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง อีกทั้งไม่มีการจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขงานตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ ทั้งนี้ไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง กรณีเช่นนี้ ไม่อาจโยนภาระความรับผิดชอบให้ผู้รับจ้างว่ามีได้รายงานปัญหาดังกล่าวให้ผู้ว่าจ้างทราบ อันจะถือว่าเป็นความผิดของผู้รับจ้างได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๗)



(๓) การดำเนินการของส่วนราชการเมื่อจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพิสดุหรือค่าจ้าง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ มีเจตนารมณ์ให้ผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา โดยมีได้มีความประสงค์ที่จะให้ส่วนราชการผู้ว่าจ้างเรียกเงินค่าปรับสูงเกินสมควร เมื่อจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพิสดุหรือค่าจ้าง ส่วนราชการจึงต้องพิจารณาว่าสมควรจะบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างหรือไม่ เพื่อมิให้งานราชการต้องล่าช้าจนอาจเกิดความเสียหาย อีกทั้ง ยังมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญา มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แต่หากคู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ให้ส่วนราชการใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้ แต่ต้องเพียงเท่าที่จำเป็น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๐/๒๕๕๗)

(๔) การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้เพิ่มข้อผูกพันตามสัญญา

มติคณะรัฐมนตรีที่ให้เพิ่มข้อผูกพันตามสัญญา สำหรับผู้ที่เข้าฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทาง เป็นเพียงการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้กับคู่สัญญา ก็ต่อเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้นำมติคณะรัฐมนตรีนั้นไปกำหนดเป็นข้อผูกพันเพิ่มในสัญญาแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๙/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่))

(๕) การดำเนินการประมูลเพื่อเป็นการให้สัมปทานในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

การประมูลเพื่อเป็นการให้สัมปทานในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานตามสัญญาทางปกครอง คือ การดำเนินการโดยเปิดเผย โภร่งใส มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งต้องคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เข้าประมูลเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้ที่เข้าประมูลสามารถกระทำกิจการที่ได้รับสัมปทานให้สำเร็จลุล่วงตามความต้องการของทางราชการ และจะต้องแสดงให้เห็นได้ว่ามีเหตุผลเพียงพอในการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์สูงสุดของทางราชการและประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๓/๒๕๕๓)



แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่า มีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเหมาะสมที่จะนำมาจัดทำสรุปเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สำนักงานศาลปกครองจึงได้คัดเลือกคำวินิจฉัยดังกล่าวมาจัดทำแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ฉบับนี้ ซึ่งคำวินิจฉัยที่คัดเลือกมาจัดทำในครั้งนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ ววรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

^๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ



๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีอำนาจในการออกคำสั่ง)

การนำหลักฐานการชำระหนี้เงินกู้มาใช้ประกอบเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้าน เป็นแต่เพียงการที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกเอาสิทธิประโยชน์ที่เข้าใจว่าตนเองพึงมีพึงได้จากหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดเท่านั้น มิใช่การกระทำในหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติ ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ได้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าวได้

ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานเทศบาล ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยใช้สัญญากู้เงินของนาย ค. สามีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ทำสัญญากู้เงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมการปกครอง จำกัด โดยสัญญากู้เงินฉบับดังกล่าวระบุว่า เพื่อซื้อบ้านหรือมรดกที่ดิน เป็นหลักฐานในการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน และผู้ฟ้องคดีและนาย ค. ได้ร่วมกันนำที่ดินโฉนดที่ดินพร้อมบ้านเดี่ยว ๒ ชั้นดังกล่าว จดทะเบียนจำนองเป็นประกันเงินกู้ต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมการปกครอง จำกัด ตามเงื่อนไขที่สหกรณ์ฯ กำหนด หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการผ่อนชำระหนี้ของนาย ค. ไปขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีเมืองปทุมธานี) เพื่อขอเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิ และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้พิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ ต่อมา จังหวัดปทุมธานีได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลเมืองปทุมธานีเรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๓,๓๐๒.๔๘ บาท โดยระบุว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการผ่อนชำระหนี้ของสามีมี่กู้เงินเพียงคนเดียว โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ร่วมเป็นคู่สัญญากู้เงินจากสหกรณ์ฯ



มาประกอบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการค่าเช่าบ้าน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๘ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการชำระหนี้เงินกู้ของนาย ค. คู่สมรสที่กู้เงินเพียงคนเดียว โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ร่วมเป็นคู่สัญญากู้เงินด้วย มาใช้ประกอบเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้านจากเทศบาลเมืองปทุมธานี เป็นแต่เพียงการที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเอาสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าตนเองพึงมีพึงได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอยู่ในสังกัดเท่านั้น มิใช่การกระทำในหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติ ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลเมืองปทุมธานี ก็ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่ได้เลย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๘ บาท ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ โดยปัญหาว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่^๗ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ปัญหาข้อนี้จะมีได้มีการยกขึ้น

^๖ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด



ว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจตามข้อ ๙๒^๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่จะยกขึ้นมาวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองปทุมธานี เป็นเงินจำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๘ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๓)

(๒) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
(กรณีอายุความ)

การที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ทั้งนี้ กำหนดอายุความดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปด้วย กล่าวคือ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

^๕ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๙๒ ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปได้



ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นข้าราชการสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมศุลกากร) ตำแหน่ง ศุลกากรักษ์ มีหน้าที่ประทับดวงตราตะกั่ว กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก RTC ที่ตู้คอนเทนเนอร์ ภายหลังจากตรวจปล่อยสินค้าขาออกของนายตรวจศุลกากร ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมศุลกากร) ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และพบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่บกพร่องในการลงลายมือชื่อในใบกำกับคอนเทนเนอร์ ของบริษัท บ. หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบในมูลละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ กรณีทุจริตการส่งออกและขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร รายบริษัท บ. ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เป็นผลโดยตรงที่จะทำให้บริษัท บ. ทุจริต และการออกคำสั่งดังกล่าวขาดอายุความ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และให้เพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยความสะดวกสำนักบริหารและพัฒนาบุคคล ตามหนังสือลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เรื่อง แจ้งเจ้าหน้าที่ไปชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดไว้ ๒ กรณี กรณีแรก เมื่อรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กำหนดให้เรียกร้องค่าเสียหายภายในหนึ่งปี นับแต่วันรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือภายในสองปี ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความ เมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง



ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นระยะเวลาใช้สิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิด ระยะเวลาการใช้สิทธิจะเริ่มนับต่อเมื่อได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำละเมิด ส่วนกรณีที่สอง เป็นกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิด หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวผู้เสียหายไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ระยะเวลาตามกรณีนี้เป็นระยะเวลาสิ้นสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย แม้ว่าต่อมาผู้เสียหายจะรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำละเมิด ก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดได้อีกต่อไป นอกจากนี้ แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้มีอายุความสองปี มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็คงมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หาได้มีข้อความขัดหรือแย้งหรือมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น กรณีละเมิดที่นับอายุความตั้งแต่วันทำละเมิด จึงต้องใช้บังคับตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่การกระทำที่เป็นความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา ๔๒๐^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายแล้ว ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวด้วย ผู้กระทำละเมิดจึงจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ถึงแม้จะได้มีการกระทำโดยผิดกฎหมายมาแล้ว หากยังไม่เกิดความเสียหาย ก็ยังไม่มีสิทธิอะไรที่จะเรียกร้องจากผู้กระทำได้ และการกระทำที่ก่อให้เกิดการละเมิดนั้น จะต้องพิจารณาจากการกระทำในแต่ละกรณีที่แตกต่างกันไปว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดที่มีความเสียหายเกิดขึ้นตั้งแต่ได้ลงมือกระทำในทันที หรือเมื่อลงมือกระทำอย่างหนึ่งแล้ว จะยังไม่เกิดความเสียหายจากการกระทำนั้น แต่ยังมีกรกระทำในอีกขั้นตอนหนึ่ง จึงจะเกิด

^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น



ความเสียหาย อันจะถือเป็นการละเมิด ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาเรื่องระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพราะการจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำที่เป็นละเมิดได้ จะต้องพิจารณาว่า มีความเสียหายเกิดจากการกระทำนั้นเสียก่อน หากการกระทำยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ยังไม่ถือเป็นการละเมิด และจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า บริษัท บ. ได้ยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออก และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกบัตรภาษีเพื่อเป็นค่าชดเชยภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออกตามพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ ให้แก่บริษัท บ. แต่เนื่องจากการขอรับเงินค่าชดเชยภาษีอากรขาออกของบริษัท บ. สามารถแยกการกระทำออกได้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ ในขั้นตอนการออกบัตรภาษีกรณีหนึ่ง และในขั้นตอนการนำบัตรภาษีไปใช้ (เบิกเงิน) อีกกรณีหนึ่ง จึงต้องพิจารณาว่าการกระทำในขั้นตอนใด ที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้เงินตามจำนวนที่ระบุในบัตรภาษี เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ในการออกบัตรภาษีให้แก่บริษัท บ. อันเป็นการออกตราสารแสดงสิทธิในหนี้ของรัฐบาล ผู้ถือสิทธิในบัตรดังกล่าวจะต้องนำบัตรภาษีที่ถืออยู่ไปใช้ (เบิกเงิน) อีกครั้งหนึ่ง จึงจะถือว่าบริษัท บ. ได้รับค่าชดเชยภาษีอากรที่เป็นตัวเงินแล้ว เมื่อยังมิได้นำบัตรภาษีไปใช้ (เบิกเงิน) ก็ยังไม่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ถือสิทธิในบัตรกรณีจึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันจะถือว่าเป็นการทำละเมิด ในอันที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำสั่งกรมศาลากลางวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ว่า บริษัท บ. พุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ตามพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยนำใบขนสินค้าขาออกซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ร้อยแถบเหล็ก RTC หรือประทับดวงตราตะกั่ว กศก. ที่ตู้คอนเทนเนอร์ ยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรรวม ๑๔ คำขอ และข้อเท็จจริงตามรายงานตรวจสอบสถานะบัตรภาษีเอกสารประกอบคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าของบัตรภาษีดังกล่าวในระหว่างวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๙ เป็นเหตุให้มีความเสียหายเป็นเงินตามจำนวนที่ระบุในบัตรภาษีแต่ละฉบับเกิดขึ้นแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว กรณีจึงถือว่าวันวางฎีกาเบิกเงินดังกล่าวเป็นวันที่กระทำละเมิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อมูลเหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นก่อนใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การพิจารณาหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะบังคับใช้ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้เฉพาะที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติ



ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยรู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำละเมิดที่จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และผู้อำนวยการสำนักบริหารและพัฒนาบุคคลได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยยังไม่ได้ส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งกรมตุลาการ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ตามลำดับ ถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับผู้รับคำสั่งแล้ว ตามมาตรา ๔๒วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการออกคำสั่งให้ใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

^๖ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

^๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ยู่นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป



ตามมาตรา ๑๐^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อนับแต่วันนำบัตรภาษีไปใช้เบิกเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วางฎีกาเบิกเงินฝากชดเชยการส่งสินค้าออกตามบัตรภาษีดังกล่าวในระหว่างวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๙ อายุความเรียกร้องค่าเสียหายมีกำหนดสิบปี ตามมาตรา ๔๔๘^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องนับวันทำละเมิดตั้งแต่วันที่ดังกล่าว และการใช้สิทธิเรียกร้องของรัฐในกรณีดังกล่าวนี้ มาตรา ๑๒^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐนอกจากฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ยังหมายถึงการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยมีคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่มูลละเมิด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

^{๑๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓ หน้า ๓



เมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งกรมศาลการลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕/๒๕๕๗)

- (๓) การดำเนินการทางวินัย กรณีข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ในส่วนการกระทำของผู้ถูกกล่าวหายังไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

หากข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนในส่วนการกระทำของผู้ถูกกล่าวหายังไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง การออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการ โดยมีได้มีการสอบสวนทางวินัยให้ถูกต้อง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ๒ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบลสีดา) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวนานกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีมิได้มีเจตนาละทิ้งหน้าที่ราชการ และการลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นทำการสอบสวน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แล้วให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้ได้รับเงินเดือนตามสิทธิ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลื่อนขั้นเงินเดือน



และชดใช้เงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากบทบัญญัติข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง^(๑๓) ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง^(๑๔) ข้อ ๓๑ (๒)^(๑๕) และข้อ ๗๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง^(๑๖) ของประกาศคณะกรรมการ

^{(๑๓) (๑๔)} ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๑๓ พนักงานส่วนตำบลต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะตั้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒๓ การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานส่วนตำบล ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหา ว่ากระทำความผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย และในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ ของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธินำพยานหรือทนายความเข้าฟังการชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๑ พนักงานส่วนตำบลผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีดังต่อไปนี้ ถือเป็นกรณี ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำเนินการทางวินัย ตามข้อ ๗๐ วรรคสอง โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสัปดาห์ และประธาน กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์ อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๗๐ ภายใต้อำนาจวรรคสอง พนักงานส่วนตำบลผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งตามข้อ ๒๓ วรรคสี่ หรือประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เห็นว่าพนักงานส่วนตำบลผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควร ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งเรื่องให้คณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวส่งเรื่องให้ คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการเพื่อพิจารณาความเห็น และเมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการมีความเห็น เป็นประการใด ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเพื่อพิจารณา และ เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติเป็นประการใด ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ



พนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ จะเห็นได้ว่า เมื่อมีกรณีมีผู้กล่าวหาว่าพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริง และความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า โดยจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา แต่หากพนักงานส่วนตำบลผู้นั้น กระทำผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกัน เป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวันทำการการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้น จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและไม่สามารถติดตามตัวได้นับตั้งแต่วันที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ราชการ และต้องเป็นเวลาดูติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการ ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยสอบถามจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เพื่อนร่วมงาน รวมไปถึงญาติ หรือผู้ใกล้ชิดของผู้ถูกกล่าวหาแทนเพื่อหาสาเหตุของการละทิ้งหน้าที่ราชการ ว่ามีเหตุผลสมควร หรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ และหากต่อมาในภายหลัง ผู้ถูกกล่าวหาได้ปรากฏตัว และแสดงตัวให้สามารถทำการสอบสวนได้แล้ว ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องดำเนินการสอบสวนจากตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาส ได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมาย รับฟังความสองฝ่าย ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓๐^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๖๖} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้ คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควร ปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(มีต่อหน้าถัดไป)



คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจริง อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง สมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ อันเป็นมูลคดีพิพาทในคดีนี้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากการสืบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงข้างต้น พบว่า สมุดบันทึกเวลาปฏิบัติงานของข้าราชการ ลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้ลงลายมือชื่อเข้าปฏิบัติงานในสมุดดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา และบันทึกถ้อยคำของพยานอันประกอบไปด้วย ผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๙ คน โดยต่างให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่า ไม่เห็นผู้ฟ้องคดีมาทำงานในระหว่างวันที่ ๑๕ สิงหาคม ถึงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ ไม่ทราบผู้ฟ้องคดีไปอยู่ที่ใด และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ติดต่อมาเลย และในส่วนของหัวหน้าส่วนการคลัง ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ฟ้องคดี ได้ให้ถ้อยคำเพิ่มเติมว่าได้ติดต่อโดยทางโทรศัพท์และทางจดหมายไปที่บ้านของผู้ฟ้องคดีที่จังหวัดนครนายก เพื่อสอบถามถึงสาเหตุการขาดราชการ แต่ทางบ้านก็ไม่ทราบสาเหตุ ผู้ฟ้องคดีมิได้กลับมาที่บ้านและไม่ทราบว่าอยู่ที่ใดจากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นว่าเป็นกรณีกระทำผิดฐานละทิ้ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๗)

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ



หน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวนานกว่าสิบห้าวันทำการ เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จึงสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการไปแล้ว เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน นาย ค. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลาดาน ได้บังเอิญพบกับผู้ฟ้องคดี จึงได้เรียกเข้าไปสอบถามถึงการขาดราชการดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่า เป็นความผิดวินัย ต้องมีโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ และได้เสนอทางเลือกให้ผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเองแทน โดยมีได้บังคับขู่เข็ญ และในขณะนั้น ก็ยังมีได้มีการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และรับฟังจากคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ยืนยันมาโดยตลอดว่า ในช่วงดังกล่าว ตนได้มาปฏิบัติงานที่สำนักงานจริง แต่ต่อมาตนหาสมุดบันทึกเวลาการปฏิบัติหน้าที่ไม่พบ และต่อมาได้รับแจ้งจากนาย ค. ว่าให้นำกุญแจโต๊ะทำงานมาคืน โดยแจ้งว่าได้ไล่ออกจากงานแล้ว ไม่ต้องทำงานอีกต่อไป จากนั้นเป็นต้นมาผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เข้าทำงานอีกเลย กรณีจึงรับฟังได้เป็นยุติว่า ภายหลังจากวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการไปเป็นระยะเวลาอย่างช้าที่สุดหนึ่งเดือน กล่าวคือ ภายในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ อันเป็นช่วงระยะเวลาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้พบตัวผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมที่จะสามารถสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการสอบสวนจากตัวผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา หรือโดยการสอบปากคำจากญาติของผู้ฟ้องคดี หรือสอบปากคำบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดกับผู้ฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็น ภรรยา บุตร บิดามารดา หรือญาติพี่น้อง เพื่อประกอบการพิจารณาดังกล่าว และสืบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็หาได้ดำเนินการเช่นนั้นไม่ กลับมีเพียงถ้อยคำให้การของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เพียงฝ่ายเดียว กรณีจึงฟังได้ว่า ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนในส่วนการกระทำของผู้ฟ้องคดี ยังไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามข้อ ๓๑ (๒) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาทฯ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยมีได้มีการสอบสวนทางวินัยให้ถูกต้อง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึง



วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตาม คำพิพากษา^{๓๓} โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และให้คืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในระหว่างที่ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามกฎหมายและระเบียบต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๗/๒๕๕๗)

(๔) การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ผู้ที่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (กรณีไม่ได้รับอนุญาตให้ลาพักผ่อน)

การลาพักผ่อนถึงแม้จะเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่ได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลาในช่วงเวลาดังกล่าวมีผลกระทบต่องานราชการหรือไม่ หากเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้ผู้ลาอยู่ปฏิบัติราชการ หรือถ้าอนุญาตให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการจะพิจารณาสั่งไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ลาหรือไม่ เกรงว่าจะเกิดปัญหาเนื่องจากมีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงานน้อย จึงไม่อนุญาตให้ผู้ลาลาพักผ่อน เป็นการออกคำสั่งโดยมีเหตุผลและคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ ผู้ซึ่งขออนุญาตลาพักผ่อน แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ลา จึงเป็นผู้ที่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การเลื่อนชั้นเงินเดือนตามข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนอย่างต่ำ ๐.๕ ชั้น

^{๓๓} การกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาเป็นไปตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนำมาใช้บังคับกับพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลม ข้อ ๒๔^{๑๔} ข้อ ๒๖^{๑๕} ข้อ ๒๗^{๑๖} และข้อ ๒๘^{๑๗} แล้วเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ผู้ลาต้องเสนอใบลาต่อผู้บังคับบัญชา และจะต้องอยู่รอให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณาก่อน จะหยุดราชการไปทันทีไม่ได้ เมื่อผู้มีอำนาจได้พิจารณา และสั่งอนุญาตแล้ว จึงจะหยุดราชการได้ ทั้งนี้ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ โดยมีให้เสียหายแก่ราชการ ถ้ามีราชการจำเป็นแม้จะอยู่ในระหว่างการลาพักผ่อนผู้บังคับบัญชาก็สามารถเรียกตัวกลับมาปฏิบัติราชการได้ แสดงให้เห็นว่า การลาพักผ่อนถึงแม้จะเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่ได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลาในช่วงเวลาดังกล่าว มีผลกระทบต่องานราชการหรือไม่ หากเห็นว่ามีควมจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้ผู้ลาอยู่ปฏิบัติราชการ หรือถ้าอนุญาตให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการจะพิจารณาสั่งไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียื่นใบลาพักผ่อนเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ โดยขออนุญาตลาพักผ่อนในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ มีกำหนด ๔ วัน โดยเมื่อเสนอใบลาพักผ่อนต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่รอฟังผลการพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้ลาตามคำขอหรือไม่ อันเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อ ๒๖ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าได้โทรศัพท์แจ้งผู้ฟ้องคดีแต่ติดต่อไม่ได้ จึงได้ให้เจ้าหน้าที่โทรศัพท์แจ้งให้สามีของผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรจะได้ทราบจากสามีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนและควรจะกลับมาปฏิบัติราชการ

^{๑๔-๑๗} ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๒๔ ข้าราชการมีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีในปีหนึ่งได้ ๑๐ วันทำการ เว้นแต่ข้าราชการดังต่อไปนี้ ไม่มีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีในปีที่ได้บรรจุเข้ารับราชการยังไม่ถึง ๖ เดือน

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒๖ ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาพักผ่อน ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะหยุดราชการได้

ข้อ ๒๗ การอนุญาตให้ลาพักผ่อน ผู้มีอำนาจอนุญาตจะอนุญาตให้ลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ โดยมีให้เสียหายแก่ราชการ

ข้อ ๒๘ ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ลาพักผ่อนซึ่งหยุดราชการไปยังไม่ครบกำหนด ถ้ามีราชการจำเป็นเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอนุญาตจะเรียกตัวมาปฏิบัติราชการก็ได้



ในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับหยุดราชการไปตามที่ได้ยื่นใบลาไว้ และกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการในวันดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการ และเมื่อปรากฏว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อน เนื่องจากเห็นว่า ในวันที่ผู้ฟ้องคดีขอลาปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข้าต้องไปอบรมสัมมนา ซึ่งผู้ฟ้องคดี ในฐานะรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข้าต้องอยู่รักษาราชการแทน ประกอบกับ อยู่ในช่วงของการถ่ายโอนงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงสู่ท้องถิ่น หากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาทำงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีอาจเกิดปัญหาได้ เนื่องจากมีผู้อยู่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมาบข้าจะจัดงานสงกรานต์ในวันที่ ๑๘ และวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๔ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นรองประธานกรรมการดำเนินการแข่งขันกีฬา ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข้า ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ด้วย อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลรองจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกรงว่าจะเกิดปัญหาเนื่องจากมีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงานน้อยจึงไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อน ในช่วงวันดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งโดยมีเหตุผลและคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ ไม่ปรากฏว่าได้กระทำไปโดยมิชอบหรือโดยที่ควรระวัง หรือกลับแก้งผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งไปโดยมีเหตุผลและเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีขาดราชการในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ จำนวน ๔ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ครึ่งชั้น ทั้งนี้ ตามข้อ ๗ (๔)^{๒๓} ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนั้น คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข้า ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๖/๒๕๕๗)

^{๒๓} กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนครึ่งชั้นในแต่ละครั้ง ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๔) ในครึ่งปีที่แล้วมาต้องไม่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

๑.ลา

๑.ลา



(๕) การพิจารณาคุณสมบัติผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการ กรณีผู้สมัคร
มีประวัติกระทำความผิดอาญา

แม้ว่าผู้สมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการจะเคยเสพยาเสพติดมาแล้ว แต่เมื่อผู้นั้นมิได้มีประวัติเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีก กรณีจึงถือได้ว่าขณะพิจารณา คุณสมบัติในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการนั้น ผู้สมัครสอบแข่งขันดังกล่าวไม่ได้เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี การใช้ดุลพินิจไม่รับผู้นั้นเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการ เนื่องจากถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี เป็นการใช้ดุลพินิจไปโดยยังไม่ได้พิจารณาถึงมติดังกล่าวของรัฐมนตรี้ที่เกี่ยวข้องและข้อเท็จจริง ที่เป็นกรณีเฉพาะเรื่อง แต่ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในแต่ละรายด้วย

ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ในส่วนของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ตามประกาศกองบัญชาการการศึกษา ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การรับสมัครสอบแข่งขันบุคคลภายนอกเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ประจำปี ๒๕๕๐ ในศูนย์ฝึกอบรมตำรวจกลาง ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านข้อเขียนและได้เข้าสอบ ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง โดยสอบได้ลำดับที่ ๖๖ จากผู้สอบผ่านจำนวน ๑๙๕ คน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กองบัญชาการการศึกษา) ได้ทำการพิมพ์ลายนิ้วมือของผู้ฟ้องคดีและได้ส่งไป ตรวจสอบยังกองทะเบียนประวัติอาชญากร ผลการตรวจสอบพบว่า เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลห้วยขวางจับกุม ข้อหาเมียเสพติดให้โทษ ประเภท ๑ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองโดยมิได้รับอนุญาต ต่อมา ศาลอุทธรณ์ พิพากษาให้ยกฟ้อง แต่ให้คุ้มครองความประพฤติผู้ฟ้องคดีมีกำหนด ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน ตามคำสั่งกองบัญชาการการศึกษา ที่ ๒๘๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๙) ได้มีการประชุมแล้วมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าการกระทำ ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นลักษณะ ต้องห้ามตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการตัดสินใจไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ประจำปี ๒๕๕๐ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ประจำปี ๒๕๕๐ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) รับผู้ฟ้องคดี



เข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ประจำปี ๒๕๕๐ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณา มาตรา ๔๘^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๒^{๒๕} ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้วเห็นได้ว่า บทกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นไรถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่อง ในศีลธรรมอันดี ฝ่ายปกครองจึงมีดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำใดจะถือเป็น ผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี เฉพาะรายเป็นกรณีๆ ไป ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การให้โอกาสผู้ติดเชื้อเอดส์ คนพิการ และผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด ซึ่งพ้นจากสภาพการเข้ายาเสพติด เข้าทำงาน หรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ โดยให้

^{๒๕} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๔๘ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- (๓) เป็นผู้ไม่เผลอไมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (๔) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่น

- (๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง
- (๖) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

