



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๔๙



สำนักงานศาลปกครอง

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY

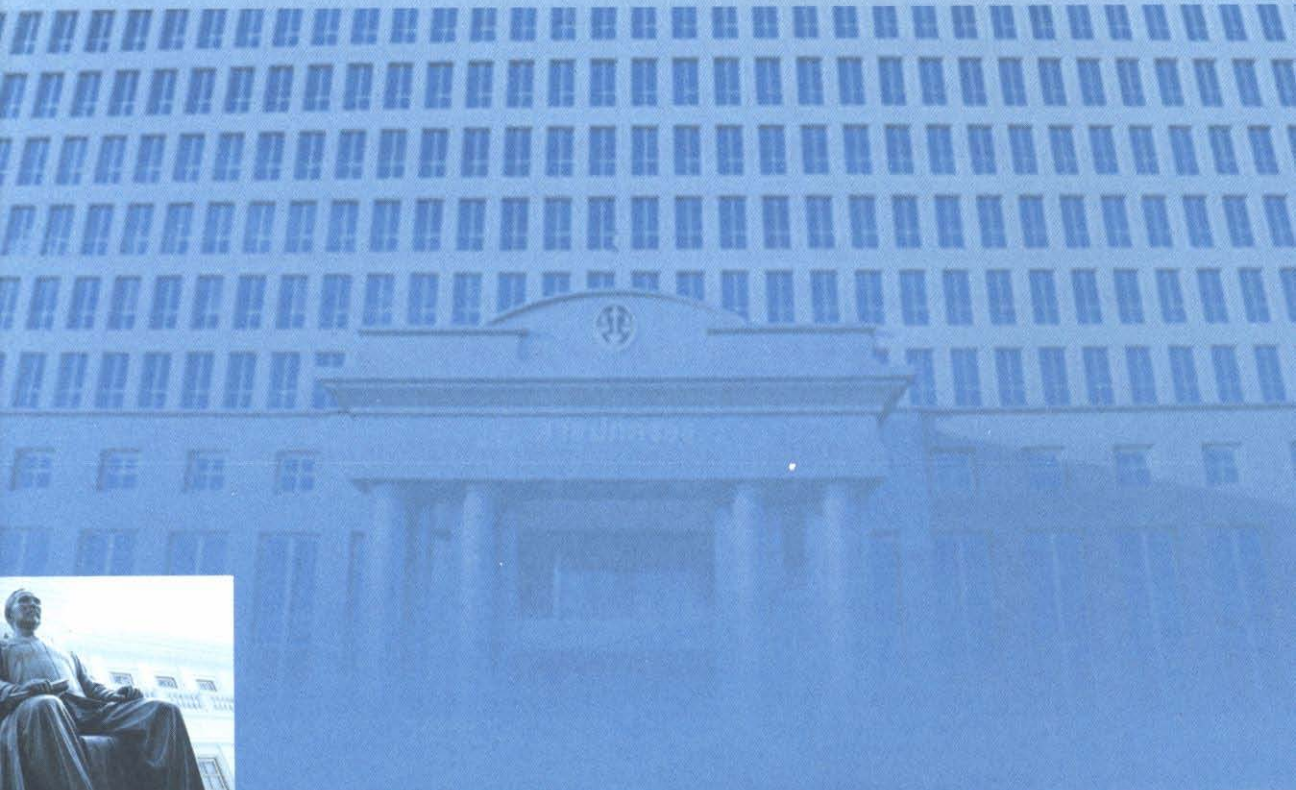


3961175297



วันที่ 5 / มี.ค. / 2552
เลขทะเบียน ๒ ๐๑๖๒๒ ค.๒
KE
เลขหมู่ 1๒๑
๓๑๕๕๗๗ ๒๗๗๙

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๙



สำนักงานศาลปกครอง

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑๐
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๑๒
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๒๙
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๓๘
๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม	๔๗
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๕๐
๒.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด	๕๒
๒.๒ กรณีความรับผิดอย่างอื่น	๗๒
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๘๑
๓.๑ การคุ้มครองคู่สัญญาที่สุจริต	๘๒
๓.๒ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๘๖
๓.๓ การจัดทำสัญญาและการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาที่เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ	๙๐

สารบัญแยกตามประเภทเรื่องและประเด็นพิพาท

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
การบริหารงานบุคคล		
การฟ้องเพิกถอนคำสั่งและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง	อ.๘๙/๒๕๔๙	๒๙
การฟ้องโต้แย้งคำสั่งไม่บรรจุข้าราชการพลเรือนที่ลาออกจากราชการให้กลับเข้ารับราชการตามคำขอ	อ.๑๑๖/๒๕๔๙	๓๙
การฟ้องโต้แย้งคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เนื่องจากเป็นคำสั่งที่กำหนดให้มีผลภายหลังจากวันที่ผู้ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งครบตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนด	อ.๒๗๗/๒๕๔๙	๒๖
การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน		
การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงท้องถิ่นจากผู้พักในโรงแรมโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย	อ.๓๔/๒๕๔๙	๑๕
การมีมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสมาชิกภาพโดยไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาให้สมาชิกสภาดังกล่าวทราบโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด	อ.๑๙๐/๒๕๔๙	๓๓
การพัสดุ		
การประกาศสอบราคาจัดซื้อจัดจ้างโดยมีกำหนดระยะเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	อ.๑๓๘/๒๕๔๙	๒๒

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
<p>การฟ้องโต้แย้งการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเนื่องจากเห็นว่าเป็นการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างเพื่อให้สามารถส่งจ้างโดยวิธีตกลงราคาแทนการส่งจ้างโดยวิธีสอบราคา</p>	อ.๑๔๙/๒๕๔๙	๔๐
<p>การพาณิชย์</p> <p>การออกระเบียบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายหักและนำส่งหนี้เงินกู้ของชาวไร่อ้อยให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย</p>	พ.๔๐/๒๕๔๙	๑๒
<p>การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์</p> <p>การฟ้องโต้แย้งการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และขอความเป็นธรรมในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน</p>	อ.๒๓/๒๕๔๙	๗๗
<p>การปรับลดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอ้างเหตุที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้</p>	อ.๑๖๘/๒๕๔๙	๗๒
<p>การเริ่มนับระยะเวลาใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนโดยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด</p>	อ.๑๙๔/๒๕๔๙	๗๔
<p>การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยไม่เป็นธรรม</p>	อ.๑๙๘-อ.๒๐๐/ ๒๕๔๙	๗๕
<p>การพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดิน ซึ่งมีสภาพทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกันให้แตกต่างกัน</p>	อ.๒๖๙/๒๕๔๙	๗๘
<p>การศึกษา</p> <p>การออกระเบียบของมหาวิทยาลัยกำหนดให้นักศึกษาทุกคนต้องทำประกันอุบัติเหตุ</p>	อ.๓๐๖/๒๕๔๙	๑๖

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
<p>การสหกรณ์</p> <p>การมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย</p>	<p>อ.๑๓๙/๒๕๔๙</p>	<p>๒๔</p>
<p>ความรับผิดทางละเมิด</p> <p>การฟ้องทายาทให้รับผิดแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการตรวจปล่อยสินค้าขาออกด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง</p>	<p>๘๒/๒๕๔๙</p>	<p>๖๓</p>
<p>การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญาของทางราชการ</p>	<p>อ.๕๘/๒๕๔๙</p>	<p>๖๖</p>
<p>การฟ้องโต้แย้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรนอกเวลาราชการ</p>	<p>อ.๗๙/๒๕๔๙</p>	<p>๒๐</p>
<p>การติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้า (ตู้จ่ายไฟและควบคุมระบบไฟฟ้าท้องถิ่น) บนทางเท้ากีดขวางทางเข้าออกอาคาร</p>	<p>อ.๑๐๒/๒๕๔๙</p>	<p>๕๒</p>
<p>การเรียกเก็บเงินค่าไฟฟ้าตามอัตราโครงสร้างใหม่ก่อนที่มติคณะรัฐมนตรีซึ่งให้ความเห็นชอบอัตราดังกล่าวมีผลบังคับใช้</p>	<p>อ.๑๐๘/๒๕๔๙</p>	<p>๕๔</p>
<p>การรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดโดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด</p>	<p>อ.๑๔๐/๒๕๔๙</p>	<p>๕๕</p>
<p>การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่พนักงานอัยการแจ้งผลเกี่ยวกับการคืนของกลางล่าช้า</p>	<p>อ.๑๗๑/๒๕๔๙</p>	<p>๗๑</p>

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
<p>การไม่ออกหนังสืออนุญาตให้เริ่มดำเนินการประกอบ โลหกรรมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต</p>	<p>อ.๒๗๓/๒๕๔๙</p>	<p>๖๙</p>
<p>การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อพ้น กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายแล้ว</p>	<p>อ.๒๘๘/๒๕๔๙</p>	<p>๑๘</p>
<p>การออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยขาด ความรอบคอบในการตรวจสอบถึงความมีอยู่ของเอกสาร ต้นฉบับ</p>	<p>อ.๒๙๕/๒๕๔๙</p>	<p>๕๗</p>
<p>การอนุมัติเบิกจ่ายเงินโดยขาดความรอบคอบในการ ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และการลงชื่อตรวจรับ สินค้าโดยมิได้ตรวจสินค้าจริง</p>	<p>อ.๓๓๘-อ.๓๓๙/ ๒๕๔๙</p>	<p>๖๑</p>
<p>งานทะเบียน</p>		
<p>การมีคำสั่งอนุญาตให้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลง กรรมการมูลนิธิตามมติของคณะกรรมการมูลนิธิที่ดำเนินการ ประชุมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย</p>	<p>อ.๒๑๓/๒๕๔๙</p>	<p>๔๒</p>
<p>ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p>		
<p>การฟ้องโต้แย้งคำสั่งไม่อนุญาตคำขอประทานบัตร เพื่อทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรม</p>	<p>อ.๓๓๓/๒๕๔๙</p>	<p>๔๔</p>
<p>ภาษีอากร</p>		
<p>การออกประกาศให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่สมาชิก กองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม</p>	<p>อ.๑๔๘/๒๕๔๙</p>	<p>๔๗</p>

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
สัญญาทางปกครอง		
<p>การปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาทางปกครองที่จัดทำด้วยวาจาโดยสุจริต</p>	<p>อ.๒๗/๒๕๔๙</p>	<p>๘๒</p>
<p>การปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ตามข้อสัญญาที่ตกลงแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นสัญญา แบบปรับราคาได้ในภายหลัง</p>	<p>อ.๖๔/๒๕๔๙</p>	<p>๘๔</p>
<p>การฟ้องเรียกให้ชดใช้ทุนการศึกษากรณีที่ได้รับทุนลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน และการฟ้องคดีกรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ</p>	<p>อ.๓๐๙/๒๕๔๙</p>	<p>๘๖</p>
<p>การฟ้องเรียกค่าปรับ ค่าควมคุมงาน และค่าเสียหายกรณีผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด</p>	<p>อ.๓๒๓/๒๕๔๙</p>	<p>๘๘</p>
<p>การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาที่เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>อ.๓๔๙/๒๕๔๙</p>	<p>๙๐</p>

แนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๙

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๙ สามารถสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการโดยเรียงตามลำดับของประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ดังนี้

๑.

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาท
เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย
กฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)^๑



^๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ในการวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญในกรณีต่างๆ ไว้ดังนี้

(๑) การแปลความกฎหมาย

การแปลความบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยเป็นฐานในการออกกฎ^๒ เพื่อกำหนดหน้าที่ให้บุคคลต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้อำนาจในเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแปลความโดยคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้นในมาตราอื่นๆ ประกอบกันด้วย และจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการออกกฎที่เกินกว่าอำนาจตามกฎหมายแม่บท

ในคดีที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ตามโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ กำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายมีหน้าที่หักเงินจากราคาอ้อยที่ต้องจ่ายให้แก่ชาวไร้อ้อยแล้วนำส่งต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อนำไปชำระหนี้เงินกู้

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้แก่ ธกส. ตามโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น^๓ ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นกรณีที่กองทุนฯ เป็นผู้กู้เงินจาก ธกส. เพื่อนำไปจ่ายเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อย แล้วให้ชาวไร่อ้อยเป็นผู้ชำระหนี้เงินกู้ผ่านกองทุนฯ โดยหากโรงงานน้ำตาลทรายไม่นำส่งเงินต่อกองทุนฯ หรือนำส่งเงินไม่ครบถ้วน ภายในเวลาที่กำหนด จะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้นำส่งนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดนำส่งในแต่ละงวดจนกว่าจะได้นำส่งเงินเสร็จสิ้น และจะต้องถูกดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทราย เห็นว่า หนี้เงินกู้ตามโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อย เป็นหนี้ของชาวไร่อ้อยเฉพาะรายที่ต้องมีภาระผูกพันกับ ธกส. ผู้ให้กู้ หรือต่อกองทุนฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบเพื่อเรียกเก็บเงินจากราคาอ้อยของชาวไร่อ้อยทุกราย และให้โรงงานซึ่งเป็นบุคคลที่สามทำหน้าที่หักและนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ เป็นการกำหนดระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเอาไว้ มิใช่กำหนดอำนาจหน้าที่ ซึ่งความแตกต่างของถ้อยคำที่ระบุในกฎหมายทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นกลไกที่จะสนับสนุนให้ระบบการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายดำเนินไปได้มากกว่าที่จะให้เป็นกลไกในเชิงบังคับหรือสั่งการ

^๓ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น

ข้อ ๕ ภาระหนี้เงินกู้ที่ชาวไร่อ้อยต้องชำระให้แก่กองทุนเพื่อนำไปชำระคืนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้เรียกเก็บจากการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสำหรับฤดูการผลิตปี ๒๕๔๒/๒๕๔๓ โดยให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายเฉพาะในส่วนของชาวไร่อ้อย และให้เรียกเก็บจากการคำนวณราคาอ้อยขั้นต้นตั้งแต่ฤดูการผลิตปี ๒๕๔๓/๒๕๔๔ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระหนี้แล้วเสร็จ โดยให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณราคาอ้อยเฉพาะในส่วนของชาวไร่อ้อย