^{๒๖} กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๔๘ (๑) ถึง (๕) แล้ว จะต้อง มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามมาตรา ๔๘ (๖) ดังต่อไปนี้

๒๓๑ ๒๓๑

- (๒) ไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

๒๓๑ ๒๓๑

ผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติตามข้อ ๒ (๒) หรือข้อ ๒ (๔) ก.ตร. อาจพิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้ ส่วนผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติตามข้อ ๒ (๕) หรือข้อ ๒ (๖) ถ้าผู้นั้นได้ออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสองปีแล้ว หรือผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติตามข้อ ๒ (๗) ถ้าผู้นั้นออกจากงานหรือออกจากราชการเกินสามปีแล้ว และมีใช้กรณี ออกจากงานหรือออกจากราชการเพราะกระทำผิดในกรณีทุจริตต่อหน้าที่ ก.ตร. อาจพิจารณา ยกเว้นให้เข้ารับราชการได้ มติ ก.ตร. ในการประชุมยกเว้นเช่นนี้ต้องเป็นเอกฉันท์ การลงมติให้กระทำโดยลับ

๒๓๑ ๒๓๑



ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติดังนี้ ห้ามอ้างเหตุการณ์เคยเสพหรือติดยาเสพติดซึ่งพันสภาพการใช้ยาเสพติด เป็นเหตุผลในการลิดรอนสิทธิในการเข้าทำงานและผู้ที่เคยมีประวัติการเสพหรือติดยาเสพติด ซึ่งพ้นจากสภาพการใช้ยาเสพติด หรือได้ผ่านการบำบัดรักษาของทางราชการ หรือสถานบำบัดที่ได้รับการรับรองจากทางราชการ โดยได้รับการรับรองจากแพทย์ หรือสถานบำบัดนั้นๆ ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ มีสิทธิจะสมัครสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ดังเช่นบุคคลทั่ว ๆ ไป มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแม้ไม่ใช่กฎหมาย แต่ก็มีผลผูกพันในการใช้ดุลพินิจของผู้กึ่งคดีทั้งสามในกรณีดังกล่าว และเมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว เห็นได้ว่าเป็นการให้โอกาสเฉพาะผู้ที่เคยเป็นผู้เสพเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ผลิตหรือผู้ค้า และประการสำคัญได้กำหนดว่าผู้ที่เคยเสพนั้นต้องพ้นจากสภาพการใช้ยาและมีหนังสือรับรองจากแพทย์หรือได้ผ่านการบำบัดรักษาของทางราชการหรือสถานบำบัดที่ได้รับการรับรองจากทางราชการด้วยแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นได้เข้าทำงานหรือศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ มติคณะรัฐมนตรีฉบับข้างต้นจึงมีเหตุผลที่ยอมรับได้ และถือเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับราชการตำรวจกรณีที่ยุ้นั้นเคยเป็นผู้เสพยาเสพติดมาก่อนว่าจะถือเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในแต่ละรายด้วย สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามสมควรใช้ดุลพินิจพิจารณาด้วยความระมัดระวังและมีขอบเขตที่แคบ เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อสภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดนั้นผู้ฟ้องคดียังเป็นเยาวชนมีอายุเพียง ๑๗ ปีเศษ ซึ่งศาลอุทธรณ์เห็นว่า พยานหลักฐานของโจทก์ที่นำสืบยังรับฟังไม่ได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีมีเมทแอมเฟตามีนของกลางไว้ในครอบครอง พิพากษากลับเป็นยกฟ้อง แต่ให้คุ้มครองประพฤตผู้ฟ้องคดีมีกำหนด ๑ ปี จากคำพิพากษาดังกล่าว แสดงว่าศาลมิได้ตัดสินว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามฟ้อง แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเคยเสพยาบ้ามาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้มีประวัติเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดหลังคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ กรณีจึงถือได้ว่าขณะพิจารณาคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าทำงานในหน่วยงานราชการได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้ดุลพินิจไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ เนื่องจากถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีนั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไปโดยยังไม่ได้พิจารณาถึงมติคณะรัฐมนตรีและข้อเท็จจริงที่เป็นกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีของผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกด้วยวิธีสอบเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ ประจำปี ๒๕๕๐ ตามประกาศกองบัญชาการการศึกษา ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย





3961200772

พิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจประจำปี ๒๕๕๐ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล^{๖๖} ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๔/๒๕๕๗)

(๖) การประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้สามารถปรุงอาหารขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

เมื่อกฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดุลพินิจออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้สามารถปรุงอาหารขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะได้ตามวันเวลาที่กำหนดโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร ในทางกลับกัน เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจดุลพินิจที่จะให้มีการยกเลิกจุดผ่อนผันดังกล่าวได้เช่นกัน เมื่อมีเหตุผลความจำเป็นหรือเมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งมีผลให้การกำหนดจุดผ่อนผันดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคใดที่เมื่อพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้ออกกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะแล้วประโยชน์สาธารณะจะเสียหายมากกว่า

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบแปดคนเป็นผู้ประกอบอาชีพค้าขายสินค้าบนทางเท้า ซึ่งเป็นทางสาธารณะอยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (กรุงเทพมหานคร ที่ ๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้อำนวยการเขตดุสิต ที่ ๓) โดยบริเวณดังกล่าวเป็นจุดที่ได้รับการผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบแปดคนจำหน่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าวได้ โดยมีการต่ออายุใบอนุญาตเป็นรายปี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศสำนักงานเขตดุสิต เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ค้ายุติการจำหน่ายสินค้าบริเวณดังกล่าวภายในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

^{๖๖} การกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาเป็นไปตามมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบแปดคนเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เนื่องจากมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบแปดคนทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน มีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม และมติคณะกรรมการประสานงานรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยระดับเขต ตามประกาศสำนักงานเขตดุสิต ฉบับลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔^{๒๗} และมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๑)^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๒๗-๒๘} พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสำหรับในเขต

กรุงเทพมหานคร

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) ปรุงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

ฯลฯ ฯลฯ



และบทบัญญัติมาตรา ๕^{๒๙} และมาตรา ๔๑^{๓๐} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ มีอำนาจออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้สามารถปรุงอาหารขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะได้ตามวันเวลาที่กำหนดโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจรจร และเมื่อกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจดุลพินิจกำหนดจุดผ่อนผันได้ ในทางกลับกันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีอำนาจดุลพินิจที่จะให้มีการยกเลิกจุดผ่อนผันดังกล่าวได้เช่นกันเมื่อมีเหตุผลความจำเป็นหรือเมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งมีผลให้การกำหนดจุดผ่อนผันดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไปหรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคใดที่เมื่อพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะแล้วประโยชน์สาธารณะจะเสียหายมากกว่า ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศสำนักงานเขตดุสิตเรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ สั่งให้ผู้ค้ายุติการจำหน่ายสินค้าบริเวณดังกล่าว ภายในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ อันเป็นการยกเลิกจุดผ่อนผันเดิมที่เคยประกาศไว้และเป็นการยกเลิกการอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

^{๒๙} ^{๓๐} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๔๑ ฯลฯ ฯลฯ

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ได้เป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๖

ฯลฯ ฯลฯ



ที่เคยอนุญาตไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ย่อมมีอำนาจกระทำได้ ตามมาตรา ๒๐^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๔๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่กฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ กระบวนการหรือขั้นตอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ จะมีคำสั่งดังกล่าวจึงถือเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมโดยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีการประชุมชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการยกเลิกจุดผ่อนผันดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบแปดคนทราบถึงสามครั้ง ก่อนที่จะให้มีการยกเลิกจริงตั้งแต่วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบแปดคนได้โต้แย้งและแสดงหลักฐานของตนอย่างเต็มที่แล้วตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกเลิกจุดผ่อนผันที่พิพาทในคดีนี้ ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวข้างต้น จึงออกโดยชอบด้วยขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว และโดยที่คำสั่งอนุญาตจุดผ่อนผันเป็นคำสั่งที่ให้สิทธิชั่วคราวโดยสภาพ ซึ่งอำนาจในการประกาศให้บริเวณใดเป็นจุดผ่อนผันหรือยกเลิกการเป็นจุดผ่อนผัน เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) ปรงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

(๒) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

(๓) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรจุทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (๑) หรือ (๒) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

^{๖๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๗ หน้า ๑๒



รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ การประกาศให้เป็นจุดผ่อนผันหรือการยกเลิกจุดผ่อนผันจึงต้องคำนึงถึงความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและปัญหาการจราจรเป็นหลักในการพิจารณา อันเป็นเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณาเหตุผลในการยกเลิกจุดผ่อนผันที่พินาศนอกจากเหตุผลตามที่สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งมีที่ทำการอยู่ในบ้านมนังคศิลาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ร้องขอให้ปลัดกรุงเทพมหานคร พิจารณาจัดระเบียบจุดผ่อนผันที่พินาศโดยให้เหตุผลว่า บ้านมนังคศิลาเป็นสถานที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน การที่มีผู้ค้าจำหน่ายสินค้าทำให้ขาดความสวยงาม เสี่ยงภาพภูมิทัศน์ของอาคารซึ่งเป็นสถานที่ราชการและโบราณสถานและทำให้ยากต่อการรักษาความปลอดภัยให้แก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และภาคเอกชนที่ต้องเดินทางมาร่วมประชุมบ่อยครั้งในฐานะประธานและคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่าจุดที่ผ่อนผันดังกล่าวอยู่ริมถนนหลานหลวงซึ่งเป็นถนนสายที่เชื่อมต่อระหว่างทางด่วนกับถนนราชดำเนินมุ่งสู่เกาะรัตนโกสินทร์ อันเป็นเส้นทางสำคัญที่ใช้ในการต้อนรับราชอาณาจักรหรือแขกของรัฐบาลเข้าสู่พระบรมมหาราชวังหรือทำเนียบรัฐบาล ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีแผนที่จะทำการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณดังกล่าวให้สวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงมีเหตุผลสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันของบริเวณจุดผ่อนผันที่พินาศจะเห็นว่า ถนนสายดังกล่าวมีสภาพการจราจรที่คับคั่งมาก บริเวณใกล้เคียงยังมีรถไฟตัดผ่านซึ่งเป็นเส้นทางรถไฟสายที่สำคัญเนื่องจากแล่นเข้าสู่สถานีหัวลำโพง ทำให้การจราจรในบริเวณนี้จึงติดขัดมาก และหากยังคงปล่อยให้บริเวณดังกล่าวเป็นจุดผ่อนผันต่อไปตามเดิม ก็ยังจะเป็นการเพิ่มปัญหาการจราจรให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ค้าจะเริ่มทำการค้าในช่วงเย็นและมีการนำแผงค้ามาจัดวางในบริเวณที่พินาศตั้งแต่ช่วงเวลา ๑๖ นาฬิกา เป็นต้นไป ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่การจราจรคับคั่งที่สุด อีกทั้ง ผู้ค้าจะวางอุปกรณ์ริมถนนและมีการจอดรถซ้อนคัน ๒ ถึง ๓ คัน ทำให้เสียช่องทางเดินรถ ประกอบทั้งการจอดรถของประชาชนที่มาซื้อสินค้าจึงก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดอย่างมากและยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยรวมถึงความไม่ปลอดภัยในชีวิตของประชาชนที่ต้องอาศัยทางเท้าในการสัญจรไปมาที่ต้องลงเดินบนถนนแทนทางเท้า จากเหตุผลและข้อเท็จจริงดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่ามีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่คำคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คงจะไม่ประกาศให้บริเวณที่พินาศดังกล่าวเป็นจุดผ่อนผัน และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ถือได้ว่ามีเหตุอันสมควรที่จะ



ยกเลิกจุดผ่อนผันที่พิพาทตามประกาศสำนักงานเขตดุสิต เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ฉบับลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ใช้ดุลพินิจเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งตามประกาศสำนักงานเขตดุสิต ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๒/๒๕๕๗)



๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

(๑) หน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป โดยห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะด้วยการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้จำหน่ายสินค้าในทางสาธารณะและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีใช้พื้นที่ซึ่งเป็นจุดผ่อนผัน ถือเป็นภาระละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการตลาดวัดชัยมงคล ตลาดดังกล่าวตั้งอยู่บนที่ดินตามโฉนดที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวได้แบ่งที่ดินพิพาทยกให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ โดยใช้เป็นทางเข้า - ออกตลาด เชื่อมระหว่างถนนพญาไต่กับที่ดินแปลงอันเป็นที่ตั้งตลาดต่อมา ปรากฏว่าทางเข้า - ออกตลาดมีสภาพคับแคบและมีกลิ่นเหม็นอันเกิดจากผู้ประกอบการค้าขยายแผงจำหน่ายสินค้ารुक้าทางเข้าออกเดิมและใช้คอนกรีตปิดทับท่อระบายน้ำ โดยผู้ถูกฟ้องคดี (เมืองพญา) ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนและขนย้ายอุปกรณ์ในการจำหน่ายสินค้าทั้งหมดออกจากทางสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ทางสาธารณะประโยชน์ร่วมกันตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป โดยห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้า



เมืองพิทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๔๔^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ทางสาธารณะพิพาทกลับคืนเป็นทางสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๘/๒๕๕๗)