ให้ชาวไร่อ้อยชำระหนี้เงินกู้ตามวรรคแรก โดยคำนวณตามปริมาณอ้อยที่ส่งเข้าหีบจริง คูณด้วยอัตราตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด ทั้งนี้ ให้ชาวไร่อ้อยชำระโดยขบวนการคำนวณราคาอ้อย และให้โรงงานเป็นผู้นำส่งเงินจำนวนดังกล่าวต่อกองทุน



ให้ผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายต้องปฏิบัติ สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๑๗ (๒๙)^๔ และ (๓๐)^๕ ซึ่งคณะกรรมการฯ อาศัยเป็นฐานในการออกระเบียบข้างต้นนั้น มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ไว้อย่างกว้างๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในอนุมาตราต่างๆ ก่อนหน้าอนุมาตราดังกล่าว โดยมาตรา ๑๗ (๒๙) เป็นหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ส่วนมาตรา ๑๗ (๓๐) เป็นหน้าที่ในการกำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ การแปลความขอบเขตของบทบัญญัติอนุมาตราดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหน้าที่อื่นๆ ที่ได้ระบุมาในอนุมาตราก่อนและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยไม่อาจแปลความว่ามีหน้าที่กระทำการในเรื่องใดๆ โดยปราศจากขอบเขต ดังนั้น แม้ว่ามาตรา ๔๔ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติ

^{๔-๖} พระราชบัญญัติอัยการและน้ำตลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๗๗

๗๗

(๒๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๓๐) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

๗๗

๗๗

มาตรา ๔๔ โรงงานต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

๗๗

๗๗

อ้อยและน้ำตาลทรายฯ จะกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายต้องปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการฯ กำหนด แต่ก็ต้องหมายความว่าระเบียบและประกาศนั้นต้องออกโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น แม้ความในมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) จะบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ แต่ก็ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเมื่อไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้เป็นภาระหรือหน้าที่ของโรงงานน้ำตาลทรายให้ต้องหักเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้โดยที่โรงงานไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับใดๆ กับการกู้เงินนั้น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) จึงไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ที่จะออกระเบียบในลักษณะดังที่กล่าวได้ การที่ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของโรงงานน้ำตาลทรายในเรื่องข้างต้นไว้ จึงเป็นกฎที่ออกโดยเกินอำนาจตามกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าวโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ที่คำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๐/๒๕๔๙)

(๒) การออกกฎ

(๒.๑) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการออกข้อบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ประกอบการโรงแรมฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติต้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ เป็นการใช้อำนาจออกข้อบัญญัติเกินกว่าอำนาจที่ได้รับตามกฎหมายและเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกข้อบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เมื่อปรากฏว่าในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พระราชบัญญัติต้องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเฉพาะในเรื่องของอำนาจในการจัดเก็บ โดยกำหนดไว้

ในมาตรา ๖๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง^๗ โดยในการดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ และเนื่องจากการกำหนดข้อบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวเป็นการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติในลักษณะดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๕๙)

(๒.๒) การออกระเบียบที่มีเนื้อหาขัดต่อหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาทำนิติกรรม

หน่วยงานทางปกครองไม่อาจออกกฎกำหนดให้บุคคลต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันมีลักษณะเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาทำนิติกรรมโดยสมัครใจของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้ให้ความยินยอม การออกกฎที่มีลักษณะข้างต้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๗ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๑ ให้ผู้พักในโรงแรมที่เสียค่าเช่าห้องพักเสียค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อ ๒

ข้อ ๒ การออกข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมให้เรียกเก็บได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพัก

ข้อ ๓ ให้บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อ ๒ ไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพัก และนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป

ในคดีที่สภาประจำสถาบันราชภัฏมหาสารคามอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐(๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ ออกระเบียบสภาฯ ว่าด้วยการประกันอุบัติเหตุ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยความในข้อ ๗.๑ ของระเบียบฯ กำหนดให้นักศึกษาทุกคนต้องมีการทำประกันอุบัติเหตุ ในกรณีที่นักศึกษาคนใดทำประกันอุบัติเหตุหรือประกันอื่นๆ ที่มีความคุ้มครองเกี่ยวกับอุบัติเหตุไว้ก่อนแล้วให้นำหลักฐานการทำประกันมาแสดงในวันที่กำหนดให้มีการลงทะเบียนของภาคเรียนที่ ๑ ของทุกปีการศึกษา และต่อมาสถาบันฯ ได้ออกประกาศสถาบันฯ เรื่อง การรับและการจ่ายเงินประกันอุบัติเหตุ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยความในข้อ ๑ ของประกาศฯ กำหนดให้นักศึกษาของสถาบันฯ ทุกคน ต้องชำระเงินค่าประกันอุบัติเหตุคนละ ๒๐๐ บาทต่อปี ซึ่งการออกระเบียบและประกาศดังกล่าว เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินของสถาบันฯ ปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษาชั้นปีที่ ๔ ชำระเงินค่าลงทะเบียนเรียนโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ชำระค่าประกันอุบัติเหตุตามระเบียบและประกาศข้างต้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระเบียบและประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนหรือแก้ไข ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื้อหาของระเบียบฯ ในข้อ ๗.๑ มีลักษณะขัดต่อหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาเพื่อทำนิติกรรม เนื่องจากการทำประกันอุบัติเหตุเป็นสัญญาประกันภัยประเภทหนึ่งจึงย่อมอยู่ในบังคับของหลักนิติกรรมสัญญาอันอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจตามมาตรา ๑๔๙^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สถาบันฯ จึงไม่อาจกำหนดระเบียบให้นักศึกษาทุกคนทำประกันอุบัติเหตุ โดยปราศจากความยินยอมหรือไม่สมัครใจ ดังนั้น เนื้อหาของระเบียบฯ ในข้อ ๗.๑ ที่บังคับให้นักศึกษาทุกคนต้องทำประกันอุบัติเหตุจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนเนื้อหาของประกาศฯ ในข้อ ๑ ซึ่งออกมารองรับระเบียบข้างต้น โดยกำหนดให้นักศึกษาทุกคนต้องชำระเงินค่าประกันอุบัติเหตุคนละ ๒๐๐ บาทต่อปี นั้น มีลักษณะที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการ

^๔ พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘
มาตรา ๓๐ สภาประจำสถาบันมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) วางระเบียบและออกข้อบังคับของสถาบัน ทั้งนี้ โดยไม่ขัดต่อระเบียบและข้อบังคับของคณะกรรมการสภาสถาบัน รวมทั้งวางระเบียบและออกข้อบังคับอื่นตามที่คณะกรรมการสภาสถาบันมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๔๙ นิติกรรม หมายความว่า การใดๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ

แสดงเจตนาเพื่อทำนิติกรรมเช่นเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน อันมีผลทำให้สถาบันฯ ไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันอุบัติเหตุจากนักศึกษาผู้ไม่สมัครใจในการทำสัญญาประกันอุบัติเหตุ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนข้อ ๗.๑ ของระเบียบฯ และข้อ ๑ ของประกาศฯ ข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๖/๒๕๔๙)

(๓) การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย

(๓.๑) กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ

การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งภายในกำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การออกคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องย่อมเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ เป็นเหตุให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยเหตุผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บรายได้จากการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย จนเป็นช่องทางให้มีการทุจริตยกยอกเงินรายได้ดังกล่าวไป โดยกรณีดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว และคณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำทุจริตมีส่วนต้องรับผิดชอบ

^{๑๐} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนาม
รับทราบผลการสอบสวนไว้ท้ายรายงานดังกล่าวโดยมิได้ลงวันที่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการ
แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ รายงานผล
การสอบสวนข้างต้นให้ผู้อำนวยการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ ซึ่งเป็น
หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลังในภูมิภาคเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หลังจากนั้น
เมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเห็นว่า
ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในสัดส่วนร้อยละสี่สิบของความเสียหายทั้งหมดแล้ว
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย
ตามจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบของทางราชการ
โดยเคร่งครัดแล้วมิได้ประมาทเลินเล่อ คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงลายมือชื่อ
ในท้ายรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ โดยมิได้ลงวันที่กำกับไว้ จึงไม่อาจ
ทราบได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนอย่างรวดเร็วที่สุดเมื่อใดก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงชื่อรับทราบแล้ว
และผู้ฟ้องคดีได้ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔
รายงานผลการสอบสวนให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงาน
ในสังกัดกระทรวงการคลังในภูมิภาคทราบ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่องค์การบริหาร
ส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างช้า ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม
มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

^{๑๑} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่
ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่
ได้กระทำนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งพันกำหนดอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและ
รู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้จึงสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว
และโดยที่อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ
ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้คู่กรณีจะมีได้ยกประเด็นดังกล่าวขึ้น
เป็นข้อต่อสู้ในคดี ศาลก็มีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒^๒ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น
เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความใช้
สิทธิเรียกร้องแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งเรียกให้
ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอน
คำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๘/๒๕๔๗)

(๓.๒) การมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจาก
การกระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่เวร



^{๑๒} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓
ข้อ ๙๒ ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ
ประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งมอบหมายภารกิจใด ๆ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดถือปฏิบัติ และคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความระมัดระวังดังเช่นวิญญูชนจะพึงปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ แล้ว หากเกิดความเสียหายอย่างใด ๆ ขึ้น ย่อมไม่อาจถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๑๓} ประกอบกับมาตรา ๘^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากกรณีที่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหายในขณะที่ผู้ฟ้องคดีนอนพักผ่อนอยู่ในอีกอาคารหนึ่งซึ่งไม่ใช่อาคารเก็บทรัพย์สินที่สูญหายในช่วงเวลาของการปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรดูและรับผิดชอบสถานที่ และทรัพย์สินนอกเวลาทำงานปกติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี โดยกระทรวงการคลังเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอยู่เวรต่อเนื่องตลอดคืน การที่ผู้ฟ้องคดีนอนหลับพักผ่อนในเวลาหลังเที่ยงคืนจึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการ ทำให้คนร้ายเข้าไปโจรกรรมทรัพย์สินได้โดยสะดวก แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อปรากฏว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอยู่เวรฯภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติงาน

^{๑๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐ หน้า ๑๘

^{๑๔} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่เกิดการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมิให้นำหลักเรื่องลูกหนึ่งรวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น



ตามปกติแล้วต่อเนื่องไปจนถึงวันรุ่งขึ้นโดยต้องปฏิบัติตามปกติในวันดังกล่าวต่อไปอีกนั้น เป็นคำสั่งที่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในเวลาทำงานปกติและนอกเวลาทำงานปกติ รวมกันถึงสองวันกับหนึ่งคืนติดต่อกัน ดังนั้น โดยสภาพของการทำงานจึงต้องยอมให้ผู้ฟ้องคดี ใต้นอนพักผ่อนระหว่างอยู่เวรในตอนกลางคืน และเมื่อปรากฏด้วยว่าเงินค่าตอบแทน การอยู่เวรที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นเงินค่าตอบแทนที่นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ไม่ใช่เงินค่าจ้างเผ่ายาม ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งเป็นนักการภารโรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่องาน พนักงานรักษาความปลอดภัยผู้มีอาชีพเผ่ายามโดยเฉพาะ นอกจากนี้ เมื่อปรากฏว่าคำสั่ง ดังกล่าวไม่ได้ห้ามผู้ฟ้องคดีนอนพักผ่อนในระหว่างปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ ในการอยู่เวรว่าจะต้องดูแลตรวจอาคารใดหรือฝ้าดูแลทรัพย์สินใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้อง ตรวจสถานที่และทรัพย์สินในทุกอาคารเยี่ยงวิญญูชนจะพึงกระทำในการดูแลทรัพย์สิน ของตน ฉะนั้น เมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังดูแลเครื่องใช้และสถานที่ตามสมควรอันพึงปฏิบัติแล้ว โดยได้ ตรวจสอบความเรียบร้อยในการปิดล็อกประตูหน้าต่างของห้องเก็บทรัพย์สินที่สูญหายก่อนที่จะ เข้านอนพักผ่อนและไม่พบสิ่งผิดปกติแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีไปพักผ่อนเผ่ายามอยู่ ในอาคารอื่นซึ่งไม่ใช่อาคารที่ทรัพย์สินสูญหาย จึงเป็นการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สิน ประกอบกับผลการสอบสวนของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดสรุปว่าทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหายไป โดยไม่ทราบสาเหตุ อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้ว ไม่ป้องกันแก้ไขจึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ทรัพย์สิน ของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ราคาทรัพย์สินที่สูญหายให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙/๒๕๔๙)

(๔) การกำหนดระยะเวลาในการให้หรือขายเอกสารแข่งขันราคา สำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง

การกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หรือขายเอกสารแข่งขันราคาตามประกาศ จัดซื้อจัดจ้างนั้น หน่วยงานทางปกครองต้องไม่นับรวมวันหยุดราชการเข้าไว้ใน กำหนดเวลาดังกล่าว การนับรวมวันหยุดราชการอันเป็นเหตุให้มีจำนวนวันสำหรับ ให้หรือขายเอกสารไม่เป็นไปตามจำนวนวันตามที่กฎหมายว่าด้วยการพัสดุดำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้ประกาศแข่งขันราคานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศสอบราคาจัดซื้อจัดจ้างโดยกำหนดระยะเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาซึ่งเมื่อหักวันหยุดราชการออกแล้ว ทำให้เหลือเวลาในการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศสอบราคาจัดซื้อจัดจ้างโดยกำหนดระยะเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคารวมทั้งสิ้น ๑๑ วัน แต่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการจำนวน ๖ วัน ทำให้มีเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาเพียง ๕ วันทำการนั้น ประกาศสอบราคาในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันขายแบบและเอกสารสอบราคาจึงมีกำหนดระยะเวลาไม่เป็นไปตามข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง^{๑๕} ประกอบกับข้อ ๒๗ วรรคสอง^{๑๖} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ ที่กำหนดให้มีช่วงเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ประกาศสอบราคาดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ออกประกาศขายระยะเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาข้างต้นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการปิดประกาศขายระยะเวลาดังกล่าวโดยเปิดเผยและส่งประกาศนั้นแก่ผู้มีอาชีพรับจ้างตามข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง^{๑๗} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ

^{๑๕-๑๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๒๗ ๗๗ ๗๗

การให้หรือขายเอกสารสอบราคาในการสอบราคา ซึ่งรวมทั้งคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียด ให้ถือปฏิบัติตามการให้หรือขายเอกสารของวิธีการประกวดราคาโดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ให้เริ่มดำเนินการให้หรือขายเอกสารสอบราคาตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศสอบราคาจนถึงก่อนวันเปิดซองสอบราคา

๗๗ ๗๗

ข้อ ๓๑ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีการประกวดราคา ให้เจ้าหน้าที่พัสดุปิดประกาศประกวดราคาโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ว่าการอำเภอและที่ศาลากลางจังหวัดนั้น และส่งไปประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงในท้องถิ่นของจังหวัดนั้น กรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ศูนย์รวมข่าวประกวดราคา และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี และหากเห็นควรที่จะส่งประกาศไปยังผู้มีอาชีพขายหรือผู้รับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือจะโฆษณาโดยวิธีอื่นอีกด้วยก็ได้

๗๗ ๗๗

ข้อ ๓๒ การให้หรือขายเอกสารประกวดราคาในการประกวดราคา ซึ่งรวมทั้งคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียด ให้กระทำ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสถานที่ที่สามารถติดต่อได้โดยสะดวกและไม่เป็นเขตหวงห้ามกับจะต้องจัดเตรียมไว้ให้มากพอสำหรับความต้องการของผู้มาขอรับหรือขอซื้อที่มีอาชีพขาย หรือรับจ้างทำงานนั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

โดยชอบแล้ว การขยายระยะเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคา จึงยังไม่เป็นไปตาม ขั้นตอนและวิธีการเพื่อแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องหรือบุคคลทั่วไปได้ทราบถึงการมีประกาศขยาย ระยะเวลา ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญในการสอบราคาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวง มหาดไทยฯ จึงเป็นเหตุให้ประกาศสอบราคาที่พิพาทซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงไม่ชอบ ด้วยกฎหมายอยู่เช่นเดิม ศาลพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสอบราคาที่พิพาท (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘/๒๕๔๙)

(๕) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการแทน

เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายย่อมสามารถ ปฏิบัติการแทนผู้มอบอำนาจได้เฉพาะภายในขอบเขตตามที่ได้รับมอบอำนาจเท่านั้น หากกระทำนอกเหนือจากที่ได้รับมอบอำนาจ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

ในคดีที่สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น จำกัด ฟ้องขอให้ เพิกถอนคำวินิจฉัยของรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่กระทำการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยได้วินิจฉัยตอบข้อหารือของประธานสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัย ขอนแก่นฯ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบของสหกรณ์ฯ ว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการดำเนินการ และผู้ตรวจสอบกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ในประเด็นเรื่องคุณสมบัติของ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์ฯ โดยรองนายทะเบียนสหกรณ์ ได้วินิจฉัยให้สมาชิกสหกรณ์ฯ ที่เคยกระทำผิดระเบียบดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นประธานกรรมการสหกรณ์ฯ ได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการวินิจฉัย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๕-๑๗ หน้า ๒๓)

อย่างน้อยรายละเอียด ๑ ชุด โดยไม่มีเงื่อนไขอื่นในการให้หรือขาย ทั้งนี้ ให้เริ่มดำเนินการให้หรือขายก่อนวันรับของประกวด ราคาไม่น้อยกว่าสิบวัน และให้มีช่วงเวลาในการให้หรือขายไม่น้อยกว่าสิบวันด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๓ ก่อนวันเปิดซองประกวดราคา หากมีความจำเป็นที่จะต้องชี้แจงหรือให้รายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์แก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีความจำเป็นต้องแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดที่เป็น สาระสำคัญซึ่งมิได้กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาตั้งแต่ต้น ให้จัดทำเป็นประกาศและเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติม และดำเนินการตามข้อ ๓๑ โดยอนุโลม กับแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ซื้อหรือขอซื้อเอกสารประกวดราคาไปแล้วทุกรายด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับการตีความข้อบังคับ ซึ่งตามมาตรา ๔๕^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สหกรณ์ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความข้อบังคับ ขอคำวินิจฉัยจาก นายทะเบียนสหกรณ์และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๑๐๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทะเบียนสหกรณ์ได้มอบอำนาจ การตีความข้อบังคับตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นให้เฉพาะรองนายทะเบียน สหกรณ์ที่แต่งตั้งจากรองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เท่านั้น เป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยแทน นายทะเบียนสหกรณ์^{๑๐๐} ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับแต่งตั้ง จากตำแหน่งสหกรณ์จังหวัดให้ปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนสหกรณ์เฉพาะในเรื่องการส่งเสริม แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ และกฎหมายอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาที่สหกรณ์ฯ หรือได้ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือ อำนาจหน้าที่ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๙/๒๕๔๙)

^{๙๙} พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

^{๑๐๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๙๙

๙๙

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึง การออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๙๙

๙๙

^{๑๐๐} คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ ๘๒๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนสหกรณ์

(๖) การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการภายหลังจากลาออกไปรับราชการทหารให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

การมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ต้องออกจากราชการไปรับราชการทหารตามกฎหมายเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น นอกจากต้องพิจารณาคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว ยังต้องพิจารณาสถานะของการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในวันที่ข้าราชการดังกล่าวมีคุณสมบัติข้างต้นครบถ้วนไปพร้อมกันด้วย ดังนั้น แม้ว่าข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งฯ มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งครบตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดในเรื่องการนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่หากในวันที่มีคุณสมบัติดังกล่าวครบถ้วนนั้น ข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งฯ มิได้มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตั้งแต่วันที่ มีคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งครบถ้วนได้ ในกรณีเช่นนี้จะแต่งตั้งได้ตั้งแต่วันที่ข้าราชการดังกล่าวได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วเท่านั้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร ๓ สังกัดกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๑ จากนั้นได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๓ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามมาตรา ๑๑๘^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อเสร็จสิ้นการรับราชการทหารในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและระดับเดิม โดยให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเดิมหนึ่งขั้นตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ

^{๒๑-๒๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑

(มีต่อหน้าถัดไป)

ประกอบกับข้อ ๓^{๒๓} ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๕ หลังจากนั้นในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพาการ ๔ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๑-๒๒ หน้า ๒๖)

มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือมาตรา ๖๖ แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร เมื่อผู้นั้นพ้นจากราชการทหาร โดยมีได้กระทำการใดๆ ในระหว่างรับราชการทหารอันเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และผู้นั้นไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ และไม่ได้ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง เป็นให้ออกจากราชการตามมาตราอื่น หากประสงค์จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง ทบวง กรมเดิมภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันพ้นจากราชการทหาร ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๑๘ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ

ผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามวรรคหนึ่ง และต่อมาปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตราอื่นอยู่ก่อนไปรับราชการทหาร ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ออกจากราชการหนึ่ง เป็นให้ออกจากราชการตามมาตราอื่นนั้นได้

^{๒๓} หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๕

ข้อ ๓ ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ตรวจสอบเอกสารตามข้อ ๒ หากเห็นว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้อง และผู้นั้นได้พ้นจากราชการทหารโดยมิได้กระทำการใดๆ ในระหว่างรับราชการทหารอันเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และผู้นั้นไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ และไม่ถูกเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง เป็นให้ออกจากราชการตามมาตราอื่น อีกทั้งได้ยื่นคำขอลับเข้ารับราชการภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันพ้นจากราชการทหาร ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งบรรจุผู้นั้นกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดิมที่สงวนไว้โดยให้ได้รับเงินเดือนดังนี้

๓.๑ ในกรณีที่ผู้กลับจากรับราชการทหารมีเวลารับราชการทหารครบ ๑ ปี ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สั่งบรรจุผู้นั้นกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยให้ได้รับเงินเดือนในอันดับที่เทียบเท่ากับระดับเดิมและในขั้นที่สูงกว่าเดิม ๑ ชั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ เนื่องจากเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ซึ่ง ก.พ. กำหนดว่า จะต้องดำรงตำแหน่งในระดับ ๓ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร แม้จะมีการสงวนตำแหน่งในระดับเดียวกันสำหรับบรรจุให้กลับเข้ารับราชการ ก็มิได้มีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นยังคงมีสถานภาพการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด และการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารมีสิทธิในวันรับราชการก่อนที่จะถูกสั่งให้ออกจากราชการรวมกับวันรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารเป็นเวลาติดต่อกันได้ตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นั้น มีความหมายจำกัดเพียงการก่อให้เกิดสิทธิในเรื่องของการนับระยะเวลาราชการให้มีความต่อเนื่อง โดยไม่สูญเสียสิทธิในระยะเวลาของการรับราชการที่ผ่านมาเพราะเหตุที่ต้องลาออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารเท่านั้น มิได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับสถานภาพการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าวให้กลับคืนมาแต่อย่างใด เพราะสถานภาพของผู้เป็นข้าราชการดังกล่าวย่อมพ้นจากการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในวันที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ และผู้นั้นจะกลับมามีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก็ต่อเมื่อได้ขอกลับเข้ารับราชการและได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้กลับเข้ารับราชการแล้วเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าทางราชการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสถานภาพการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่วันที่ดังกล่าว ดังนั้น ในระหว่างที่รับราชการทหาร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาเลื่อนและแต่งตั้งให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ในขณะนั้นได้ ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการทหาร

^{๒๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๓

ขลข

ขลข

ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งได้รับบรรจุเข้ารับราชการตามวรรคหนึ่ง ให้มีสิทธิได้ในวันรับราชการก่อนถูกสั่งให้ออกจากราชการ รวมกับวันรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร และวันรับราชการเมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นเวลาราชการติดต่อกันเพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเสมือนว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ และได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการในตำแหน่ง นักวิชาการสรรพากร ๓ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ตามมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และข้อ ๓ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว ๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญอีกครั้งในวันดังกล่าว และโดยที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในวันที่รับราชการก่อนออกไป รับราชการทหารตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ รวมกับวันที่ รับราชการทหารตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ได้ตาม มาตรา ๖๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยเมื่อรวมกันแล้ว เป็นเวลา ๒ ปีเศษ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการและดำรง ตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๓ อีกครั้งเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ กรณีจึงถือได้ว่า วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง นักวิชาการสรรพากร ๔ ซึ่ง ก.พ. กำหนดว่าจะต้องมีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งนักวิชาการ สรรพากร ๓ และได้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๓ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานวิชาการสรรพากรหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีกลับสู่สถานภาพเป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญ จึงชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๗/๒๕๔๙)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการ กระทำนั้น

ในการวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการปฏิบัติราชการที่สำคัญในกรณีต่างๆ ไว้ดังนี้

(๑) การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ในส่วนราชการ และการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการ ต่าง ๆ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล

กำหนดไว้โดยเคร่งครัด การดำเนินการคัดเลือกโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใดๆ ให้แตกต่างไปจากหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสรรพากรภาค ๑ (เจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากร ๙) สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) กรมสรรพากร แต่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งผู้สมัครรายอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นผลมาจากการดำเนินการคัดเลือกที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามที่ปรากฏในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ รวมทั้งขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าวในส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก เนื่องจากเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดแตกต่างไปจากหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไป) มาใช้ในราชการพลเรือนตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ ซึ่งมีหลักการว่าผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการคัดเลือกจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารและเป็นผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีผู้ผ่านการประเมินตามที่สำนักงาน ก.พ. จัดทำไว้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกดำรงตำแหน่งรองอธิบดี นั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ของกระทรวงการคลัง ได้ออกประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการ

พลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ โดยระบุในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อประเมินความเหมาะสมกับตำแหน่งว่าคณะกรรมการฯ จะดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีประเมินความเหมาะสมกับตำแหน่งจากเอกสารที่กำหนดให้ส่งในการสมัคร ซึ่งประกอบด้วยใบสมัคร แบบแสดงผลงานด้านบริหารจัดการ และข้อเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของผู้สมัคร ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของงานในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง หรือวิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร เพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมที่สุดจำนวน ๓ - ๕ คน ต่อ ๑ ตำแหน่ง โดยประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดเกณฑ์ในการเลือกสรรว่าคณะกรรมการฯ จะพิจารณาจากพฤติกรรมหรือคุณลักษณะใดของผู้สมัคร และจะใช้วิธีการใดในการประเมินเพื่อให้ทราบถึงความรู้ความสามารถ รวมทั้งความเหมาะสมของผู้สมัครในตำแหน่งที่จะพิจารณาแต่งตั้ง ตลอดจนมีขั้นตอนในการดำเนินการคัดเลือกอย่างไร กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามนัยของข้อ ๒.๒.๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.๙ ที่ระบุให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างประกาศให้ทราบทั่วกัน โดยต้องถือว่าหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามข้อ ๒.๒.๒ ดังกล่าว เป็นรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การสรรหามีความโปร่งใสและเป็นธรรมตามวัตถุประสงค์ของมติคณะรัฐมนตรี^{๒๔} ประกอบกับคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสนอผู้ที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีที่ว่าง ซึ่งมีจำนวน ๔ ตำแหน่ง ตำแหน่งละ ๑ คน เพื่อให้ปลัดกระทรวงการคลังพิจารณาแต่งตั้ง โดยไม่ได้รับรู้เหตุผลของความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่ง อันเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒.๖ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ.๙ ที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๓ ชื่อ ต่อ ๑ ตำแหน่ง พร้อมทั้งระบุเหตุผลของความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่งเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายพิจารณาแต่งตั้ง นอกจากนี้ยังปรากฏว่ารายชื่อของบุคคลซึ่งคณะกรรมการฯ คัดเลือก เป็นบุคคลที่กรมสรรพากรเสนอรายชื่อให้เข้ารับการคัดเลือกทั้งสิ้น โดยไม่มีผู้ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกด้วยตนเองได้รับการคัดเลือกแต่อย่างใด และผู้ได้รับ