(๒) หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

เมื่อที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ของผู้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินไม่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือที่หลวงหวงห้ามและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ และไม่ปรากฏว่ามีเหตุอื่นที่จะทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง การที่หน่วยงานทางปกครอง

^{๖๖} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๗} พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๔ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด
- (๓) ดักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป
- (๔) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำสั่งเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้



ใช้เวลาดำเนินการมาเป็นเวลา ๒ ปีกว่า ก็ไม่ปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ
ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานที่ดิน
จังหวัดร้อยเอ็ด สาขาพนมไพร) โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่า
ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าว เคยมีการยื่นขอออก น.ส. ๓ ก. ตามโครงการเดินสำรวจ
ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลโดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙
แต่ไม่อาจออก น.ส. ๓ ก. ได้ เนื่องจากสภาพตำบลโคกสว่างในขณะนั้นคัดค้านว่าที่ดินพิพาทอยู่ใน
ที่สาธารณประโยชน์ และเรื่องอยู่ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การ
บริหารส่วนตำบลโคกสว่าง) ตรวจสอบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือไม่
ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และได้ติดตาม
ทวงถามจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหลายครั้งก็ยังไม่ได้รับโฉนดที่ดิน ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเร่งรัด
ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อฟังได้ว่า
ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือที่หลวงหวงห้าม
และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙^{๓๙} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๓๙} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม
เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง
ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย



และข้อ ๑๔^{๑๐} ข้อ ๑๖^{๑๓} ประกอบกับข้อ ๗^{๑๒} ข้อ ๑๐^{๑๓} และข้อ ๑๕^{๑๔} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

๑๐-๑๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๗ การขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ น.ส.๑ ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ในการยื่นคำขอตาม (๑) ถ้าผู้ขอมีใบจอง ใบเหี้ยบบ้างตราจอง หลักฐานการแจ้ง การครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือพยานหลักฐานอื่น ที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครอง และทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้น ไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายใน กำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครอง และทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบบ้าง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือ เป็นผู้มิสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาลผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(มีต่อหน้าถัดไป)



เมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏว่ามีเหตุอื่นที่จะทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าตามประกาศกรมที่ดิน เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายไว้เฉพาะในกรณีไม่มีเหตุขัดข้องซึ่งใช้เวลา ๖๔ วันทำการ และไม่ให้นำระยะเวลาดังกล่าวมาใช้กับกรณีมีเหตุขัดข้องเนื่องจากการดำเนินงานที่อยู่ในระหว่างการร้องเรียนหรือหาข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากขั้นตอนการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงไม่อาจนำระยะเวลาดังกล่าวมาใช้บังคับกับคดีนี้ก็ตาม แต่เมื่อมีข้อสงสัยและต้องหาข้อมูลเพิ่มเติมอย่างไรก็ต้องดำเนินการให้ได้ข้อยุติและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดภายในเวลาอันสมควร โดยเฉพาะคดีนี้ในวันทำการรังวัดข้างเคียงลงชื่อรับรองแนวเขตครบทุกด้าน ผู้ปกครองท้องที่รับรองว่าที่ดินที่ทำการรังวัดไม่อยู่ใน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๐ - ๔๔)

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ข้อ ๑๕ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดิน ปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

(๒) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส. ๕ ท้ายกฎกระทรวงนี้

(๓) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบ มีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

ข้อ ๑๖ ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส.๑ ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



ที่สาธารณประโยชน์หรือที่หลวงหวงห้าม จนประกาศแจกโฉนดที่ดินครบ ๓๐ วันแล้วไม่มีผู้ใด
 คัดค้าน และเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาพนมไพร สงสัยว่าที่ดินดังกล่าวอาจอยู่ใน
 ที่สาธารณประโยชน์เนื่องจากเคยนำเดินสำรวจเพื่อออก น.ส. ๓ ก. และสภาพตำบลโคกสว่าง
 ในขณะนั้นคัดค้านว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ปกครองท้องที่ สมาชิกสภา
 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง ผู้สูงอายุในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้ร่วมกันตรวจสอบถึงสองครั้ง พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าจะอาจชี้ชัดได้ว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในที่
 สาธารณประโยชน์หรือไม่ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมทราบอยู่แล้วว่าที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑
 ดังกล่าว และ นสล. ทั้งสองฉบับไม่ตั้งอยู่ติดต่อกันหรือทับซ้อนกันดังที่ได้ชี้แจงต่อศาล เมื่อรับฟังได้ว่า
 ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖
 แต่จนกระทั่งถึงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นเวลา ๒ ปี
 ๑๑ เดือนเศษ และจนถึงปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี
 จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าวให้แก่
 ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี
 ต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินรวมถึงกฎหมาย
 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ดำเนินการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และยกฟ้อง
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งบังคับให้
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่
 คดีถึงที่สุดนั้น เห็นว่าการดำเนินการออกโฉนดที่ดินพิพาทอาจต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์
 และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย
 ระยะเวลา ๑๕ วัน ตามคำสั่งบังคับของศาลปกครองชั้นต้นยังไม่เหมาะสม เห็นสมควรแก่ระยะเวลา
 ในการดำเนินการตามคำสั่งบังคับดังกล่าวเป็นหกสิบวัน จึงพิพากษาแก้ เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวล
 กฎหมายที่ดิน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมี
 คำพิพากษานี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๕/๒๕๕๗)



(๓) หน้าที่ของผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสถานี่ขนส่งมวลชนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีเกี่ยวกับอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ

แม้สัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ได้ทำก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดลักษณะอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่นที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ และคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการจะออกระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงไม่อาจใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ไม่ใช้บังคับกับอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่นที่มีอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ เมื่อกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้วย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสถานี่ขนส่งมวลชนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว โดยการแก้ไขปรับปรุงลักษณะอาคารสถานี่รถไฟฟ้า ลักษณะยานพาหนะที่ต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการตามรายละเอียดของอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)) ได้ทำสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๕ โดยข้อ ๑.๑ ของสัญญาสัมปทานดังกล่าวได้กำหนดนิยามคำว่า ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร หมายถึง บริการขนส่งมวลชนโดยรถราง รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับรถราง และกำหนดนิยามคำว่า อุปกรณ์ หมายถึง รถรางและอุปกรณ์จักรกลไฟฟ้าระบบควบคุม ข้อ ๑๙.๑ (ก) กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของสิ่งหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จัดสร้างขึ้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีสิทธิครอบครองและใช้สอยสิ่งหาริมทรัพย์ดังกล่าว และ ข้อ ๑๙.๒ (ก) กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเจ้าของอุปกรณ์และเครื่องมือควบคุมจนกว่าสัญญาสัมปทานนี้สิ้นสุด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘



ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้จัดประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๙ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ส่งรายงานการประชุมให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และหนังสือลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อขอให้จัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการอีก และต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้จัดประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๙ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้จัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการในรถไฟฟ้าสายสีเขียวอ่อนและสีเขียวเข้ม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอทราบความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวแต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งเป็นผู้พิการจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ (๑)^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงมีหน้าที่จัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีขนส่งและในรถราง ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒^{๔๖} ข้อ ๖^{๔๗} และข้อ ๗^{๔๘} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔

^{๔๔} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๔๙ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๖-๔๘} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔

ข้อ ๒ ลักษณะอาคารที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ได้แก่ อาคารของสถานสงเคราะห์คนพิการหรือคนชรา สถานศึกษาสำหรับคนพิการ โรงพยาบาล โรงแรม หอประชุม สถานศึกษา สถานีขนส่งมวลชน และอาคารในลักษณะอื่นใดตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด

(มีต่อหน้าถัดไป)



(พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แม้จะมีใช้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครโดยได้รับสัมปทานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งมวลชนอันเป็นกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองเฉพาะกรณีที่กระทำการในการดำเนินกิจการทางปกครองตามสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๓^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หาได้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๖ - ๕๘)

ข้อ ๖ อุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายที่ควบคุมอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่นจะได้กำหนดอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการไว้โดยเฉพาะและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการกำหนด

ข้อ ๗ ให้เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่น ที่จัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ จัดให้มีสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการด้วย

สัญลักษณ์ตามวรรคหนึ่ง รวมทั้งขนาดและตำแหน่งที่แสดงของสัญลักษณ์ดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการกำหนด

^{๕๕} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง





ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการในรถไฟฟ้า ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๓)^{๕๐} ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับที่ ๔ ได้ทำสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๕ ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดลักษณะอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่นที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ และคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการจะออกระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงไม่อาจใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ไม่ใช้บังคับกับอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่นที่มีอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ เมื่อกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้วย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสถานียานขนส่งมวลชนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว โดยการแก้ไขปรับปรุงลักษณะอาคารสถานียานพาหนะที่จำเป็นต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการตามรายละเอียดของอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าว ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดให้มีทางขึ้น - ลง เป็นบันไดเลื่อนด้วยระบบไฟฟ้าและมีลิฟท์ในบางจุดเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการที่สถานีขนส่งแล้วจำนวน ๕ สถานี จากสถานียานขนส่งรวมจำนวนทั้งสิ้น ๒๓ สถานี อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าเหตุที่มีได้จัดให้มีลิฟท์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการที่สถานีขนส่งอีก ๑๘ สถานี และจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงอื่นๆ แก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์

^{๕๐} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔

ข้อ ๔ ลักษณะยานพาหนะที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ได้แก่

๑. ล๑

๑. ล๑

(๓) รถไฟหรือรถไฟฟ้าตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๑. ล๑

๑. ล๑



ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีขนส่งและรถรางนั้น เกิดจากข้อจำกัดใด หรือมีปัญหาอุปสรรคใดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คงเพียงแต่กล่าวอ้างในคำให้การเพิ่มเติมว่า การจัดทำมีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์แก่คนพิการเพิ่มเติมจากเดิมซึ่งได้มีการก่อสร้างเสร็จไปแล้วก่อนที่จะมีกฎหมายบังคับนั้น จะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในทางวิศวกรรมและคำนึงถึงผลกระทบต่อโครงสร้างเดิมของอาคาร และกล่าวอ้างในคำแก้อุทธรณ์ว่า สภาพของสถานีขนส่งบางสถานีไม่อยู่ในสภาพที่สามารถจะจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกให้ได้เพราะสภาพพื้นที่มีข้อจำกัดเท่านั้น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การก่อสร้างลิฟท์และสิ่งอำนวยความสะดวกให้คนพิการสำหรับสถานีรถไฟฟ้าที่เหลือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยสำนักงานการจราจรและขนส่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้สำรวจเบื้องต้นในการหาตำแหน่งลิฟท์สำหรับคนพิการแล้ว อยู่ในระหว่างการจัดทำรายละเอียดรูปแบบ และข้อกำหนดเพื่อขอความเห็นชอบในการดำเนินการต่อไป และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ ชี้แจงต่อปลัดกรุงเทพมหานครว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตระหนักถึงความสำคัญในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้พยายามจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการเท่าที่พึงจะกระทำได้ และออกแบบให้สามารถติดตั้งเพิ่มเติมได้ในอนาคตด้วย อีกทั้งข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารสรุปการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รายงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระบุว่าขอให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นค่าก่อสร้างลิฟท์ใน ๕ สถานีแรกเป็นเงินจำนวน ๑๗๕,๑๙๔,๕๙๐ บาท ส่วนการก่อสร้างลิฟท์ในส่วนที่เหลืออีก ๑๘ สถานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาจัดสรรจากงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อไป กรณีจึงเห็นได้ว่าการจัดทำมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีขนส่งและรถรางนั้น อยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการได้ ดังนั้น เมื่อนับแต่วันที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐ เป็นระยะเวลากว่า ๖ ปี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงจัดทำมีทางขึ้น - ลงเป็นบันไดเลื่อนด้วยระบบไฟฟ้าและมีลิฟท์ในบางจุดที่สถานีขนส่งจำนวน ๕ สถานี จากสถานีขนส่งรวมจำนวนทั้งสิ้น ๒๓ สถานี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ



หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑. จัดทำลิฟท์ที่สถานีขนส่งทั้ง ๒๓ สถานี โดยมีรายละเอียดตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๖ และข้อ ๗ วรรคสอง และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๑ อาคาร ข้อ ๔ (๖) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ)

๒. จัดทำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่สถานีขนส่งทั้ง ๒๓ สถานี ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๕ และตามระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๒ สถานี ข้อ ๕ (๓) (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) และ (ฉ) และ

๓. จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟฟ้า คือ ให้จัดที่ว่างสำหรับเก้าอี้เข็นคนพิการให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒๐ เซนติเมตร และให้มีราวจับสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า ๘๐ เซนติเมตร บริเวณทางขึ้นลง และติดสัญลักษณ์คนพิการไว้ทั้งในและนอกตัวรถคันที่จัดไว้สำหรับคนพิการ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และตามระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๓ ยานพาหนะ ข้อ ๗ (ง) และ (จ)

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษา กับให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้อำนวยการสำนักงานการโยธา) โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา^{๕๑} ว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ความร่วมมือสนับสนุนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ในฐานะผู้มีสิทธิ

^{๕๑} การกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา เป็นไปตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



ครอบครองและใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จัดสร้างขึ้น รวมทั้งเป็นเจ้าของอุปกรณ์และเครื่องมือควบคุมตามสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๓) ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๐/๒๕๕๗)



๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครอง โดยขอให้ทนายทนายธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ถ้าหน่วยงานทางปกครองมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายโดยไม่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และทนายทนายธรรมและผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐเช่นกัน หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครอง โดยขอให้ทนายทนายธรรมของเจ้าหน้าที่ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของรัฐได้

ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร) โดยนาย ป. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัครในขณะนั้น ได้ซื้อที่ดินก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัครตามที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเสนอ ซึ่งเป็นการจัดซื้อที่ดินที่มีราคาแพงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน ๓,๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ สั่งให้นาย ป. กับพวก ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่แต่ละคนต้องรับผิด ต่อมา นาย ป. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยยังมีได้ชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นทนายทนายธรรมและผู้จัดการมรดกของนาย ป. ร่วมกันชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแทนนาย ป.



ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาลเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ป. ถึงแก่ความตายโดยไม่ได้ขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนาย ป. ไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นกัน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี และศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

^{๕๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๕๓} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑.ล๑

๑.ล๑



และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ได้รับ หรือควรรู้ถึงความตายของนาย ป. แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ตั้งนั้น การที่ ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหรือควรรู้ถึงความตายของนาย ป. เจ้ามรดกตามที่กำหนด ในมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม^{๕๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจ รับคำฟ้องเช่นนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๐/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่))

(๒) ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทุจริต

แม้ตามพฤติการณ์จะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการโดยไม่สุจริตเข้าข่าย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต แต่ก็ยังคงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ทั้งยังถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจ ตามมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ

^{๕๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครองตามมาตรา ๘ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๗๕๔ ฯลฯ

ฯลฯ

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหน้าที่นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อ เจ้าหน้าที่ได้รับ หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ฯลฯ

ฯลฯ



ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกด้วย หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ฟ้องคดีได้รับซื้อฝากที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จากนาย ป. ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว โดยนาย ส. ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอวัฒนานคร ได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสัญญาขายฝากให้กับผู้ฟ้องคดี เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาขายฝากผู้ขายฝากไม่มาไถ่ถอน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ตกลงขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ นาย ร. โดยผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่สำนักงานที่ดินอำเภอวัฒนานคร ซึ่งนาย ส. เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารสิทธิและดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสัญญาขายที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีนาง ส. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ เป็นผู้ช่วยดำเนินการและร่วมกันรับเงินค่าธรรมเนียมและค่าภาษีอากรที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ต่อมา นาย ร. ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรวัฒนานครว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกฉ้อโกงโดยนำเอกสารสิทธิที่ดิน น.ส. ๓ ก. ปลอมมาขายให้ตน ผู้ฟ้องคดีได้เข้าพบพนักงานสอบสวน และได้รับแจ้งว่า ที่ดิน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เป็นเอกสารปลอมโดยแท้จริงแล้ว น.ส. ๓ ก. คู่ฉบับของสำนักงานที่ดินอำเภอวัฒนานคร มีชื่อนาย ธ. เป็นผู้ถือสิทธิครอบครอง และไม่เคยมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายฝากและนิติกรรมขาย และไม่เคยมีการชำระค่าธรรมเนียมและค่าภาษีอากรจากผู้ฟ้องคดีตั้งที่ผู้ฟ้องคดีเคยไปดำเนินการแต่อย่างใด เอกสาร น.ส. ๓ ก. และเอกสารเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมทั้งใบเสร็จรับเงินที่นาย ส. และนาง ส. ดำเนินการและมอบให้กับผู้ฟ้องคดีเป็นเอกสารราชการปลอมทั้งสิ้น หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีจึงได้นำตัวแลกเงินของธนาคารจำนวน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท มอบคืนให้กับนาย ร. เพื่อให้ถอนคำร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมที่ดิน) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดเป็นเงินจำนวน ๒๕,๑๐๑,๖๑๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการ แต่จนถึงวันฟ้องผู้ฟ้องคดียังมิได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๒๗,๙๙๓,๖๒๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินต้นจำนวน





๒๕,๑๐๑,๖๑๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลคืนแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย ส. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยโอกาสที่ตนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอวัฒนานครปฏิบัติหน้าที่ แทนนายอำเภอวัฒนานคร มีอำนาจตามคำสั่งอำเภอวัฒนานคร ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ ในเรื่องการสั่งการหรือดำเนินการในการออกและการลงนามในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน สั่งการหรือดำเนินการในคำขอรังวัด หรือการรังวัดแบ่งแยกขอบเขต หรือตรวจสอบที่ดิน และการรังวัดอื่น ๆ เว้นแต่การสั่งการในการออกและลงนามในหนังสือสำคัญฉบับใหม่ที่เกิดจากการรังวัดสิ้นสุดลง สั่งการหรือดำเนินการหรือลงนามในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับข้อสงฆาริมทรัพย์จำนวนทุนทรัพย์ไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ได้ให้คำรับรอง ความถูกต้องของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่มีชื่อนาย ป. เป็นผู้ถือสิทธิครอบครอง ทั้งที่ น.ส. ๓ ก. เลขที่ดังกล่าว ฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดินอำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว นั้น มีชื่อนาย ธ. เป็นผู้ถือสิทธิครอบครอง ผู้ฟ้องคดีเชื่อถือคำรับรองดังกล่าว จึงได้รับซื้อฝากที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว โดยนาย ส. ได้ดำเนินการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ขายฝากที่ดินตามหนังสือสัญญาขายฝากมีกำหนดหกเดือน ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ระหว่าง นาย ป. ผู้ขายฝาก กับผู้ฟ้องคดี ผู้รับซื้อฝาก และได้ลงชื่อและประทับตราในหนังสือสัญญาดังกล่าว ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอวัฒนานคร จดทะเบียน แก่ไขเปลี่ยนแปลงสารบัญจดทะเบียน ใน น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าว ทั้งยังได้รับเงินค่าธรรมเนียม และค่าภาษีอากร รวมเป็นเงิน ๑,๐๒๗,๕๐๑ บาท จากนาย ป. และออกใบเสร็จรับเงินให้นาย ป. ตามใบเสร็จรับเงินในราชการกรมที่ดิน เล่มที่ ๔๘/๐๕๘๑๐๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และต่อมา นาย ส. ได้ดำเนินการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายที่ดินตามหนังสือสัญญาขายที่ดิน ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ระหว่าง ผู้ฟ้องคดี ผู้ขาย กับนาย ร. ผู้ซื้อ โดยนาย ส. ได้ลงชื่อ และประทับตราในหนังสือสัญญาดังกล่าว ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอวัฒนานคร จดทะเบียนแก่ไขเปลี่ยนแปลงสารบัญจดทะเบียน ใน น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าว รับเงินค่าธรรมเนียมและค่าภาษีอากร รวมเป็นเงิน ๑,๒๐๑,๖๑๐ บาท จากผู้ฟ้องคดีตามใบเสร็จรับเงินในราชการกรมที่ดิน เล่มที่ ๔๙/๐๐๕๐๒๓ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โดยนาย ส. ได้รู้อยู่แล้วว่า น.ส.๓ ก. ฉบับดังกล่าวเป็นเอกสารปลอม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหายจากการรับซื้อฝากที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ปลอมจากนาย ป. และจากการขายที่ดิน



อย่างเคร่งครัด และวินิจฉัยว่า การกระทำของนาย ส. ข้างต้นมิได้เป็นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อมุ่งผลประโยชน์ต่อกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เป็นการกระทำที่มุ่งต่อประโยชน์เฉพาะตน จึงไม่อาจนับได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อการกระทำของนาย ส. ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ นาย ส. จึงต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ตามมาตรา ๖^{๔๙} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากหากถือตามความเห็นของศาลปกครองชั้นต้นเช่นว่านี้ ย่อมจะไม่มีกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจเกิดขึ้นได้เลย เมื่อการที่นาย ส. ดำเนินการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายฝากที่ดิน ตามหนังสือสัญญาขายฝากมีกำหนดหกเดือน ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ระหว่างนาย ป. ผู้ขายฝาก กับผู้ฟ้องคดี ผู้รับซื้อฝาก โดยรู้อยู่แล้วว่า น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวเป็นเอกสารปลอม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการรับซื้อฝากที่ดินจากผู้ที่ไม่ใช่เจ้าของที่แท้จริง เป็นเงินจำนวน ๑๕,๙๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของนาย ส. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในผลแห่งละเมิดเนื่องจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ส. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว และการที่นาย ส. ดำเนินการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายที่ดิน ตามหนังสือสัญญาขายที่ดิน ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ระหว่าง ผู้ฟ้องคดี ผู้ขาย กับนาย ร. ผู้ซื้อ โดยรู้อยู่แล้วว่า น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวเป็นเอกสารปลอม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการชำระเงินค่าธรรมเนียมและค่าภาษีอากร รวมเป็นเงิน ๑,๒๐๑,๖๑๐ บาท ให้แก่นาย ส. ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ส. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในผลแห่งละเมิดเนื่องจากการกระทำของนาย ส. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๙,๒๙๔,๖๕๔.๖๕ บาท และชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีจากต้นเงินจำนวน ๑๗,๑๐๑,๖๑๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้อง

^{๔๙} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๖ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้



จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยดังกล่าว
ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองชั้นศาล
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๒/๒๕๕๗)



๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ปรากฏเหตุว่าไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างตามสัญญา

เมื่อหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างทราบดีอยู่แล้วว่าไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างตามสัญญา และกรณีที่ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างอาคารตามสัญญา ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้คนงานตลอดจนเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์เป็นจำนวนมาก หน่วยงานทางปกครองย่อมต้องทราบหรือรู้เห็นถึงการที่ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งหากหน่วยงานทางปกครองนั้นต้องการให้ผู้รับจ้างหยุดทำการก่อสร้างตามที่ได้แจ้งไว้ในสมุดควบคุมงานก่อสร้าง ก็ชอบที่จะห้ามมิให้ทำการก่อสร้างได้ ประกอบกับการที่หน่วยงานทางปกครองจะมีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างหรือไม่ ก็เป็นปัญหาหรือข้อขัดข้องของหน่วยงานทางปกครองที่จะต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปหรือไม่ อย่างไร มิใช่เป็นเรื่องที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบ การที่หน่วยงานทางปกครองปล่อยให้ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างต่อไป แต่เมื่อส่งมอบงาน กลับไม่ตรวจรับงานจ้างและไม่จ่ายค่าจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารเรียน จำนวน ๑ หลัง โดยใช้เงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารเรียนตามสัญญาจ้างงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ แล้วเสร็จ และได้รับเงินค่าก่อสร้างทั้งสองงวด งวดละ ๔๐๐,๐๐๐ บาทแล้ว โดยรับค่าจ้างงวดที่ ๒ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๓ และทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๓ จนแล้วเสร็จ ส่วนงวดที่ ๔ แล้วเสร็จบางส่วน ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๓ และขอเบิกเงินค่าจ้างงวดดังกล่าวจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ตรวจรับงานจ้าง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๕) ไม่จ่ายค่าจ้างงานงวดที่ ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่า ศาลจังหวัดขอนแก่นมีคำพิพากษาว่า การออกข้อบัญญัติชั่วคราว



เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ ขัดต่อกฎหมายและตกเป็นโมฆะ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างตามสัญญาจ้างงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจนำเหตุดังกล่าวมาอ้างเพื่อไม่ชำระค่าจ้างแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิน จำนวน ๑,๒๖๔,๘๓๘.๐๑ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ ค่าใช้จ่าย และค่าป่วยการแทนผู้ฟ้องคดีด้วย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาจ้างลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ มีบันทึกแนบท้ายสัญญาระบุสาระสำคัญว่า เงินที่ใช้ในการก่อสร้างตามสัญญาได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น จำนวน ๑,๘๐๐,๐๐๐ บาท แต่ขณะทำสัญญานี้ได้รับในขั้นต้นเพียง ๘๐๐,๐๐๐ บาท คู่สัญญาได้ตกลงกันว่า จะทำการก่อสร้างตามเงินที่ได้รับในขั้นต้นก่อนโดยก่อสร้างงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะจ่ายเงินงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ จำนวน ๘๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีจะทำการก่อสร้างและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายค่าจ้างในงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ต่อเมื่อได้รับการโอนเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นอีกจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดียินยอมที่จะไม่ดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถ้าไม่ได้รับโอนเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นหรือเงินนั้นตกไปจนไม่สามารถที่จะดำเนินการจ้างงานในงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ต่อไปได้ จากข้อกำหนดในสัญญาและข้อความตามบันทึกแนบท้ายสัญญาข้างต้น เห็นได้ว่า บันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมข้อสัญญาเดิมในส่วนที่เกี่ยวกับการงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีจะทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีลงนามในบันทึกแนบท้ายสัญญาดังกล่าว จึงย่อมมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีที่ต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม แม้จะรับฟังได้ตามข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ แล้วหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบดีอยู่แล้วว่าไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ เนื่องจากศาลจังหวัดขอนแก่นพิพากษาให้ข้อบัญญัติชั่วคราว เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ ตกเป็นโมฆะ และการที่ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารเรียนงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ เป็นงานที่ต้องใช้คนงานตลอดจนเครื่องมือวัสดุ อุปกรณ์ เป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมต้องทราบหรือรู้เห็นถึงการที่ผู้ฟ้องคดี