^{๒๔} มติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๓๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นมติที่เห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูงมาใช้ในราชการพลเรือน โดยได้กำหนดกระบวนการและกลไกในการเลือกสรรนักบริหารเอาไว้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่โปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากระบบอุปถัมภ์และการวิ่งเต้น

การคัดเลือกจำนวน ๒ ราย เป็นผู้ที่ไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. ตามเจตนารมณ์ของนโยบายในการคัดเลือกแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง ตามมติคณะรัฐมนตรี อีกทั้งปรากฏว่าฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ได้ลงชื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกดังกล่าวรายหนึ่งภายหลังจากที่ได้มีการประชุมคัดเลือกไปแล้ว อันแสดงว่าฝ่ายเลขานุการฯ ได้รับรองต่อที่ประชุมว่ามีการตรวจสอบคุณสมบัติโดยที่ยังไม่ได้รับใบสมัคร ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าวจนได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่ง จากกรณีต่างๆ ดังที่กล่าวมาจึงทำให้เชื่อว่าการดำเนินการคัดเลือกในครั้งนี้ได้มีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรแต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้สมัครด้วยตัวเองรายอื่น ดังนั้น จากข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏข้างต้น การดำเนินการคัดเลือกของคณะกรรมการฯ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ อันมีผลทำให้คำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังซึ่งแต่งตั้งข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ นั้น เมื่อปรากฏว่า คณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมครั้งที่ ๓๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไป) มาใช้ในราชการพลเรือน โดยมีหลักการเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงว่าจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการประเมินสมรรถนะของนักบริหารใน ๔ ด้าน คือ ความรอบรู้ในการบริหาร การบริหารอย่างมืออาชีพ การบริหารคน และการบริหารระบบ มุ่งผลสัมฤทธิ์ และได้รับการขึ้นบัญชีผู้ผ่านการประเมินตามที่สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้จัดทำ โดยบัญชีมีอายุไม่เกิน ๒ ปี แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกฯ ไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ที่ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง หรือผู้ที่ส่วนราชการระดับกรมที่ตำแหน่งว่างเสนอชื่อให้สมัครเข้ารับการคัดเลือกส่วนราชการละ ๑ - ๒ ชื่อ เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะเข้ารับการคัดเลือกได้ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ (ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ การย้าย การเลื่อน การแต่งตั้ง และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ) จะกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจออกหลักเกณฑ์และ

วิธีการในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ แต่โดยที่ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร และมีหน้าที่ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีข้างต้น โดยหาก ก.พ. หรือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. เห็นว่า การดำเนินการใช้ระบบผู้บริหารระดับสูงตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบยังไม่เพียงพอที่จะบรรลุ วัตถุประสงค์ของหลักการให้มีผู้บริหารระดับสูง ก็อาจเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องดังกล่าวเป็นประการอื่น ก.พ. จึงไม่อาจ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสรรนักบริหารระดับสูงให้แตกต่างไปจากหลักการ ที่เป็นสาระสำคัญซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ได้ การที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักบริหาร ๙ เพิ่มเติมจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบดังที่กล่าวข้างต้น จึงเป็น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชี ผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. เป็นหลักเกณฑ์ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งให้ ข้าราชการดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ระบุในคำสั่ง และให้ เพิกถอนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักบริหาร ๙ ในส่วนที่เพิ่มเติมจากมติคณะรัฐมนตรีในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ตอนที่ ๑๖๓๑/ว๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๙/๒๕๔๙)

(๒) การแจ้งยุติการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สมาชิกสภา ทราบก่อนการประชุม

ในการออกคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐต้องดำเนินการในส่วนที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการให้โอกาสแก่ผู้ที่จะอยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครองได้รับทราบข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในการเตรียมตัวชี้แจง แสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตนโดยเคร่งครัด เนื่องจากถือว่าเป็น

ขั้นตอน หรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ กฎที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ด้วย ไม่เช่นนั้นย่อมถือว่ายังไม่ได้มีการปฏิบัติตาม ขั้นตอนหรือวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองโดยถูกต้อง อันมีผลทำให้เป็นการ ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องแจ้งให้สมาชิกสภา ที่ถูกยื่นญัตติให้พ้นจากสมาชิกภาพได้ทราบญัตติก่อนการประชุมสภา เพื่อเตรียม หลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งต้องดำเนินการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เมื่อไม่ปรากฏว่าสมาชิกสภา ที่ถูกยื่นญัตติได้รับการแจ้งญัตติ ตามที่กฎหมายกำหนด การที่สภาฯ มีมติให้สมาชิกสภาฯ ดังกล่าวพ้นจากสมาชิกภาพ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็น สาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น



ในคดีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้เพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียและก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบล อันมีผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้มีการสอบสวนการปฏิบัติหน้าที่และการเบิกจ่ายเงินตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ใช้กระบวนการตรวจสอบทางสภาฯ ก่อน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๔๔ วรรคสอง^{๒๖} ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งสมาชิกที่ถูกยื่นญัตติให้ออกจากตำแหน่งเป็นหนังสือล่วงหน้าตามสมควรก่อนวันประชุมเพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงข้อกล่าวหา แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาเปิดประชุมคราวนั้น หากมีเหตุพิเศษวิสัยไม่สามารถแจ้งได้ให้บันทึกเหตุผลไว้เป็นหนังสือและนำแจ้งที่ประชุมเพื่อทราบ ดังนั้น การแจ้งเป็นหนังสือตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองอันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติ เมื่อกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้กำหนดวิธีการแจ้งในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะกรณีจึงต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๔ การแจ้ง ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ และโดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามสารบรรณให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ แจ้งยุติการประชุมในเรื่องข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าโดยจัดทำเป็นหนังสือภายใน ไม่มีการออกเลขที่หนังสือ และให้บุคคลนำไปส่ง

^{๒๖} ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๔๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งสมาชิกที่พิจารณาถูกยื่นมติให้ออกจากตำแหน่งเป็นหนังสือล่วงหน้าตามสมควรก่อนวันประชุมเพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา แต่ต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาเปิดประชุมคราวนั้น หากมีเหตุพิเศษวิสัยไม่สามารถแจ้งได้ให้บันทึกเหตุผลไว้เป็นหนังสือและนำแจ้งที่ประชุมเพื่อทราบ ก็เป็นการเพียงพอแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนการร้องเรียนต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีลักษณะเป็นการร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาของนายอำเภอ เนื่องจากนายอำเภออยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้ควบคุมสั่งการให้นายอำเภอกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอีกทางหนึ่งตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่ามีเจตนาไม่สุจริต หรือมุ่งประสงค์จะให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสื่อมเสียประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๙-๓๑ หน้า ๓๖)

ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่งให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

มาตรา ๙๑ หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

๗๗

๗๗

มาตรา ๙๒ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

๗๗

๗๗

^{๓๒} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๖๒ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

๗๗

๗๗

มาตรา ๔๗ ตีร วรรคหนึ่ง (๘)^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนกรณี ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช้กระบวนการตรวจสอบโดยสภาฯ ก่อนที่จะร้องเรียนต่อนายอำเภอและ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้ การตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องกระทำตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถดำเนินการตรวจสอบทางใดทางหนึ่งหรือหลายทางภายในขอบเขตที่ กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้น จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำ โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับ การกระทำนั้น และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๐/๒๕๔๙)

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยหรือตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตอำนาจตามบทบัญญัติ ของกฎหมายดังกล่าวและภายในขอบเขตของหลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง โดยจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนั้นๆ เป็นสำคัญ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญ เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีดังนี้

^{๓๓} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๗ ตีร สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง เมื่อ

๗๗

๗๗

(๘) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความ เสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมีมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

๗๗

๗๗

(๑) การไม่สั่งบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการตามคำขอ

การที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการใช้ดุลพินิจไม่สั่งบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการ โดยพิจารณาถึงระยะเวลาในการรับราชการที่เหลืออยู่ของผู้ขอกลับเข้ารับราชการที่จะสามารถทำประโยชน์ให้แก่ราชการ การมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง และการมีตำแหน่งว่างที่เหมาะสม โดยยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรับบุคคลกลับเข้ารับราชการตามนัยมาตรา ๖๕^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ปลัดกระทรวงในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตาม มาตรา ๕๒ (๔)^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ไม่สั่งบรรจุผู้ฟ้องคดี ซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) ก่อนลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง กลับเข้ารับราชการตามคำขอ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๒ (๔) ประกอบกับมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

^{๓๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว และไม่ใช่นครณีออกจากราชการ ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าสมัครเข้ารับราชการและทางราชการต้องการจะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ ให้ผู้มีอำนาจ ตามมาตรา ๕๒ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดได้

^{๓๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือมาตรา ๖๖ แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวง หรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง สำหรับการบรรจุ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมาในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ใน บังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีนี้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรที่จะรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการหรือไม่ อันเป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถวินิจฉัยและตัดสินใจด้วยตนเองได้ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ และภายในขอบเขตของหลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะราย โดยจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนั้นๆ เป็นสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลาที่จะรับราชการต่อไปจนเกษียณอายุราชการเพียงอีกประมาณ ๑๐ เดือน นับแต่วันที่ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ และกรมที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่เดิมไม่มีตำแหน่งว่างในระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดี ส่วนตำแหน่งอื่นที่ว่างลงในภายหลังก็เป็นตำแหน่งในหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน หากบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในหน่วยงานดังกล่าว ในขณะที่อายุราชการเหลือเพียงเล็กน้อย ย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อราชการเท่าที่ควร ปลัดกระทรวงจึงไม่สั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามที่ร้องขอ นั้น ถือได้ว่าปลัดกระทรวงได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรับบุคคลกลับเข้ารับราชการ อันได้แก่ ระยะเวลาในการรับราชการที่เหลือที่จะทำประโยชน์ให้แก่ราชการ การมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง รวมทั้งการพิจารณาว่ามีตำแหน่งว่างที่เหมาะสมสำหรับผู้ขอหรือไม่ โดยยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดที่บัญญัติให้ต้องบรรจุแต่งตั้งข้าราชการที่ลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ารับราชการตามที่ขอ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖/๒๕๔๙)

(๒) การเลือกใช้วิธีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีที่สูงกว่าวิธีตามปกติที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับวงเงินที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างสามารถกระทำโดยวิธีที่กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าวงเงินที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้างตามปกติได้ตามที่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเห็นสมควร ผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างของหน่วยงานทางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีอำนาจ

ที่จะเลือกวิธีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีอื่นที่สูงกว่าวิธีการตามปกติที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับวงเงินที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้างได้โดยมีเหตุผลอันสมควร ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกมัดให้หน่วยงานทางปกครองอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกันต้องดำเนินการตามแต่อย่างใด

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดจ้างเหมาก่อสร้างและซ่อมแซมถนนลูกรังและถนนดินในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน ๑๙ สาย โดยแบ่งแยกเป็นโครงการ จำนวน ๑๙ โครงการ ซึ่งแต่ละโครงการมีวงเงินจ้างเหมาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยวิธีตกลงราคา เป็นการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะจ้างในครั้งเดียวกันให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้เพื่อให้สามารถสั่งจ้างโดยวิธีตกลงราคาได้ แทนที่จะรวมโครงการทั้งหมดแล้วสั่งจ้างโดยใช้วิธีสอบราคาดังเช่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งซึ่งมีงานจ้างในลักษณะเดียวกันใช้ดำเนินการสั่งจ้าง จึงเป็นการสั่งจ้างที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสที่จะเข้าแข่งขันเสนอราคา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้โครงการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนทั้ง ๑๙ โครงการ จะมีความต้องการใช้พัสดุดูที่เหมือนกันหลายรายการ และระยะเวลาดำเนินการโครงการใกล้เคียงกันมากก็ตาม แต่สถานที่ตั้งของแต่ละโครงการไม่เชื่อมต่อและห่างไกลกัน โดยสภาพของโครงการทุกโครงการจึงไม่อาจรวมว่าจ้างเป็นโครงการเดียวกันได้ และเมื่อแต่ละโครงการมีวงเงินค่าจ้างเหมาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสั่งจ้างโดยวิธีตกลงราคาจึงเป็นการสั่งจ้างที่ชอบด้วยข้อ ๑๓^{๓๖} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งจ้างงานซึ่งมีลักษณะอย่างเดียวกันโดยวิธีการสอบราคานั้น โดยที่ข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้การซื้อหรือการจ้างตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔^{๓๗} ถ้าผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างเห็นสมควรจะสั่งให้ดำเนินการโดยวิธีที่กำหนดไว้สำหรับวงเงิน

^{๓๖-๓๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๑๓ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

ข้อ ๑๔ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ที่สูงกว่าก็ได้ อันเป็นกรณีที่ระเบียบฯ ได้กำหนดให้อำนาจผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างสามารถทำการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างนอกเหนือจากวิธีที่ระเบียบฯ กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้างได้ โดยเป็นการให้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระแก่ผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างที่จะเลือกสั่งซื้อหรือสั่งจ้างด้วยวิธีอื่นตามที่ระเบียบฯ กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่า ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ วิธีสอบราคา หรือวิธีประกวดราคา ดังนั้น ในกรณีนี้ไม่ว่าผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างจะเลือกใช้วิธีตามวงเงินที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้างตามที่ระเบียบฯ กำหนดไว้อันได้แก่วิธีการตกลงราคา หรือจะเลือกใช้วิธีที่ระเบียบฯ กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าอันได้แก่วิธีการสอบราคาก็ล้วนแต่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น สำหรับกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดใช้ดุลพินิจสั่งจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยวิธีสอบราคา ซึ่งเป็นวิธีที่กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่า ก็ไม่เป็นการผูกมัดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ต้องสั่งจ้างด้วยวิธีเดียวกันแต่อย่างใด ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๙/๒๕๔๙)

(๓) การพิจารณาอนุญาตให้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมกรรมมูลนิธิต

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของมูลนิธิเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง^{๓๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการอย่างรอบคอบโดยต้องพิจารณาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมูลนิธิในเรื่องนั้น ๆ ตามที่ข้อบังคับฯ กำหนดไว้อย่างครบถ้วน ไม่ใช่พิจารณาเฉพาะจากองค์ประกอบประการใดประการหนึ่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของมูลนิธิเท่านั้น

^{๓๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๒๘ ให้นายทะเบียนมีอำนาจตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของมูลนิธิให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ เพื่อการนี้ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือมีอำนาจ

(๑) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ พนักงาน ลูกจ้างหรือตัวแทนของมูลนิธิ ชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของมูลนิธิ หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาสอบถาม หรือให้ส่งหรือแสดงสมุดบัญชีและเอกสารต่าง ๆ ของมูลนิธิเพื่อตรวจสอบ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกรรมการมูลนิธิสงเคราะห์สงฆ์อีสานฟ้องว่า ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งอนุญาตให้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการมูลนิธิฯ ตามมติการประชุมกรรมการมูลนิธิฯ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ ทั้งที่การประชุมดังกล่าวดำเนินการโดยขัดต่อกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิฯ เนื่องจากมิได้กำหนดนัดประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ เป็นการเรียกประชุมโดยผู้ที่ไม่ใช่ประธานตามที่ข้อบังคับฯ กำหนดไว้ และมีได้แจ้งให้กรรมการฯ ทุกคนเข้าร่วมประชุม นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๖ วรรคสอง ของข้อบังคับฯ ของมูลนิธิฯ กำหนดว่า การประชุมแต่ละครั้งต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ จึงจะครบองค์ประชุม ถ้าไม่ครบองค์ประชุม ให้กำหนดนัดประชุมอีกครั้งหนึ่งภายใน ๑๕ วัน ในครั้งหลังนี้ ถ้ามีกรรมการมาประชุมเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นอันครบองค์ประชุม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการประชุมกรรมการมูลนิธิฯ ในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ เพื่อแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่แทนกรรมการชุดเดิม แต่มีกรรมการมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมที่ประชุมจึงมีมติให้นัดประชุมอีกครั้งหนึ่งในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ ดังนั้น การประชุมในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ จึงเป็นการประชุมครั้งที่สิบเนื่องมาจากการประชุมในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ มิใช่การประชุมครั้งใหม่ที่เป็นเอกเทศจากการประชุมครั้งก่อน แต่โดยที่การจัดประชุมเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ มิได้ดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับแต่การประชุมครั้งแรก กรณีจึงไม่เป็นไปตามข้อ ๑๖ วรรคสอง ของข้อบังคับของมูลนิธิฯ นอกจากนี้ การเรียกประชุมกรรมการมูลนิธิฯ ทั้งสองครั้งกระทำโดยกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการมูลนิธิฯ มิได้กระทำโดยรองประธานกรรมการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทำการแทนประธานกรรมการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ ของข้อบังคับของมูลนิธิฯ เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้เป็นประธานกรรมการเสียชีวิต ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนที่จะมีการอนุญาตให้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการมูลนิธิฯ ได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของมูลนิธิฯ หลายประการ เช่น กรณีเกี่ยวกับการกำหนดนัดประชุมครั้งใหม่ซึ่งมีระยะเวลาห่างจากการประชุมครั้งแรกเกินกว่า ๑๕ วัน การไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและกรรมการอื่นอีก ๒ คน ได้เข้าร่วมประชุมด้วย เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายทะเบียนมูลนิธิฯ กรุงเทพมหานคร ต้องพิจารณาการขออนุญาตจดทะเบียนข้างต้น โดยตรวจสอบการดำเนินกิจการของมูลนิธิฯ ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิฯ ตามมาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างละเอียดรอบคอบ มิใช่พิจารณาแต่เพียงว่ามีกรรมการมาประชุมครบองค์ประชุมเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาด้วยว่ามีการเชิญกรรมการฯ ทุกคนให้เข้าร่วมประชุมอันเป็นสาระสำคัญของการนัดประชุมหรือไม่ ดังนั้น

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้พิจารณาในประเด็นดังกล่าว และปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและกรรมการอื่นอีกรวม ๓ คน ไม่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ ด้วย จึงเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับฯ และข้อกฎหมาย มติของที่ประชุมจึงไม่มีผลตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณารับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการมูลนิธิฯ ตามมติที่ประชุมเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการมูลนิธิฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันจดทะเบียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๓/๒๕๔๙)

(๔) การอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐนั้น ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ และในการพิจารณาอนุญาตจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญด้วย หากปรากฏว่าประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับจากการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการดังกล่าว มีเป็นส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจชอบที่จะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการระเบิดและย่อยหิน ในที่ดินของรัฐฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอประทานบัตรต่อกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณี เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อทำเหมืองแร่หินชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) บริเวณเขาคมน้อย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พร้อมทั้งได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อประกอบการพิจารณาคำขอประทานบัตรข้างต้นด้วย โดยบริเวณที่ขอประทานบัตรดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้เคยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ คณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนอนุรักษ์เฉพาะพื้นที่และพื้นที่คุ้มครองเพื่อการอนุรักษ์ ได้จัดให้พื้นที่ดังกล่าว

เป็นพื้นที่สงวน ซึ่งห้ามมิให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ นอกจากจะเป็นไปตามขบวนการพัฒนา
ของธรรมชาติ แต่หลังจากนั้นได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่
แหล่งหินอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ กำหนดให้พื้นที่ข้างต้นเป็นพื้นที่แหล่งหิน
อุตสาหกรรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อทำ
กิจการเหมืองหินอุตสาหกรรม ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ
พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจ
และหรือผลิตปิโตรเลียม เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๔๘^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ
ได้พิจารณารายงานดังกล่าวโดยขอความเห็นจากคณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
ธรรมชาติและศิลปกรรมมาประกอบการพิจารณา แล้วมีมติไม่เห็นชอบให้มีการดำเนิน
โครงการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมในบริเวณที่ขอประทานบัตรอีกต่อไป เนื่องจากจะเป็น
การทำลายทัศนียภาพธรรมชาติและขัดแย้งกับการเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติของ

^{๓๕} พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ
ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ
หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ
สิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๘ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม
มาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ
ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และ
ต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
และเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วนหรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว
ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน
กำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

เกาะสมุย และเห็นสมควรให้มีการประสานกรมทรัพยากรธรณีเพื่อเพิกถอนพื้นที่บริเวณดังกล่าวออกจากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ รวมทั้งให้ยกเลิกการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมโดยไม่ต่อสัมปทานเมื่อหมดอายุ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ยืนยันตามมติเดิม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติบริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วเสร็จ และรายงานให้คณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมทราบ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) บริเวณเขาคมน้อย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้ส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ จึงขอที่จะขอความเห็นจากคณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม เพื่อประกอบการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีเสนอได้ สำหรับกรณีทีในเวลาต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ กำหนดให้บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรเป็นแหล่งหินอุตสาหกรรม โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อทำเหมืองหินอุตสาหกรรมได้นั้นเป็นเพียงการกำหนดบริเวณที่มีแหล่งหินอุดมสมบูรณ์ที่อาจออกประทานบัตร แต่การจะออกประทานบัตรให้ นั้น ต้องมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย จึงมิได้หมายความว่า ถ้ามีผู้ยื่นขอประทานบัตรในพื้นที่ที่กำหนดในประกาศดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีคำสั่งอนุญาตคำขอประทานบัตรนั้นโดยมิอาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้แต่อย่างใด ประกอบกับจากรายงานการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติของคณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ปรากฏว่าบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรเป็นพื้นที่สงวนที่มีความสำคัญสูงในการจัดการอนุรักษ์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยาของเกาะและโครงสร้างการยึดเกาะของชายฝั่งมีระบบนิเวศหลายระบบ จึงเหมาะเป็นแหล่งศึกษาวิจัย ซึ่งการทำเหมืองระเบิดหินจะทำให้เกิดผลกระทบต่อบรรยากาศการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งสามารถขนส่งหินมาจากแผ่นดินใหญ่ได้ และแม้ว่าในการพิจารณาของ

คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบพื้นที่ และมีความเห็นว่าเหมาะสมที่จะทำเหมืองหิน โดยผู้ฟ้องคดีพยายามวางมาตรการป้องกัน เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่าการทำเหมืองหินในบริเวณดังกล่าว อย่างน้อยที่สุดย่อมส่งผลให้สูญเสียพื้นที่ที่เป็นภูเขาไปอย่างถาวร ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจ หลีกเลี่ยงได้ อันจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย และเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับ จากการทำเหมืองดังกล่าว ซึ่งมีเพียงทำให้หินที่ใช้ในการอุตสาหกรรมก่อสร้างบนเกาะสมุย หาได้ง่ายและมีราคาถูกลงแล้ว กรณีย่อมไม่อาจเปรียบเทียบได้กับความเสียหายที่จะ เกิดแก่สภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย การที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ เห็นพ้องกับ ความเห็นของคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม และมีมติไม่เห็นชอบ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผลและกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่ง ไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการ ผู้ชำนาญการฯ ไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๓/๒๕๕๙)

๑.๕ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมี ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการเลือก ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไว้ในคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับข้อพิพาทในการกำหนดหลักเกณฑ์การยกเว้น ภาษีเงินได้ให้แก่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ดังนี้

ในการออกกฎหรือกำหนดหลักเกณฑ์ใดเพื่อใช้บังคับกับบุคคลที่มีลักษณะ หรือคุณสมบัติอย่างเดียวกัน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณา ให้กฎหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ต่อบุคคลข้างต้นโดยเท่าเทียมกัน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๕๐} ของรัฐธรรมนูญ

^{๕๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

**แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)^{๔๑}
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและต้องออกจากงาน เพราะเกษียณอายุฟ้องว่า อธิบดีกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้อาศัยอำนาจตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๕ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้น รัษฎากรฯ ออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๕๒) ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการสำหรับยกเว้นภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาให้แก่ลูกจ้างที่ได้รับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตาม กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งออกจากงานเพราะเกษียณอายุ ที่จะมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ตามประกาศฉบับดังกล่าว จะต้องเป็นลูกจ้างที่เป็น สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีและมีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ ต่อมา รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ร้องขอให้ทบทุนหลักเกณฑ์ข้างต้นใหม่ เนื่องจากมีลูกจ้าง ที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปก่อนหน้าแต่ไม่อยู่ในเงื่อนไขได้รับการยกเว้น ภาษีเงินได้ เพราะเกษียณอายุในขณะที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ครบห้าปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงพิจารณาออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๕๙) ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๙ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฯ (ฉบับที่ ๕๒) โดยกำหนดให้ ลูกจ้างที่ได้รับการยกเว้นภาษีต้องเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ (เป็นวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๕ (พ.ศ. ๒๕๓๘)) ถึงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ (เป็นวันที่ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร (ฉบับที่ ๕๒) มีผลใช้บังคับ) แม้ว่าจะเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ครบห้าปีก็ตาม และต่อมา ได้ออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๘๐) ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฯ (ฉบับที่ ๕๙) โดยในข้อ ๑ (๑) (ข) ของประกาศฉบับดังกล่าว กำหนดให้ลูกจ้างที่จะมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้กรณีออกจากงานเพราะเกษียณอายุ ต้องเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ (เป็นวันที่ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๕๙) มีผลใช้บังคับ) และได้ออกจากงานเพราะเกษียณอายุโดยมีระยะเวลาทำงาน

^{๔๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๑๑



กับนายจ้างก่อนเกษียณอายุไม่น้อยกว่าห้าปี แม้ว่าจะเป็นการสมมติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ไม่ครบห้าปีก็ตาม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ต้องออกจากงานเพราะเกษียณอายุโดยมีระยะเวลาทำงานกับนายจ้างก่อนเกษียณอายุมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้รับสิทธิเกษียณอายุตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๘๐) เนื่องจากสมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภายหลังวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามหลักเกณฑ์ของประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๘๐) เห็นได้ว่าลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยทำงานอยู่กับนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และเกษียณอายุก่อนการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพครบห้าปี แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ ลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ กลุ่มที่ ๒ ลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ และกลุ่มที่ ๓ ลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หลังวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศกำหนดไว้ในข้อ ๑ (๑) (ข) ของประกาศฉบับดังกล่าว ให้ลูกจ้างกลุ่มที่ ๒ ที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ เท่านั้น มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เมื่อต้องออกจากงานเพราะเกษียณอายุ ทั้งที่ลูกจ้างทั้งสามกลุ่มเกษียณอายุ

โดยมีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยทำงานกับนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และได้
ออกจากงานเพราะเกษียณอายุก่อนการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพครบห้าปีเหมือนกัน
จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอน
ข้อ ๑ (๑) (ข) ของประกาศข้างต้น โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๘/๒๕๕๙)

๒.