ทำการก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีหยุดทำการก่อสร้างตามที่
ได้แจ้งไว้ในสมุดควบคุมงานก่อสร้าง ก็ชอบที่จะห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างได้ ประกอบกับ
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้รับเงินอุดหนุนหรือไม่ หรือกรณีที่ศาลจังหวัดขอนแก่นพิพากษาว่า
ข้อบัญญัติชั่วคราวข้างต้นขัดต่อกฎหมายและตกเป็นโมฆะ ก็เป็นปัญหาหรือข้อขัดข้อง
ของคู่สัญญาฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ที่จะต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปหรือไม่
อย่างไร มิใช่เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปล่อยให้ผู้ฟ้องคดี
ทำการก่อสร้างจนงานงวดที่ ๓ แล้วเสร็จ และงานงวดที่ ๔ ใกล้จะแล้วเสร็จ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดี
ส่งมอบงานจ้างงวดที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับไม่ตรวจรับงานจ้างและไม่จ่ายค่าจ้าง
พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕^{๖๐} แห่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคาร
ตามสัญญาจ้างงวดที่ ๓ แล้วเสร็จครบถ้วน ส่วนงานงวดที่ ๔ ก่อสร้างได้บางส่วนคิดมูลค่าของงาน
เป็นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่ต้องตรวจรับงานจ้างและจ่ายค่าจ้างงวดที่ ๓
จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่จนถึงวันที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔
ธันวาคม ๒๕๔๗ และปัจจุบันยังไม่ได้จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
เป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระค่าจ้างตามสัญญาจ้างในงวดที่ ๓ จำนวน
๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และโดยที่สัญญาจ้างดังกล่าวไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ย
กรณีผิดนัดไม่ชำระค่าจ้างไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยของต้นเงิน
๕๐๐,๐๐๐ บาท ในอัตราร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปีตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง^{๖๑} แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบ
งานงวดที่ ๓ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าจ้างในงวดที่ ๔ นั้น เมื่อรับฟังได้ว่า
ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างได้เพียงบางส่วนคิดมูลค่าของงานเป็นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท และเหตุที่
ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำการก่อสร้างงานในงวดนั้นแล้วเสร็จเนื่องจากความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๖๐-๖๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี
ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ย
ต่อไปตามนั้น



เป็นฝ่ายผิดสัญญาที่ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีหนังสือขอยุติการก่อสร้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่ได้ทำการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าจ้างในงวดที่ ๔ จำนวน ๘๕,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญาตั้งแต่วันที่ไม่สามารถจ่ายค่าจ้างงวดที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของต้นเงิน จำนวน ๘๕,๐๐๐ บาท ในอัตราร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ชำระดอกเบี้ยสำหรับต้นเงินค่าจ้างงวดที่ ๔ ตั้งแต่วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันกำหนดแล้วเสร็จ ตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวน ๘๕,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าจ้างเฉพาะงวดที่ ๓ เป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวนดังกล่าวในอัตราร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้าง คือ วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ คำพิพากษาถึงที่สุด คืบค่าธรรมเนียมตามส่วนของการชนะคดี คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกเสีย ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ จำนวน ๕๘๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ในอัตราร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปีตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓ และดอกเบี้ยของต้นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี คืบค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี ให้ผู้ฟ้องคดี นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑/๒๕๕๗)

(๒) การแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังจากการก่อสร้างตามสัญญา
ดำเนินไปแล้ว

การที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจะแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้าง ภายหลังจากการก่อสร้างดำเนินไปแล้ว จะกระทำได้อาจต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควร เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องพิจารณาจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขนั้นให้แก่ผู้รับจ้างด้วยเพราะมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง กรณีที่เป็นการแก้ไขโดยมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดบกพร่องของผู้ว่าจ้างที่ออกแบบโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริง



ให้ตีเสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง อีกทั้งไม่มีการจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขงานตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ ทั้งที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง กรณีเช่นนี้ไม่อาจโยนภาระความรับผิดชอบให้ผู้รับจ้างว่ามีได้รายงานปัญหาดังกล่าวให้ผู้ว่าจ้างทราบ อันจะถือว่าเป็นความผิดของผู้รับจ้างได้

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบลโนนหัน) รับจ้างทำงานก่อสร้างรางระบายน้ำบริเวณถนนบำรุงเมือง โดยก่อสร้างตามแบบแปลนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ค่าจ้างเป็นราคาเหมารวมจำนวนเงิน ๒๗๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้เริ่มเข้าปฏิบัติงานเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๙ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ช่างผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งให้คนงานของผู้ฟ้องคดีหยุดงาน เนื่องจากพื้นล่างของรางระบายน้ำที่ขุดตรงกับแนวท่อธาร (ท่อเมน) ของการประปาส่วนภูมิภาคทำให้ขอบรางระบายน้ำสูงกว่าระดับถนน และในวันดังกล่าวคู่สัญญาได้ตกลงกัน โดยทำบันทึกลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ต่อท้ายสัญญาจ้างแก้ไขงานจ้าง โดยมีข้อตกลงกันว่าให้ลดขนาดความสูงของขอบรางระบายน้ำ และเพิ่มความหนาของผนังรางระบายน้ำ ในวงเงินงบประมาณเท่าเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการก่อสร้างต่อไป โดยมีช่างผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควบคุมการทำงานทุกวัน และได้ดำเนินการเสร็จเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่เดียวกันถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอส่งมอบงาน แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ตรวจรับงาน โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้แก้ไขขอบรางระบายน้ำให้แล้วเสร็จ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานก่อสร้างรางระบายน้ำให้เป็นไปตามข้อตกลงในบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้าง โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขงานก่อสร้างเพียงระยะ ๓๐ เมตร ยังไม่ครบตลอดสายถือว่าการแก้ไขงานยังไม่แล้วเสร็จ และได้มีหนังสือเตือนผู้ฟ้องคดีอีก ๒ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามหนังสือแจ้งเตือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้าง ขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกสัญญาจ้าง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับจากวันส่งมอบงานถึงวันฟ้องคดีจำนวน ๗,๐๓๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๗๗,๐๓๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และจ่ายค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท กับให้ชดใช้ค่าธรรมเนียมต่างๆ แทนผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เริ่มเข้าปฏิบัติงานเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๙ โดยขุดร่องน้ำต่อจากร่องเดิมได้ปริมาณงาน ๓๐ เมตร แล้วได้หยุดงาน และได้เริ่มทำงานอีกครั้งในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖



ถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ตามบันทึกข้อความของกองช่างลงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ รายงานว่า ชุดลอกเจอท่อเมนประปาขนาดใหญ่ของการประปาส่วนภูมิภาคอำเภอชุมแพ มีอยู่ตามแนวการก่อสร้างของรางระบายน้ำตลอดโครงการที่เหลือ และมีการฝังอยู่ในระดับที่ไม่ลึก จึงมีการติดต่อประสานงานกับการประปาส่วนภูมิภาคอำเภอชุมแพแล้วได้รับแจ้งว่า ไม่สามารถเคลื่อนย้ายแนวท่อเมนประปาดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดียังคงดำเนินการก่อสร้างรางระบายน้ำตามแบบแปลนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดต่อไป ปรากฏตามหลักฐานบันทึกการควบคุมงานประจำวันของช่างผู้ควบคุมงาน ซึ่งไม่มีการหักท้วงจากช่างผู้ควบคุมงานแต่อย่างใด จนกระทั่งวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ช่างผู้ควบคุมงานได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างไว้ก่อน เนื่องจากพบว่ารางระบายน้ำดังกล่าวสูงกว่าระดับถนน เนื่องด้วยขณะดำเนินการก่อสร้างบริเวณพื้นที่ชั้นล่างได้ติดกับท่อเมนของการประปาส่วนภูมิภาคจึงทำให้ความสูงของรางระบายน้ำจากพื้นรางถึงระดับถนนลาดยางมีระยะเพียง ๐.๔๐ เมตรเท่านั้น และในวันเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีตำบลโนนทัน) และผู้ฟ้องคดีได้จัดทำบันทึกต่อท้ายสัญญาเปลี่ยนแปลงที่เดิมกำหนดความสูงของรางระบายน้ำสูง ๐.๕๐ เมตร ให้ปรับลดขนาดความสูงลงเหลือ ๐.๔๐ เมตร และให้เพิ่มความหนาของผนังรางระบายน้ำจาก ๐.๑๐ เมตร เป็น ๐.๑๕ เมตร ในงบประมาณเท่าเดิม โดยบันทึกดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะของงานที่ต้องแก้ไขว่าต้องแก้ไขตลอดแนวหรือเฉพาะระยะที่เหลือ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างตามบันทึกต่อท้ายสัญญาดังกล่าวในส่วนการก่อสร้างเหลืออยู่อีกเพียง ๓๐ เมตรสุดท้ายจนแล้วเสร็จตามโครงการ และได้ส่งมอบงานในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ยอมตรวจรับงานโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขงานตามคำสั่งของช่างผู้ควบคุมงานที่สั่งให้แก้ไขงานทั้งหมดตลอดแนวของการก่อสร้างตามโครงการอีก ๑๖๐ เมตรด้วย จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบแก้ไขงานก่อสร้างรางระบายน้ำอีกจำนวน ๑๖๐ เมตร ที่ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จไปก่อนที่จะมีการแก้ไขแบบแปลนและทำบันทึกต่อท้ายสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ด้วยหรือไม่ เห็นว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ไม่ทราบว่ามีท่อประปาใหญ่ฝังอยู่ใต้ดินบางส่วน จึงได้ส่งมอบพื้นที่เพื่อก่อสร้างรางระบายน้ำให้ผู้ฟ้องคดี แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดมาโดยตลอด โดยไม่ปรากฏว่าช่างผู้ควบคุมงาน ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการทำงานของช่างผู้ฟ้องคดีได้มีการหักท้วงให้แก้ไขงานที่ผิดพลาดต่างๆ ที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกการควบคุมงานของช่างผู้ควบคุมงาน เมื่อวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ว่าได้พบสภาพปัญหาเนื่องจากมีท่อเมนประปาซึ่งไม่ลึกมากจึงได้ประสานกับการประปาส่วนภูมิภาคอำเภอชุมแพแล้ว ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถย้ายแนวท่อประปาได้



กรณีจึงฟังได้ว่าช่างผู้ควบคุมงานและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงสภาพปัญหาดังกล่าวตั้งแต่นั้นแล้ว แต่ไม่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างไว้ก่อน และรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างโดยเร็ว เพื่อดำเนินการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงต้องก่อสร้างรางระบายน้ำตามแบบที่กำหนดต่อไปจนถึงที่ ความยาวระยะ ๑๖๐ เมตร คงเหลืองานก่อสร้างอีกเพียง ๓๐ เมตร ช่างผู้ควบคุมงานจึงได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างและมีการแก้ไขแบบ แล้วอ้างแบบแปลนตามข้อตกลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แบบท้ายสัญญาจ้าง และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างตามแบบใหม่ที่มีการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงก่อสร้างงานส่วนที่เหลือระยะ ๓๐ เมตร ตามแบบก่อสร้างใหม่เสร็จและขอส่งมอบงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมรับมอบงานโดยสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานที่ทำเสร็จไปแล้วอีก ๑๖๐ เมตร ให้เป็นไปตามแบบแปลนใหม่ตลอดทั้งโครงการด้วย กรณีดังกล่าวจึงเห็นว่า การแก้ไขแบบแปลน การก่อสร้างภายหลังที่การก่อสร้างดำเนินไปแล้วนั้น จะกระทำได้อาจต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็น และสมควรเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องพิจารณาจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขนั้น ให้แก่ผู้รับจ้างด้วยเพราะมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง แต่กรณีนี้เป็นการแก้ไขโดยมิสาเหตุมาจาก ความผิดพลาดบกพร่องของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกแบบโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการ ก่อสร้างจริงให้เสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง อีกทั้งไม่มีการจ่ายค่าจ้าง อันเกิดจากการแก้ไขงานตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวทั้งที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเมื่อผู้ฟ้องคดีได้เริ่มต้นทำการขุดร่องระบายน้ำเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๙ ช่างผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ระบุในบันทึกการควบคุมงานประจำวันว่าผู้ฟ้องคดี ทำการขุดร่องต่อจากร่องเดิมได้ปริมาณงาน ๓๐ เมตร โดยไม่มีการบันทึกรายละเอียดของปัญหา ในบริเวณที่จะทำการก่อสร้างตามหน้าที่ของช่างผู้ควบคุมงานซึ่งควบคุมการทำงานตามสัญญาจ้าง อยู่ในพื้นที่และควรต้องทราบในระหว่างที่มีการขุดดินแล้วว่ามีท่อเมนประปาเกิดขวางอยู่ใต้ดิน หลังจากนั้นจึงมีการบันทึกการควบคุมงานของช่างผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ ว่าพบสภาพปัญหาดังกล่าวแต่ก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขอย่างใด จนกระทั่งวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างไว้ก่อน และมีการประชุม แก้ไขแบบแปลนใหม่เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ กรณีเช่นนี้จึงไม่อาจ โยนภาระความรับผิดชอบให้ผู้ฟ้องคดีว่ามีได้รายงานปัญหาดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ อันจะถือว่าเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อวางระบายน้ำที่ก่อสร้างเป็นงานคอนกรีต การแก้ไขไม่สามารถ กระทำโดยวิธีอื่นได้นอกจากทุบหรือเพื่อแก้ไขให้เป็นไปตามแบบแปลนที่เปลี่ยนแปลงใหม่ จึงถือว่าเป็น การสร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร ซึ่งหากจะให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขงานวางระบายน้ำ ระยะ ๑๖๐ เมตรดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ชอบที่จะเพิ่มงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ เพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เหตุ



ดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานและไม่จ่ายค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งอ้างเป็นเหตุในการบอกเลิกสัญญาจ้าง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยสัญญา และไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อสัญญาจ้างที่พิพาทกำหนดเวลาให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานที่รับจ้างให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ แต่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๕๘ วัน แต่ในระหว่างนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดงานในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ตามคำสั่งของช่างผู้ควบคุมงานเพื่อไปประชุมหาทางแก้ไขปัญหาการก่อสร้างวางระบายน้ำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการหยุดงานตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นจำนวน ๑ วัน ต้องนำวันที่หยุดงานตามคำสั่งนั้นมาหักออกจากจำนวนวันที่ต้องเสียค่าปรับ คงเหลือวันที่ผู้ฟ้องคดีต้องถูกปรับจำนวน ๕๗ วัน ตามสัญญา กำหนดค่าปรับวันละ ๒๗๐ บาท คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑๕,๓๙๐ บาท เมื่อหักกลบลบหนี้เงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังต้องรับผิดชอบชำระค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๕๔,๖๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัด คือ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ จนถึงวันฟ้องคดี คือ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๗,๓๗๖.๗๑ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นอันถึงที่สุด ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง^{๖๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๕๔,๖๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๖,๔๗๑.๓๓ บาท รวมเป็นเงิน ๒๖๑,๐๘๑.๓๓ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินค่าจ้างจำนวน ๒๕๔,๖๑๐ บาท ตั้งแต่วันถัดจากวันฟ้องคดี คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ ไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะชำระค่าจ้างแก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

^{๖๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด





และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยกนั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๗)

(๓) การดำเนินการของส่วนราชการเมื่อจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพิสดุหรือค่าจ้าง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ มีเจตนารมณ์ให้ผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา โดยมีได้มีความประสงค์ที่จะให้ส่วนราชการผู้ว่าจ้างเรียกเงินค่าปรับสูงเกินสมควร เมื่อจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพิสดุหรือค่าจ้าง ส่วนราชการจึงต้องพิจารณาว่าสมควรจะบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างหรือไม่ เพื่อมิให้งานราชการต้องล่าช้าจนอาจเกิดความเสียหาย อีกทั้งยังมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญา มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แต่หากคู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ให้ส่วนราชการใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้ แต่ต้องเพียงเท่าที่จำเป็น

ผู้ถูกฟ้องคดี (การประปาส่วนภูมิภาค) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปรับปรุงเส้นท่อถนนนายจันทนวดเขียว กำหนดเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ จนถึงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ วงเงินค่าจ้างจำนวน ๑,๙๔๕,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้มอบหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) จำนวนเงิน ๙๗,๒๕๐ บาท เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา หลังจากทำสัญญาแล้วปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างอยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลเมืองสิงห์บุรี ต่อมา เทศบาลเมืองสิงห์บุรีส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอขยายเวลาทำงานตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีขยายเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียง ๖๒ วัน ซึ่งเป็นช่วงเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีขออนุญาตเทศบาลเมืองสิงห์บุรี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพื้นที่ก่อสร้าง ส่วนช่วงเวลาให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าธรรมเนียมให้กับเทศบาลก่อนเข้าดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ขยายเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างจำนวน ๒,๘๙๗,๐๙๙.๐๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)



ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลเมืองสิงห์บุรี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แจ่งผ่านสำนักงานประปาสิงห์บุรี ว่าให้ผู้ฟ้องคดี นำเงินค่าธรรมเนียมจำนวน ๓๑๕,๐๐๐ บาท ไปชำระให้กับเทศบาลเมืองสิงห์บุรีก่อนเข้า ดำเนินการ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมที่จะส่งมอบพื้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินงานได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่เทศบาลเมืองสิงห์บุรี ซึ่งข้อ ๒.๗ ของรายการ ต่อท้ายสัญญาพิพาทฉบับลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ กำหนดว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการตามสัญญาให้กับหน่วยงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีขออนุญาตให้ เมื่อผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมให้ถูกต้องตามรูปแบบการชำระเงินที่เทศบาลเมืองสิงห์บุรี กำหนด ซึ่งเป็นช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น ความล่าช้าในการเริ่มเข้าทำงานของผู้ฟ้องคดีอันเป็นผลให้ส่งมอบงานล่าช้าในภายหลัง จึงไม่ใช่เป็นผล โดยตรงจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งมิใช่เหตุที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบหรือเหตุสุดวิสัย ที่ผู้ฟ้องคดีจะขอขยายระยะเวลาได้ตามข้อ ๒๐ ของสัญญาพิพาทผู้ฟ้องคดีจึงต้องส่งมอบงาน งวดที่ ๑ ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ คือภายในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งล่วงพ้น กำหนดเวลาจำนวน ๑๔๒ วัน จึงเป็นการปฏิบัติผิดสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา แต่ใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีตามสัญญาข้อ ๑๖ จำนวน ๑๔๒ วัน ในอัตราวันละ ๔,๘๖๓ บาท เป็นเงินจำนวน ๖๙๐,๕๔๖ บาท แต่โดยที่ข้อสัญญาเกี่ยวกับค่าปรับกรณีปฏิบัติ ผิดสัญญาถือเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้า จึงเข้าลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙^{๖๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง^{๖๔} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่าถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ประกอบกับ

^{๖๓ ๖๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๗๙ ถ้าลูกหนี้สัญญาแก่เจ้าหนี้ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับเมื่อตน ไม่ชำระหนี้ก็ดี หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควรก็ดี เมื่อลูกหนี้ผิดนัดก็ให้รับเบี้ยปรับ ถ้าการชำระหนี้อื่นจะพึงทำนั้น ได้แก่งวดการอันใดอันหนึ่ง หากทำการอันนั้นฝ่าฝืนมูลหนี้เมื่อใด ก็ให้รับเบี้ยปรับเมื่อนั้น

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป

ฯลฯ

ฯลฯ



ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘^{๖๔} ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา โดยมีได้มีความประสงค์ที่จะให้คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างเรียกเงินค่าปรับสูงเกินสมควร เมื่อจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ส่วนราชการจึงต้องพิจารณาว่าสมควรจะบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างหรือไม่ เพื่อมิให้งานราชการต้องล่าช้าจนอาจเกิดความเสียหาย อีกทั้งยังมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญา มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แต่หากคู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ให้ส่วนราชการใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้ แต่ต้องเพียงพอเท่าที่จำเป็น จึงเห็นว่าค่าปรับจำนวน ๖๙๐,๕๔๖ บาทนั้น สูงเกินส่วน สมควรให้ลดค่าปรับลงเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง เป็นเงินจำนวน ๑๙๔,๕๐๐ บาท และคงเหลือเงินค่าจ้างของงานงวดที่ ๑ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๙๗๒,๕๐๐ บาท

ส่วนกรณีค่าจ้างในงานงวดที่ ๒ จำนวน ๗๗๘,๐๐๐ บาท นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้แก้ไขงานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และต่อมาได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๗ เพื่อยืนยันว่ามีการส่งมอบงานที่แก้ไขแล้ว โดยช่างผู้ควบคุมงานของการประปาจังหวัดสิงห์บุรีได้ควบคุมการทำงาน และได้ลงลายมือชื่อรับงานไว้ในหนังสือลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งมีข้อความระบุว่าตรวจสอบงานที่แก้ไขแล้วพบว่าถูกต้องตามที่แก้ไขทุกประการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งหักล้างถึงความไม่ถูกต้องของการรับมอบงานของช่างผู้ควบคุมงาน ประกอบกับพฤติการณ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้สงวนสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีในการส่งมอบงานงวดที่ ๒ ล่าช้ากว่าที่กำหนดเวลาตามสัญญา ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีต่อไปที่จะต้องดำเนินการตรวจรับมอบงานโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตรวจรับมอบงานให้เสร็จสิ้น ซึ่งผลการตรวจรับมอบงานอาจเห็นว่าต้องมีการแก้ไขงานเพิ่มเติมอีกหรือไม่ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจหยิบยกเหตุซึ่งเป็นความรับผิดชอบของตนเองขึ้นปฏิเสธการชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินค่าจ้างตามสัญญา

^{๖๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น



ในงานงวดที่ ๒ จำนวน ๗๗๘,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ฟ้องคดีพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว การใช้สิทธิริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาต่อไปจึงไม่ชอบด้วยข้อสัญญา ๑๗ วรรคสอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่องานตามสัญญาจ้างเป็นสัญญาแบบราคาเหมารวม โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็นว่างานพิเศษหรืองานเพิ่มเติมเป็นงานที่นอกเหนือจากงานวางท่อประปาตามแนวถนนที่กำหนดในสัญญา ข้ออ้างจึงเป็นเพียงการใช้วัสดุในงานที่จ้างเกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีประมาณการไว้เท่านั้น กรณีจึงมีช่างงานพิเศษหรืองานที่เพิ่มเติมขึ้นจากงานปกติตามสัญญาข้อ ๑๕ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าจ้างงานในส่วนนี้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระเงินเฉพาะงานงวดที่ ๑ และงานงวดที่ ๒ รวมเป็นเงินจำนวน ๑,๗๕๐,๕๐๐ บาท พร้อมทั้งคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๑,๗๕๐,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระและคืนหนังสือค้ำประกันให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีจำนวน ๔๓,๗๖๒.๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๐/๒๕๕๗)

(๔) การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้เพิ่มข้อผูกพันตามสัญญา

มติคณะรัฐมนตรีที่ให้เพิ่มข้อผูกพันตามสัญญา สำหรับผู้ที่เข้าฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทาง เป็นเพียงการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้กับคู่สัญญา ก็ต่อเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้นำมติคณะรัฐมนตรีนั้นไปกำหนดเป็นข้อผูกพันเพิ่มในสัญญาแล้ว

เดิมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับราชการเป็นนายแพทย์ในสังกัดของผู้ฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาเพิ่มเติม



ภายในประเทศภาคปกติ ระดับเฉพาะทางแพทย์ประจำบ้าน สาขาตจวิทยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปศึกษาตามที่ได้รับอนุมัติตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ และลาออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ต่อมา จังหวัดระยองมีหนังสือลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ แจ้งให้ชำระค่าปรับและค่าเสียหายจำนวนจำนวน ๑,๔๗๙,๒๒๘.๖๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินมาชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๙๓๙,๑๙๓ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ยังคงมีเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จะต้องร่วมกันชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก ๕๔๐,๐๓๕.๖๑ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยนับแต่วันผิดนัดถึงวันฟ้องคดี จำนวน ๗,๙๘๙.๔๘ บาท รวมเป็นเงิน ๕๔๘,๐๒๕.๐๙ บาท ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า แม้สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาเพิ่มเติมหลักสูตรแพทย์ประจำบ้าน สาขาตจวิทยา กลับมาปฏิบัติราชการ เพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมดำเนินการบริการสาธารณสุขด้านการสาธารณสุข อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง และการให้ข้าราชการไปศึกษาเพิ่มเติมเป็นการพัฒนาข้าราชการ โดยการทำสัญญาดังกล่าวจะอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ และการให้ไปศึกษาฝึกอบรม คุงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๗ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๘ อนุมัติตามที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาแพทย์ผู้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ เสนอให้เพิ่มข้อผูกพัน สำหรับผู้ที่เข้าฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทางในโควตาของส่วนราชการต่างๆ สำหรับ ๓ สาขา คือ สาขาจักษุวิทยา สาขาโสต นาสิกการังษวิทยา และสาขาตจวิทยา หากไม่ยอมปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามสัญญาไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้ชดใช้ทุนเป็นเงิน ๓ เท่าของเงินเดือน ค่าจ้างและเงินพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับทั้งหมดระหว่างฝึกอบรม บวกกับดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ของเงินเดือนที่ได้รับทั้งหมดและรวมทั้งเงินที่ต้องใช้ทุนตามสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ ทั้งนี้ ให้มีผลบังคับใช้กับนักศึกษาแพทย์ทุกคนที่เข้าฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่มีมติคณะรัฐมนตรีที่ให้เพิ่มข้อผูกพันสำหรับผู้เข้ารับการศึกษาฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทางเป็นเพียงการกำหนดระเบียบแบบแผน



ในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเท่าที่
 มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้กับผู้ที่เกี่ยวข้องที่เข้ารับการศึกษาเพื่อเป็น
 แพทย์เฉพาะทางก็ต่อเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้นำมติคณะรัฐมนตรีนั้นไปกำหนด
 เป็นข้อผูกพันเพิ่มในสัญญาแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดี
 กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญา มีข้อตกลงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่
 ผู้ให้สัญญาผิดสัญญาหรือผู้ให้สัญญาไม่กลับมาปฏิบัติราชการไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ผู้ให้สัญญาจะต้อง
 จ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับสัญญาอีกหนึ่งเท่าของเงินที่ผู้ให้สัญญาจะต้องชดใช้เงินคืน โดยไม่มี
 ข้อผูกพันต้องชดใช้ทุนเป็นเงินจำนวน ๓ เท่าตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำ
 ข้อผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นมาบังคับใช้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงต้องบังคับ
 ตามข้อตกลงในสัญญาข้อ ๕ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญาจึงต้องรับผิดชอบชดใช้
 เงินเดือนที่รับไประหว่างศึกษาและเบี้ยปรับอีกจำนวนหนึ่งเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่
 กำหนดไว้ในสัญญาที่พิพาท ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลาศึกษาตั้งแต่วันที่ ๑
 มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นเวลา ๑,๔๖๑ วัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ได้รับเงินเดือนระหว่างลาศึกษาเป็นเงินจำนวน ๔๘๔,๕๒๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่
 ต้องปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ใช้ไปในขณะที่ทำการศึกษา
 เป็นเวลา ๑,๔๖๑ วัน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติราชการเพียง ๔๕ วัน โดยคงเหลือ
 ระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติราชการชดใช้อีก ๑,๔๑๖ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงิน
 ที่ได้รับไปในช่วงที่ทำการศึกษาคืนพร้อมเบี้ยปรับอีก ๑ เท่า โดยลดลงตามส่วน
 ของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ตามข้อ ๕ วรรคสอง ของสัญญาพิพาท
 ซึ่งคิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๓๙,๑๙๒.๗๗ บาท แต่เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินจำนวน
 ๙๓๙,๑๙๓ บาท มาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีข้อผูกพันที่จะต้อง
 ชำระหนี้เพิ่มเติมหรือดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้น
 พิพากษายกฟ้องนั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๙/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่))

(๕) การดำเนินการประมุขเพื่อเป็นการให้สัมปทานในการแสวงประโยชน์
 จากทรัพยากรธรรมชาติ

การประมุขเพื่อเป็นการให้สัมปทานในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
 การกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานตามสัญญาทางปกครอง คือ
 การดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งต้องคำนึงถึงคุณสมบัติ



และความสามารถของผู้เข้าประมูลเป็นสำคัญเพื่อให้ผู้ที่เข้าประมูลสามารถกระทำการที่ได้รับสัมปทานให้สำเร็จลุล่วงตามความต้องการของทางราชการ และจะต้องแสดงให้เห็นได้ว่า มีเหตุผลเพียงพอในการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์สูงสุดของทางราชการ และประชาชน

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการรับสัมปทานการจัดเก็บรังนกอีแอ่นกับหน่วยงานราชการ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัดพัทลุง) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง) ได้ออกประกาศ เรื่อง ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติมประกาศฉบับลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นให้ยื่นซองประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ และให้เปิดซองประมูลในวันเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเข้าซื้อเอกสารการประมูลเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๒ และมีผู้สนใจรายอื่นเข้าซื้อของเอกสารประมูลอีกจำนวน ๕ ราย แต่ในวันยื่นซองประมูลปรากฏว่ามีเพียงสองบริษัทที่เข้ายื่นเสนอประมูลเงินอากรคือบริษัท อ. และบริษัท พ. ส่วนผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าเสนอราคาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นด้วย แต่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ คัดค้านการดำเนินการเปิดประมูลครั้งนี้ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกี่ยวกับการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ไม่รับพิจารณาคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีและมีมติให้ทำสัญญาสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นกับบริษัท อ. ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น (แก้ไขเพิ่มเติม) ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ตลอดจนรายละเอียดและข้อกำหนดตามเอกสารประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นท้ายประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประมูลอากรรังนกอีแอ่นเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข



ในการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่น ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๕)^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากการประมูลเพื่อสิทธิในการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นเป็นการให้สัมปทานในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขดังกล่าวจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานตามสัญญาทางปกครองคือ การดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งต้องคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เข้าประมูลเป็นสำคัญเพื่อให้ผู้ที่เข้าประมูลสามารถกระทำกิจการที่ได้รับสัมปทานให้สำเร็จลุล่วงตามความต้องการของทางราชการ และจะต้องแสดงให้เห็นได้ว่ามีเหตุผลเพียงพอในการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาประโยชน์สูงสุดของทางราชการและประชาชน รวมทั้งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมณูที่ประสงค์มุ่งกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประมูลอาคารรั้งนกอีแอ่น ในครั้งก่อนๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักประกันของไว้เพียงร้อยละ ๕ ซึ่งสอดคล้องใกล้เคียงกับที่คณะกรรมการในจังหวัดอื่นๆ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ แต่ในประกาศที่เป็นเหตุพิพาทในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นจังหวัดพัทลุง ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่น กำหนดรายละเอียดและข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักประกันไว้ในข้อ ๖ ว่า ผู้เสนอประมูลเงินอาคารรั้งนกอีแอ่นจะต้องวางหลักประกันของร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในข้อ ๕.๒ หรือคิดเป็นเงิน ๔๗๐,๒๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเหตุให้บริษัท บ. ฟ้องเพิกถอนประกาศดังกล่าว ทั้งที่กรมการปกครองได้เคยมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แจ้งเรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาคารรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ประกอบการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในส่วนของหลักประกันของได้กำหนดให้มีหลักประกันของร้อยละ ๒๕ ของวงเงินประมูล ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ตอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการให้สัมปทานเก็บรั้งนกอีแอ่นว่าได้แจ้งข้อเสนอเกี่ยวกับการให้สัมปทานเก็บรั้งนกอีแอ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรั้งนกอีแอ่นพิจารณา

^{๖๖} พระราชบัญญัติอาคารรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) ...

๑) ...

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมทั้งปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่กฎหมาย

กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

๑) ...

๑) ...





หลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานเก็บรังนกก็แน่นอนในส่วนของกำหนดวงเงินประกันของว่าควรกำหนดวงเงินประกันของไม่เกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินขั้นต่ำของราคากลาง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเข้าประมูลกันอย่างกว้างขวาง รวมทั้งให้ผู้ที่ได้รับสัมปทานรายเดิมและผู้ที่จะเข้าร่วมประมูลรายใหม่มีสิทธิเข้าร่วมประมูลโดยเท่าเทียม ส่วนการกำหนดหลักประกันเข้าทำสัญญาควรกำหนดวงเงินที่ต้องวางเป็นหลักประกันสัญญาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ของเงินอากรที่ประมูลได้ เพื่อมิให้เป็นภาระกับผู้ได้รับสัมปทานมากเกินไปและควรคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับจากหลักประกันสัญญาดังกล่าว และนอกจากนี้ระยะเวลาในการให้สัมปทานไม่ควรเกินกว่า ๕ ปี เพื่อไม่ให้มีระยะเวลาในการให้สัมปทานยาวนานเกินไป แม้หนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวจะเป็นเพียงข้อเสนอแนะหรือตอบข้อร้องเรียนเฉพาะคราวซึ่งไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในอันที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่เมื่อได้พิจารณารายละเอียดตามเนื้อความในหนังสือดังกล่าวแล้ว ก็เป็นที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าเป็นข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำที่มีลักษณะสมเหตุสมผลที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสร้างความเป็นธรรมให้แก่เอกชนอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๔๒^{๖๗} และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๖๗} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๔๒ หลักประกันของและหลักประกันสัญญาในข้อ ๑๔๑ ให้กำหนดมูลค่าเป็นจำนวนเต็มในอัตราร้อยละห้าของวงเงินหรือราคาพัสดุที่จัดหาคครั้งนั้น แล้วแต่กรณี เว้นแต่การจัดหาพัสดุที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษ จะกำหนดอัตราร้อยละห้าแต่ไม่เกินร้อยละสิบก็ได้

ในการทำสัญญาจัดหาพัสดุที่มีระยะเวลาผูกพันตามสัญญาเกิน ๑ ปี และพัสดุนั้นไม่ต้องการประกันเพื่อความชำรุดบกพร่อง เช่น พัสดุใช้สิ้นเปลือง ให้กำหนดหลักประกันในอัตราร้อยละห้าของราคาพัสดุที่ส่งมอบในแต่ละปีของสัญญา โดยให้ถือว่าหลักประกันนี้เป็นการค้ำประกันตลอดอายุสัญญา และหากในปีต่อไปราคาพัสดุที่ส่งมอบแตกต่างไปจากราคาในรอบปีก่อน ให้ปรับปรุงหลักประกันตามอัตราส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นก่อนครบรอบปี ในกรณีที่หลักประกันต้องปรับปรุงในทางที่เพิ่มขึ้น และคู่สัญญาไม่นำหลักประกันมาเพิ่มให้ครบจำนวนภายใน ๑๕ วันก่อนการส่งมอบพัสดุดังสุดท้ายของปีนั้น ให้ทางราชการหักจากเงินค่าพัสดุดังสุดท้ายของปีนั้นที่ทางราชการจะต้องจ่ายให้เป็นหลักประกันในส่วนที่เพิ่มขึ้น

การกำหนดหลักประกันตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะต้องระบุไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาหรือเอกสารประกวดราคา และหรือในสัญญาด้วย

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาหรือคู่สัญญาวางหลักประกันที่มีมูลค่าสูงกว่าที่กำหนดไว้ในระเบียบเอกสารสอบราคาหรือเอกสารประกวดราคา หรือสัญญา ให้อนุโลมรับได้



ข้อ ๑๓๕ วรรคหนึ่ง^{๖๕} ที่กำหนดว่าหลักประกันของและหลักประกันสัญญาให้กำหนดมูลค่า เป็นจำนวนเต็มในอัตราร้อยละห้าของวงเงินหรือราคาพัสดุที่จัดหาคครั้งนั้น เว้นแต่การจัดหาพัสดุ ที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษ จะกำหนดอัตราร้อยละสูงกว่าร้อยละห้าแต่ไม่เกินร้อยละสิบก็ได้ แม้ระเบียบดังกล่าวจะบังคับใช้กับการบริหารงานพัสดุ แต่ก็สามารถนำมาเทียบเคียงได้กับการประมูลเงินอากรของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเหตุที่ต้องปรับค่าหลักประกันของเพราะมูลค่ารังนกที่จัดเก็บมีราคาสูงมาก จึงต้องหาผู้ประมูลที่มีฐานะทางการเงินที่มั่นคงเพื่อมิให้เสียหายแก่ทางราชการ ก็ไม่มีเหตุผลเพียงพอ เพราะหากมูลค่าของรังนกที่จัดเก็บในช่วงเวลาสัมปทานมีมากและต้องการลดความเสี่ยง ในความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีก็น่าจะต้องลดเวลาสัมปทานมากกว่าการเพิ่มระยะเวลาสัมปทาน จากห้าปีเป็นเจ็ดปี การเพิ่มระยะเวลาให้สัมปทานเป็นการเพิ่มความจูงใจในการประมูล แต่ขณะเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีกลับเพิ่มจำนวนเงินหลักประกันของถึงร้อยละ ๗๕ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระ และลดความจูงใจของผู้เข้าประมูล ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศคณะกรรมการ พิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัดพัทลุง เรื่อง ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้เสนอประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นจะต้องวางหลักประกันของ ร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำ เพื่อต้องการผู้ประมูลที่มีความมั่นคงทางการเงินเพียงประการเดียว โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและแนวทางตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ มาประกอบการพิจารณาการออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล ไม่เหมาะสม และไม่สร้างความเสมอภาคในการแข่งขันอย่างเสรี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นโดยอาศัยอำนาจ ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง ประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ตลอดจนรายละเอียดและข้อกำหนดตามเอกสารประมูล เงินอากรรังนกอีแอ่นท้ายประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสีย โดยให้มีผลย้อนหลัง ถึงวันออกประกาศดังกล่าว ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๓/๒๕๕๗)

^{๖๕} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๕ หลักประกันของและหลักประกันสัญญาในข้อ ๑๓๔ ให้กำหนดมูลค่า เป็นจำนวนเต็มในอัตราร้อยละห้าของวงเงินหรือราคาพัสดุที่จัดหาคครั้งนั้น แล้วแต่กรณี เว้นแต่การจัดหาพัสดุ ที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เห็นว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษ จะกำหนด อัตราร้อยละสูงกว่าร้อยละห้าแต่ไม่เกินร้อยละสิบก็ได้





ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๐๑๐๐ โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕
<http://www.admncourt.go.th>