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาท
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด
อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง
(๓)^{๔๒}



^{๔๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ขลย

ขลย

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ขลย

ขลย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในคดีต่างๆ ดังนี้

๒.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด

๒.๑.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

(๑) การติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้า (ตู้จ่ายไฟและควบคุมระบบไฟฟ้าท้องถิ่น) ปิดบังทางเข้าออกอาคาร

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้อันจะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่แน่นอนและต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล รวมทั้งระหว่างความจำเป็นกับระดับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิทธิของประชาชนเป็นสำคัญ หากการดำเนินการใดมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นตามนัยมาตรา ๒๙^{๔๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

ในคดีที่เจ้าของอาคารทาวน์เฮ้าส์ฟ้องว่า กรมทางหลวงชนบท (กรมโยธาธิการ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้า (ตู้จ่ายไฟและควบคุมระบบไฟฟ้าท้องถิ่น) บนทางเท้า ทำให้กีดขวางทางเข้าออกอาคารและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพค้าขายของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้บอกกล่าวหรือประชาสัมพันธ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถร้องคัดค้านการติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้างดงกล่าวได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการย้ายตู้วงจรไฟฟ้าไปติดตั้งที่อื่นตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ โดยให้เหตุผลว่าตำแหน่งที่ติดตั้งอยู่บนทางเท้าและอยู่บนเขตทาง

^{๔๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ที่ได้เวนคืนถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ประกอบกับได้มีการติดตั้งอยู่บริเวณหน้ารั้วบ้านของ
ผู้ฟ้องคดีมาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะรื้อรั้วออกแล้วก่อสร้างเป็นโครงหลังคาเหล็กมุงกระเบื้องขยายออกมา
ชิดตลอดแนวรั้วบ้านเดิมเพื่อทำเป็นร้านจำหน่ายเฟอร์นิเจอร์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าบนทางเท้าของถนนได้ตามนัย มาตรา ๓
(๒)^{๔๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗
และมาตรา ๙^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่า
ตำแหน่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดว่าจะติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าไม่ว่าจะเป็นบริเวณหน้าอาคาร
ของผู้ฟ้องคดีหรือฝั่งตรงข้ามกับอาคารของผู้ฟ้องคดีก็ตาม มิใช่ตำแหน่งที่แน่นอนว่า
ถ้าไม่ติดตั้งตรงตำแหน่งนั้นแล้วจะทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะ
ปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าหน้าอาคารด้านฝั่งตรงข้ามกับบ้านของ
ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถย้ายเปลี่ยนตำแหน่งตู้วงจรไฟฟ้าไปติดตั้งที่อื่นตามที่เจ้าของ
อาคารดังกล่าวร้องขอได้ แสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จำเป็นต้องติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าเฉพาะ
บริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังสามารถจัดทำบริการไฟฟ้า
สาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ได้โดยไม่มีผลกระทบต่อประชาชน
ทั้งนี้ แม้ว่าการติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าได้กระทำก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะต่อเติมอาคารออกไปติดเขตทาง
เข้าออกและแนวรั้วเดิม แต่การติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าซึ่งมีขนาดใหญ่ (ขนาดความกว้าง ๐.๙๐ เมตร
ยาว ๐.๕๕ เมตร สูง ๑.๕๐ เมตร พร้อมฐานคอนกรีตขนาดความกว้าง ๑.๑๐ เมตร ยาว ๑.๖๐
เมตร สูง ๐.๔๕ เมตร) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมจะสังเกตเห็นผลได้ว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้
สิทธิปรับปรุงต่อเติมอาคารของตนออกมาจนชิดแนวรั้วในภายหลังก็อาจจะทำให้ตู้วงจรไฟฟ้า
ปิดบังและกีดขวางทางเข้าออกอาคารได้ ซึ่งข้อเท็จจริงเห็นได้ชัดเจนว่าตู้วงจรไฟฟ้าได้
ปิดบังทางเข้าออกอาคารของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกรบกวนสิทธิเป็นเหตุให้ได้รับ

^{๔๔} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๓ ให้กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๗๗

๗๗

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน สะพาน อาคาร เขื่อนป้องกัน
ตลิ่ง ทำเทียมเรือ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบเครื่องกล ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบป้องกันน้ำท่วม
ระบบกำจัดมูลฝอย การจัดหาหน้าสะอาด การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และอื่นๆ รวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา

๗๗

๗๗

^{๔๕} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙ ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด
กรมโยธาธิการ หรือสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียน
ไว้เป็นทางหลวงชนบท

ความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่สามารถประกอบธุรกิจได้ตามปกติ อันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เกินกว่าความจำเป็นตามนัยมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาในภายหลังต่อผู้ฟ้องคดี และเมื่อเกิดผลกระทบขึ้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้พิจารณาจ่ายตัววงจรไฟฟ้าไปติดตั้งที่อื่นเช่นเดียวกับเจ้าของอาคารฝั่งตรงข้ามอาคารของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับไม่ดำเนินการให้ แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีหลักเกณฑ์พิจารณาที่แน่นอน อันเข้าข่ายมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ การกำหนดตำแหน่งที่ติดตั้งตัววงจรไฟฟ้าข้างต้นยังมิได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล และระหว่างความจำเป็นกับระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการจ่ายตัววงจรไฟฟ้าบนทางเท้าให้พ้นจากบริเวณรั้วหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี สำหรับกรณีของเทศบาลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้รับผิดชอบกำกับดูแลบำรุงรักษาถนนสายที่มีการติดตั้งตัววงจรไฟฟ้าดังกล่าวในภายหลัง ย่อมมีหน้าที่ต้องดูแลแก้ไขปัญหานั้นอันเกิดจากตัววงจรไฟฟ้าร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันจ่ายตัววงจรไฟฟ้าพิพาทให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๒/๒๕๔๙)

(๒) การเรียกเก็บเงินค่าใช้ไฟฟ้าตามอัตราโครงสร้างใหม่ก่อนที่มติ คณะรัฐมนตรีซึ่งให้ความเห็นชอบอัตราดังกล่าวมีผลบังคับใช้

หน่วยงานทางปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรี โดยไม่อาจกล่าวอ้างแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีมาเป็นเหตุในการปฏิบัติให้แตกต่างไปจากมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลบังคับใช้ในภายหลังได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าฟ้องขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) คืนเงินค่าไฟฟ้าส่วนที่เรียกเก็บเกินกว่าจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีสมควรต้องชำระ อันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีได้นำอัตราค่าไฟฟ้าตามโครงสร้างใหม่ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงขึ้น มาใช้บังคับกับการใช้ไฟฟ้าที่เกิดขึ้นก่อนที่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

เมื่อปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบการปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าใหม่ตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ^{๔๖} ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงขึ้น โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกเก็บเงินค่าไฟฟ้าประจำเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ จากผู้ฟ้องคดี โดยคิดจากหน่วยการใช้กระแสไฟฟ้าในช่วงระหว่างวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ในอัตราโครงสร้างใหม่ โดยอ้างว่าเป็นการคิดค่าไฟฟ้าตามรอบวันอ่านหน่วยค่าไฟฟ้าประจำเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดี อันมีผลเป็นการเรียกเก็บค่าไฟฟ้าตามอัตราโครงสร้างใหม่ย้อนหลังไปก่อนที่มติคณะรัฐมนตรีข้างต้นจะมีผลบังคับใช้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่ากับจำนวนค่าไฟฟ้าที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายเพิ่มขึ้นกว่าที่ควรต้องจ่ายพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๘/๒๕๔๙)

(๓) การรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดโดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องดูแลผลประโยชน์ของประชาชนที่มาขอรับบริการด้วยความละเอียดรอบคอบ ไม่เช่นนั้นหากเกิดความเสียหายใดๆ ขึ้นกับผู้รับบริการอันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการตามแนวทางดังที่กล่าว

^{๔๖} พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

(๓) ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

(๔) ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ย่อมเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งรับจดทะเบียนตามหนังสือสัญญาซื้อขายและสัญญาจำนองห้องชุดที่มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำนอง ดำเนินการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ไม่ทราบว่ลายมือชื่อในสัญญาข้างต้นไม่ใช่ลายมือชื่อที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นลายมือชื่อปลอม เป็นเหตุให้ธนาคารผู้รับจำนองฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อบังคับให้ชำระหนี้เงินกู้และบังคับจำนองตามสัญญาข้างต้น ซึ่งต่อมาศาลยุติธรรมพิพากษายกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำสัญญาที่พิพาท กรณีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่กรมที่ดินปฏิเสธที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดนั้น ความในข้อ ๒๘^{๔๗} ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเช่นเดียวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง^{๔๘} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และความในข้อ ๒ (๑)^{๔๙} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตาม

^{๔๗} ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓

ข้อ ๒๘ เมื่อมีผู้มาแสดงความประสงค์ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเช่นเดียวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยอนุโลม และใช้แบบพิมพ์ตามแบบท้ายระเบียบ ดังนี้

๗๕๕

๗๕๕

^{๔๘} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๔ ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีและเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

๗๕๕

๗๕๕

^{๔๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.

๒๕๓๗

ข้อ ๒ ก่อนทำการจดทะเบียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) สิทธิและความสามารถของบุคคลรวมตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๗๕๕

๗๕๕

ความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องสิทธิและความสามารถของบุคคลตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนทำการจดทะเบียนฯ เมื่อข้อเท็จจริงจากการให้ถ้อยคำของเจ้าพนักงานที่ดินต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปรากฏว่า ก่อนดำเนินการจดทะเบียนเกี่ยวกับห้องชุดข้างต้น เจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้ดำเนินการสอบสวนคู่กรณีด้วยตัวเอง และไม่ได้ตรวจสอบต้นฉบับบัตรประจำตัวของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนว่าเป็นบุคคลเดียวกับผู้ที่ลงลายมือชื่อในเอกสารประกอบการจดทะเบียนหรือไม่ เพียงแต่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ยื่นประกอบคำขอจดทะเบียนเท่านั้น เมื่อเห็นว่าครบถ้วนถูกต้องจึงดำเนินการจดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายห้องชุดพิพาท ประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีที่ศาลยุติธรรมพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีได้ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายห้องชุดพิพาท กรณีจึงมีน้ำหนักรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปร่วมยื่นคำขอจดทะเบียนฯ ห้องชุดพิพาท ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่าย ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายห้องชุดพิพาทดังกล่าว โดยแม้จะฟังได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินไม่มีเจตนาหลนแก้งผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งทำหน้าที่รับจดทะเบียนฯ มีหน้าที่ต้องดูแลผลประโยชน์ของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนโดยละเอียดรอบคอบ การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินข้างต้นจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายซึ่งเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐/๒๕๔๙)

๔) การออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยขาดความรอบคอบในการตรวจสอบถึงความมีอยู่ของเอกสารต้นฉบับ

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเป็นสาระสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นได้ว่าการตรวจสอบดังกล่าวมีความจำเป็นเป็นพิเศษนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการตรวจสอบด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษ

ไม่เช่นนั้นหากเกิดความเสียหายอันเป็นผลมาจากการใช้ความระมัดระวังไม่เพียงพอ
ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำ
ละเมิดต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย

ในการดำเนินการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่จะต้องดำเนินการสอบสวนและตรวจสอบโดยละเอียด
ถึงความมีอยู่ของต้นฉบับเอกสารดังกล่าว โดยควรเรียกเจ้าของที่ดินมาสอบปากคำ
เพื่อยืนยันว่าต้นฉบับเอกสารฉบับสำนักงานที่ดินยังคงใช้เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่

ในกรณีที่มีผู้ขอตรวจสอบหลักฐานทางทะเบียนเกี่ยวกับ
ที่ดินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดขายทอดตลาด
ตามคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานทางทะเบียนจะต้อง
ตรวจสอบด้วยความรอบคอบระมัดระวังเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าที่ดินยังเป็นของลูกหนี้
ตามคำพิพากษา และหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่ตรวจสอบยังคงใช้เป็นหลักฐาน
สำหรับที่ดินแปลงนั้นอยู่หรือไม่ การที่ไม่ได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนปรากฏ
ในภายหลังเมื่อมีการขายทอดตลาดไปแล้วว่าที่ดินที่ขายทอดตลาดไม่ใช่ที่ดินของลูกหนี้
ตามคำพิพากษา ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาดได้รับความเสียหาย ย่อมถือ
เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการขายทอดตลาดจะต้องใช้
ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการขายทอดตลาดที่ดินที่ไม่มีต้นฉบับหนังสือแสดงสิทธิ
ในที่ดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปรากฏว่าหลังจากนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดที่ดิน
ไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษารับแล้วยังมีเงินเหลืออยู่ ซึ่งก่อนที่จะคืนแก่
ลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีหน้าที่ต้องเรียกให้ลูกหนี้ส่งมอบ
ต้นฉบับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ขายทอดตลาดเพื่อตรวจสอบความเป็นเจ้าของ
ที่ดินที่แท้จริงและเพื่อส่งมอบต้นฉบับเอกสารให้แก่ผู้ซื้อจากการขายทอดตลาด
ใช้สำหรับจดทะเบียนโอนที่ดินต่อไป การไม่ดำเนินการดังกล่าวและทำให้ผู้ซื้อได้รับ
ความเสียหาย ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในคดีที่ผู้ประมูลซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งของ
ศาลจังหวัดฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมบังคับคดี
(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เนื่องจากการขายทอดตลาดไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อ
ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา

ในคดีแพ่งรายหนึ่งได้ขอตรวจสอบหลักฐานที่ดินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อสำนักงานที่ดิน เพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าลูกหนี้เป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จึงถ่ายสำเนา น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้องมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดที่ดินดังกล่าวแล้ว สำนักงานบังคับคดีจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบ รวมทั้งแจ้งการอายัดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน จากนั้นศาลจังหวัดได้หมายเรียกให้ลูกหนี้นำส่งต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. แต่ลูกหนี้เพิกเฉย ต่อมา เจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับอนุญาตจากศาลให้ขายทอดตลาดที่ดินที่ยึดตามสำเนา น.ส. ๓ ก. ข้างต้น โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประมูลซื้อจากการขายทอดตลาดได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีชำระเงินครบถ้วน สำนักงานบังคับคดีจังหวัดได้มีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อให้ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. และจดทะเบียนโอนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบแล้วไม่พบว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวได้ออกโฉนดที่ดินแล้ว จึงดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ในการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. และจดทะเบียนขายตามคำสั่งศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการปรับปรุงโฉนดที่ดินในที่ดินดังกล่าว และมีคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. แต่นายช่างรังวัดตรวจสอบพบว่าที่ดินแปลงพิพาทได้มีการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดได้มีหนังสือถึงอำเภอเพื่อส่งให้เจ้าหน้าที่บันทึกหลักฐานไว้ใน น.ส. ๓ ก. ฉบับสำนักงานที่ดินอำเภอว่าได้ออกโฉนดที่ดินแล้ว แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าอำเภอได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวของสำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นเหตุให้ไม่มีการหมายเหตุใน น.ส. ๓ ก. พิพาท ดังนั้น จึงยังคงปรากฏชื่อของลูกหนี้ใน น.ส. ๓ ก. เป็นผู้ครอบครองที่ดินอยู่ ส่วนที่ดินพิพาทซึ่งมีการออกโฉนดที่ดินแล้วนั้น ลูกหนี้ได้จดทะเบียนโอนขายให้แก่ผู้อื่นไปแล้ว ต่อมาหลังจากที่ศาลจังหวัดมีคำสั่งให้เพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินดังกล่าวตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้กรมที่ดินและกรมบังคับคดีใช้คำสืบทอดใหม่ทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้กระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่การออกใบแทนดังกล่าวเจ้าหน้าที่มิได้สอบสวนตรวจสอบโดยละเอียดถึงความมีอยู่ของต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. ฉบับเดิมตลอดจนไม่ได้เรียกลูกหนี้มาสอบปากคำเพื่อเป็นการยืนยันว่าต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. ฉบับเดิวยังคงสภาพเป็นเอกสารสิทธิของที่ดินอยู่ ฉะนั้น การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทจึงถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการโดยชอบ ประกอบกับความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

เริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่มิได้หมายเหตุใน น.ส. ๓ ก. ฉบับสำนักงานที่ดินอำเภอภายหลังจากที่มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ลูกหนี้แล้ว ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนโดยขีดฆ่าต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. ทั้งฉบับผู้ถือและฉบับประจำหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามระเบียบแล้ว ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจะไม่เกิดขึ้น อีกประการหนึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ไปขอตรวจสอบที่ดินของลูกหนี้ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบความถูกต้องของ น.ส. ๓ ก. ตามอำนาจหน้าที่โดยละเอียดรอบคอบ แต่กลับลงนามรับรองความถูกต้องของเอกสารให้แก่เจ้าหน้าที่ จึงมีการนำสำเนา น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวที่ยังคงมีชื่อลูกหนี้เป็นเจ้าของไปสู่กระบวนการบังคับคดีและขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล และเมื่อศาลมีคำสั่งให้ยึดที่ดินดังกล่าวแล้ว สำนักงานบังคับคดีได้มีหนังสือแจ้งการยึดที่ดินและขอให้บันทึกรายการยึดลงในทะเบียน โดยให้ตรวจสอบชื่อผู้ถือสิทธิทางทะเบียนกับภาระผูกพันอื่นๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องตรวจสอบความถูกต้องของ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง แต่มิได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนกระทั่งมีการขายทอดตลาดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ช่างรังวัดจึงได้ตรวจสอบพบว่า น.ส. ๓ ก. ได้ออกเป็นโฉนดที่ดินแล้ว ปัจจุบันมีชื่อผู้อื่นเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงเห็นได้ว่ามูลเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายคือความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อตามมาตรา ๕^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น แม้โดยทั่วไปจะถือว่าสำเนา น.ส. ๓ ก. ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับรองความถูกต้องสามารถใช้อ้างอิงเสมือนต้นฉบับได้ก็ตาม แต่ในกรณีนี้เป็นกรณีขายทอดตลาดที่ดินโดยใช้สำเนา น.ส. ๓ ก. เนื่องจากลูกหนี้ในคดีแพ่งไม่นำส่งต้นฉบับตามคำสั่งศาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ เนื่องจากการขายทอดตลาดที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ประกอบกับในการขายทอดตลาดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความธรรมเนียมการขายทอดตลาด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีวิชาชีพในการขายทอดตลาดที่มีค่าตอบแทนจึงจะอ้างว่าเป็นเพียงการทำตามคำสั่งศาลโดยปฏิเสธความรับผิดอันเกิดจากความประมาท

^{๔๐} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้



เงินเหลือของเจ้าหน้าที่ของตนไม่ได้ นอกจากนั้น ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาไปครบถ้วนแล้วและมีเงินเหลืออีกจำนวนหนึ่งที่จะต้องจ่ายคืนให้แก่ลูกหนี้ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องเรียกให้ลูกหนี้ส่งมอบต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. เพื่อตรวจสอบความเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงและเพื่อมอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปทำการจดทะเบียนโอนต่อไป แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำไปโดยปราศจากความระมัดระวังตามสมควร แก่วิสัยและพฤติการณ์เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๕/๒๕๔๙)

(๕) การอนุมัติเบิกจ่ายเงินโดยขาดความรอบคอบในการตรวจสอบ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และการลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยมิได้ตรวจสอบสินค้าจริง

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรอง การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบระมัดระวังหากเกิดความเสียหายใดๆ แก่หน่วยงานของรัฐอันเป็นผลมาจากการขาดความระมัดระวัง ในการตรวจสอบ ทั้ง ๆ ที่สามารถตรวจสอบได้แต่ไม่ได้ดำเนินการให้รอบคอบ ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีภารกิจในหน้าที่ประจำต้องปฏิบัติอยู่ก่อนแล้วโดยไม่อาจจะทิ้งหน้าที่ดังกล่าวได้ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐจากการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายข้างต้นด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องถือว่าความเสียหายดังกล่าวส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของระบบงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกจากส่วนที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย

ในคดีที่อดีตข้าราชการกรมราชทัณฑ์จำนวน ๕ ราย (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่รับราชการเป็นผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด ทราบว่าการดำเนินงานร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังภายในเรือนจำส่อไปในทางทุจริต จึงได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งจากผลการสอบสวนปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง ยักยอกเงินจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรวม ๕ ราย โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดความระมัดระวังอย่างมาก ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวม ๕ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้เงินไม่เป็นธรรม จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ศาลวินิจฉัยให้ชดใช้เพียงร้อยละห้าสิบของความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำวินิจฉัยในส่วนที่ให้ตนต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำวินิจฉัยในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงร้อยละห้าสิบ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีส่วนในการอนุมัติให้ซื้อสินค้าและอนุมัติให้จ่ายเงินค่าสินค้า โดยในการอนุมัติจ่ายค่าสินค้ามีเจ้าหน้าที่การเงินเป็นผู้รวบรวมเอกสารประกอบการเบิกจ่าย ประกอบด้วยเอกสารใบขออนุมัติจ่ายเงินค่าสินค้า บิลเงินสดที่มีลายมือชื่อของผู้รับเงิน ใบส่งของซึ่งต้องมีลายมือชื่อของผู้ส่งของ ลายมือชื่อของคณะกรรมการตรวจรับสินค้า และลายมือชื่อของผู้รับของ และใบขออนุมัติซื้อสินค้า เพื่อเสนอต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้จ่ายเงินทั้งที่หลักฐานประกอบการขออนุมัติเบิกจ่ายเงิน มีพิรุณ เช่น ใบขออนุมัติซื้อสินค้ามีการใช้น้ำยาลบคำผิด ลบวัน เดือน ปี และลงวัน เดือน ปี

ใหม่ ใบส่งของลงลายมือชื่อคณะกรรมการตรวจรับสินค้าไม่ครบ รวมทั้งมีลายมือชื่อผู้จัดการร้านที่ลาออกจากราชการแล้ว ซึ่งการตรวจสอบของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าเป็นการกลั่นกรองการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกขั้นตอน แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขาดความระมัดระวังไม่ตรวจสอบให้รอบคอบ ทั้งๆ ที่สามารถตรวจสอบได้ ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการตรวจรับสินค้านั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับสินค้าไปพร้อมกันกับการที่ต้องทำหน้าที่เวรรักษาการณ์ประตูเรือนจำซึ่งถือว่าเป็นภารกิจสำคัญที่ไม่อาจจะทิ้งไปปฏิบัติหน้าที่อื่นได้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง ก็ต้องถือว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้า เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ด้วยเหตุที่ความเสียหายส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของระบบงานของทางราชการ จึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากระบบงานดังกล่าวออกจากส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยไว้ด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๘-อ.๓๓๙/๒๕๔๙)

(๖) การฟ้องทนายให้รับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่บุคลากรซึ่งกระทำละเมิดในการตรวจปล่อยสินค้าขาออกด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การฟ้องทนายทของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๕๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ชำระหนี้แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดซึ่งถึงแก่ความตายนั้น หน่วยงานทางปกครองต้องฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานทางปกครองได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดตามนัยมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม^{๕๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่เช่นนั้นหน่วยงานทางปกครอง

^{๕๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๒ หน้า ๕๑

^{๕๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๗๓/๒๗ ผู้รับจ้างเอง ผู้รับจ้างนำ ผู้ทรงสิทธิยัดหน่วง หรือผู้ทรงบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ อันตนได้ยึดถือไว้ ยังคงมีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนอง จำน่า หรือที่ได้ยึดถือไว้ แม้ว่าสิทธิเรียกร้องส่วนที่เป็น

(มีต่อหน้าถัดไป)

ยอมไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้เป็นทายาทของเจ้าหน้าที่ข้างต้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๗๒^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๒ หน้า ๖๓)

ประธานจะขาดอายุความแล้วก็ตาม แต่จะใช้สิทธินั้นบังคับให้ชำระดอกเบี้ยที่ค้างย่อนหลังเกินห้าปีขึ้นไปไม่ได้

๗๗	๗๗
มาตรา ๑๗๕๔	๗๗

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๕๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อันมีต่อเจ้ามรดก มีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหน้าที่นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

๗๗	๗๗
----	----

^{๕๓-๕๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๗๗	๗๗
----	----

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗๗	๗๗
----	----

ในคดีที่กรมศุลกากรฟ้องทนายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเสียชีวิตไปแล้ว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือนายตรวจศุลกากรในการตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่ตู้คอนเทนเนอร์ ได้ร่วมกับนายตรวจศุลกากรทำการตรวจปล่อยสินค้าด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดช่องทางให้บริษัทผู้ส่งออกสินค้ากระทำการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรออกจากกรมศุลกากรทั้งที่ไม่มีการส่งออกสินค้าจริงนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีข้างต้นเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องทนายโดยธรรมชาติของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ตามมาตรา ๑๕๙๙^{๕๕} และมาตรา ๑๖๐๐^{๕๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นเจ้ามรดก จึงเป็นกรณีที่อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม^{๕๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องห้ามไม่ให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งจ่ายบำเหน็จตกทอดอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายให้แก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือขอให้ส่งจ่ายบำเหน็จตกทอด เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวข้างต้น สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีอันมีต่อเจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้ามรดกจึงขาดอายุความตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องบังคับให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

^{๕๕-๕๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตายตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้นั้นโดยแท้

^{๕๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๒ หน้า ๖๓

ดังนั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒/๒๕๔๙)

๒.๑.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๒.๑.๒.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๑) การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญาตางราชการ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติโดยชอบด้วยกฎหมายกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะอันเป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่กลุ่มบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติกำหนดให้ส่วนราชการกำกับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ให้ขอทบทวนมติ หากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทุกราย การที่เจ้าหน้าที่เลือกดำเนินการอย่างอื่นแล้วนำมาเป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี จึงอาจเข้าลักษณะเป็นการใช้สิทธิที่มีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓)^{๔๘} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้

^{๔๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๒ หน้า ๕๑

ในคดีที่กองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ขยายระยะเวลา

ตามสัญญาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการกองทัพบกให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญา ฝ่ายผู้รับจ้างตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งได้บอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด นอกจากนั้น ยังได้ดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายอื่นโดยวิธีพิเศษเพื่อให้เข้าทำงานก่อสร้างส่วนที่เหลือแทนผู้ฟ้องคดีโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คณะกรรมการ กกอ.) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เสนอขอให้พิจารณาสีทธิของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีข้างต้น เป็นผลให้เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิกลับเข้าทำงานส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จและมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาสัญญาจ้างก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สามารถขยายระยะเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าก่อสร้างงานส่วนที่เหลือได้ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ได้กำหนดให้ส่วนราชการกำชับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ให้ขอทบทวนมติหากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทางวินัยทุกราย ดังนั้น เมื่อต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เห็นชอบมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ส่วนราชการต่าง ๆ จึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ โดยเคร่งครัดตามนัยของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ สำหรับในคดีนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ กกอ. ได้พิจารณาผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานก่อสร้างส่วนที่เหลือจากที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จและมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างได้นั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการ กกอ. พิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และโดยที่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้มีผลบังคับใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้มีผลในการเบิกจ่ายงบประมาณถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๓ จึงเป็นกรณีที่ยังอยู่ใน

กำหนดระยะเวลาบังคับใช้มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และเมื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา จึงยังไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาและการบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีผลให้สัญญาเลิกกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาและดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายอื่นโดยวิธีพิเศษ ให้เข้าทำการก่อสร้างในส่วนที่เหลือแทนผู้ฟ้องคดีโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ซึ่งพิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานในส่วนที่เหลือตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ได้ ทั้งที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีอยู่แล้วถึงการที่ผู้ฟ้องคดีขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. โดยเรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวเคยมีหนังสือขอทราบความเห็นจากผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามนโยบายของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ที่กำหนดให้ส่วนราชการ กำชับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๔๙)



(๒) การไม่ออกหนังสืออนุญาตให้เริ่มดำเนินการประกอบโลหกรรมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินโครงการหรือประกอบกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือส่วนได้เสียสำคัญ จะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและถูกต้องตามหลักวิชาการ อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาต โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีราษฎรชุมนุมคัดค้าน จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการหรือการประกอบกิจการดังกล่าว ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่อนุญาตให้มีการประกอบกิจการในระหว่างรอผลการดำเนินการตามหลักการดังที่กล่าวมาแล้ว ย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติต่อผู้ที่ยื่นขออนุญาต

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมแร่แมงกานีสด้วยกรรมวิธีใช้ความร้อนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ (ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ไปตรวจเปิดประกอบโลหกรรมเพื่อออกหนังสืออนุญาตให้เริ่มประกอบโลหกรรมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตข้างต้น ซึ่งระบุว่าก่อนเริ่มดำเนินการประกอบโลหกรรม ผู้ฟ้องคดีต้องแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปตรวจสอบ และเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือให้ดำเนินการจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว จึงจะประกอบกันได้ และต้องประกอบโลหกรรมตามแผนผังและกรรมวิธีที่ได้รับอนุญาต หากจะเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนผังและกรรมวิธีประกอบโลหกรรม ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ไปตรวจสอบตามหนังสือแจ้งของผู้ฟ้องคดีแล้วพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนแปลงแผนผังและกรรมวิธีประกอบโลหกรรมโดยเพิ่มเติมเครื่องจักรและอุปกรณ์ในส่วนหนึ่งของระบบเก็บฝุ่นควันจากเดิมที่ได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นแผนผังและกรรมวิธีประกอบโลหกรรมใหม่เพื่อขอรับอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตเพิ่มเติมเครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าว และอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีได้มีคำสั่งอนุญาตให้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการประกอบ

โลหกรรมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ โดยอ้างว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีเปิดทดลองเดินเครื่องจักรทำให้มีการปล่อยฝุ่นควันจากการถลุงแร่ เป็นเหตุให้ราษฎรที่อยู่ข้างเคียงโรงงานชุมนุมประท้วงคัดค้าน และโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการชุมนุมของราษฎรแล้ว จึงต้องรอผลการพิจารณาของคณะทำงานดังกล่าวก่อน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตครบถ้วน และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีประกอบโลหกรรมแล้วก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเปิดเดินเครื่องจักรปรากฏว่ายังคงมีการปล่อยฝุ่นควันจากการถลุงแร่เป็นเหตุให้มีการชุมนุมประท้วงคัดค้านของราษฎร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประกอบโลหกรรมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงต้องตรวจสอบให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนว่าการประกอบโลหกรรมตามผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้แก้ไขแผนผังและกรรมวิธีประกอบโลหกรรมใหม่นั้น มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามข้อร้องเรียนของราษฎรหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบโลหกรรม อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในการควบคุมตรวจสอบการประกอบโลหกรรม การที่จะอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมจึงต้องใช้ดุลพินิจด้วยความรอบคอบและถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งในสถานการณ์ที่มีราษฎรชุมนุมคัดค้าน จึงจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน อีกทั้งการที่หน่วยงานของรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด บุคคลในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาต ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงจำเป็นต้องพิสูจน์ด้วยการให้ผู้ฟ้องคดีทดลองเดินเครื่องเพื่อทดสอบประสิทธิภาพของระบบขจัดมลพิษว่ามีความปลอดภัยเพียงพอที่จะอนุญาตให้ดำเนินการได้ แต่เมื่อไม่สามารถดำเนินการทดลองเดินเครื่องได้เนื่องจากราษฎรประท้วงคัดค้าน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการชุมนุมคัดค้านของราษฎรแล้ว จึงต้องรอผลการพิจารณาของคณะทำงานดังกล่าวก่อน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่อนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการประกอบโลหกรรมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต จึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๓/๒๕๔๙)

๒.๑.๒.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยวางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรไว้ในคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งผลการพิจารณาเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลางของสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนี้

หน่วยงานทางปกครองย่อมผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบซึ่งตนเองกำหนดขึ้น การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดระยะเวลาที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ^{๕๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้น

ในคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมพนักงานขับรถของผู้ฟ้องคดีในข้อหาเกี่ยวข้องกับยาเสพติด พร้อมกับยึดรถยนต์คันที่พนักงานขับรถดังกล่าวใช้ขับในการประกอบกิจการเดินรถรับจ้างสาธารณะอันเป็นกิจการของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นของกลางในคดีเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นผู้เช่ารถยนต์คันดังกล่าวมาใช้ในกิจการของตน เห็นว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำผิดข้างต้น จึงขอรับรถยนต์ของกลางคืนจากพนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ แต่ไม่ได้รับรถยนต์คืน และหลังจากที่มีการส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการแล้ว พนักงานสอบสวนได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีติดต่อขอรับรถยนต์พิพาทคืนจากพนักงานอัยการ โดยให้เหตุผลว่าอำนาจในการคืนรถอยู่กับพนักงานอัยการ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ พนักงานอัยการมีความเห็นควรส่งฟ้องผู้ต้องหาและริบของกลาง ส่วนรถยนต์คันพิพาทเห็นว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลภายนอก และไม่ปรากฏว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด จึงได้แจ้งให้พนักงานสอบสวนจัดการตามมาตรา ๘๕^{๖๐} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

^{๕๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๒ หน้า ๕๑

^{๖๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๘๕

ฯลฯ

ฯลฯ

สิ่งของใดที่ยึดไว้เจ้าพนักงานมีอำนาจยึดไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด เมื่อเสร็จคดีแล้วก็ให้คืนแก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งของนั้น เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นการกระทำโดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดประโยชน์จากการใช้สอยรถยนต์ จึงยื่นฟ้องสำนักงานอัยการสูงสุดให้ชดเชยค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ติดต่อขอรับรถยนต์คืนจากพนักงานอัยการก็ตาม แต่โดยที่ตามหนังสือกรมอัยการ ที่ มท ๑๒๐๓/ว.๑ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๐ เรื่อง การดำเนินคดีและแจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลาง กำหนดว่าการแจ้งผลกรณีเสร็จคดีชั้นอัยการ เมื่อมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาทุกคนหรือสั่งฟ้องผู้ต้องหาบางคนและมีความเห็นไม่ขอรับทรัพย์สินของกลางใด เนื่องจากของกลางนั้นรับไม่ได้ตามกฎหมายหรือไม่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้และไม่จำเป็นที่จะต้องยึดของกลางนั้นไว้วินิจฉัยในคดีอีก ให้แจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลางภายใน ๗ วัน หลังจากที่มีความเห็นดังกล่าวโดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีถึงที่สุด แม้ว่าหนังสือดังกล่าวจะมีใช้กฎหมาย แต่เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้กำหนดระเบียบดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ สำนักงานอัยการสูงสุดย่อมต้องผูกพันตามระเบียบที่ตนเองเป็นผู้กำหนด จะกล่าวอ้างเพื่อมิให้ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ชอบ ประกอบกับข้อบังคับการเก็บของกลาง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่แจ้งผลเกี่ยวกับของกลางให้พนักงานสอบสวนทราบ ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าพนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคืนของกลางไปยังพนักงานสอบสวนภายหลังจากมีความเห็นควรคืนของกลางเป็นเวลาถึงหกเดือนเศษ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้สำนักงานอัยการสูงสุดชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๔๙)

๒.๒ กรณีความรับผิดอย่างอื่น

(๑) การปรับลดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

หน่วยงานทางปกครองจะพิจารณาปรับลดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เมื่อกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้บัญญัติให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองพิจารณาปรับลดเงินค่าทดแทนด้วยเหตุที่มีปัญหาภาวะเศรษฐกิจของประเทศ การที่หน่วยงานทางปกครองปรับลดเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจากที่กำหนดไว้เดิมลงโดยอ้างเหตุดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางหลวงให้แก่เจ้าของที่ดินในอัตราตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่ได้ปรับลดอัตราค่าทดแทนดังกล่าวลงร้อยละ ๑๐ คงเหลือตารางวาละ ๙,๐๐๐ บาท โดยอ้างปัญหาภาวะเศรษฐกิจของประเทศ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนในราคาตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท อันเป็นการกำหนดโดยคำนึงถึงสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินซึ่งเป็นที่ดินที่ไม่มีด้านใดติดทางสาธารณะ โดยกำหนดให้เท่ากับที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยนั้น เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕)^{๖๑} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดค่าทดแทนข้างต้นนั้น นอกจากคณะกรรมการฯ จะได้พิจารณาจากสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินแล้ว ยังได้มีการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ตามมาตราดังกล่าวด้วย อันได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับราคาซื้อขายที่ดินกันตามปกติในท้องตลาดซึ่งไม่ปรากฏว่าในขณะนั้นได้มีการซื้อขายที่ดินกัน ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับราคาปานกลางของที่ดินที่ตราราคาไว้เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปรากฏว่ามีราคาต่ำเกินไป ดังนั้นการที่คณะกรรมการฯ กำหนดราคาค่าทดแทนโดยพิจารณาจากสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินข้างต้น จึงชอบด้วยเหตุผลและเป็นธรรมแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินแล้ว แต่การที่คณะกรรมการฯ ได้ปรับลดอัตราค่าทดแทนที่ดินที่กำหนดไว้เดิมลงร้อยละ ๑๐ เป็นตารางวาละ ๙,๐๐๐ บาท โดยอ้างปัญหาภาวะเศรษฐกิจของประเทศนั้น เป็นกรณีที่ไม่มีความหมายหรือระเบียบใด

^{๖๑} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตราราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

บัญญัติให้อำนาจไว้ จึงไม่เป็นกรรมแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ศาลพิพากษาให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินในอัตราตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๘/๒๕๔๙)

(๒) การเริ่มนับระยะเวลาใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาใช้สิทธิอุทธรณ์ไว้ โดยเฉพาะเจาะจง เช่น การใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง^{๖๒} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่อาจเริ่มนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นวันอื่นนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ในคดีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์เงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีในการเวนคืนที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเพื่อขยายเขตทางหลวงของกรมทางหลวง เนื่องจากเห็นว่าแม้การที่กรมทางหลวงส่งหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างจะไม่ตรงภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงชื่อรับหนังสือดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ไปรับเงินค่าทดแทนจากธนาคารออมสินเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๑ ตามที่เจ้าหน้าที่ธนาคารออมสินแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีเงินค่าทดแทนฝากไว้ในนามของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นวันก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน จึงให้นับระยะเวลาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่ดังกล่าว เป็นเหตุให้การยื่นอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ เป็นการยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาหกสิบวันตามมาตรา ๒๕

^{๖๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ข้างต้นไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินและเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างในวันเดียวกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีรับพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะเงินค่าทดแทนที่ดิน แต่ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทน ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การเริ่มนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมทางหลวงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมารับเงินค่าทดแทนโดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้ส่งหนังสือให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อใดและผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทนที่ดินฉบับหนึ่งและหนังสือแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างอีกฉบับหนึ่งจากเพื่อนบ้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินจากธนาคารออมสินในวันเดียวกันนั้น ทำให้ทราบว่าเป็นเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีเคยไปรับเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๑ ตามที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ธนาคารออมสินเป็นเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทนที่ดินและค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ จึงต้องเริ่มนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ จึงเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในหกสิบวันตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์เงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๔/๒๕๔๙)

(๓) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกเวนคืน

การจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งมีลักษณะของการครอบครองทำประโยชน์ที่ดินทำนองเดียวกัน

หน่วยงานทางปกครองต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกัน การกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันย่อมมีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ฟ้องว่า กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้เวนคืนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้อัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม และอยู่ในความครอบครองใช้ประโยชน์ของมณฑลทหารบกที่ ๑๑ โดยมีผู้ฟ้องคดีและราษฎรรายอื่นครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวรวม ๕๔ ราย ซึ่งแม้กองทัพบกจะแจ้งไม่ขัดข้องในการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน แต่สำนักงานธนารักษ์จังหวัดแจ้งว่า ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวยังไม่มีการสำรวจเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และมีราษฎรบุกรุกเป็นจำนวนมาก จึงต้องดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) กำหนดไว้ก่อน หากเป็นที่ราชพัสดุจึงจะอนุญาตให้ใช้ที่ดินได้ แต่ราษฎรบางส่วนที่ครอบครองที่ดินดังกล่าวไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิเพราะเห็นว่าเป็นวิธีการที่ใช้เวลานานและเกรงว่าจะไม่ได้ค่าทดแทนที่ดิน จึงได้ร่วมกับสมัชชาคนจนไปร้องเรียนที่ทำเนียบรัฐบาล ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินของสมัชชาคนจนจังหวัดนครสวรรค์ตามแนวนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการร้องเรียนของสมัชชาคนจน โดยมีการพิจารณากำหนดค่าทดแทนความเสียหายพิเศษให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม จำนวน ๕๔ ราย อันเป็นการแก้ไขปัญหาการบริหารเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี โดยได้แบ่งผู้ครอบครองที่ดินจำนวนดังกล่าวเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ครอบครองที่ดินซึ่งเข้าร่วมเรียกร้องกับสมัชชาคนจน จำนวน ๓๘ ราย โดยกำหนดให้ราษฎรกลุ่มนี้ได้รับค่าทดแทนตามจำนวนที่เรียกร้อง (แต่ฝ่ายปกครองต่อรองให้ลดจากที่เรียกร้องร้อยละ ๕) และกลุ่มผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่ได้ร่วมเรียกร้องกับสมัชชาคนจน จำนวน ๑๖ ราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย โดยกำหนดให้ราษฎรกลุ่มนี้ได้รับค่าทดแทนตามความเหมาะสมของสภาพที่ดินที่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นธรรม เนื่องจากมีผลทำให้ค่าทดแทนที่ดินของราษฎรทั้งสองกลุ่มแตกต่างกันมาก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ราษฎรทั้งสองกลุ่มมีสาระสำคัญเหมือนกัน กล่าวคือ เป็นผู้ครอบครองที่ดินที่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์และยังไม่มี การ

พิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของ กพร. เหมือนกัน การจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายพิเศษให้แก่ราษฎรทั้งสองกลุ่มจึงต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การแบ่งเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนออกเป็นสองกลุ่มดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับผู้ครอบครองที่ดินในกลุ่มที่ร่วมเรียกร้องกับสมาชิกคนจนซึ่งมีที่ดินอยู่บริเวณเดียวกับผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๘-อ.๒๐๐/๒๕๕๙)

(๔) การพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

(๔.๑) ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บางส่วนนั้น ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบการเวนคืนที่ต้องพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าหรือราคาลดลงจากการที่ต้องถูกเวนคืนหรือไม่เพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องให้เจ้าของที่ดินร้องขอเสียก่อน ทั้งนี้ ในการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวจะต้องพิจารณาจากผลกระทบต่าง ๆ ที่ทำให้ที่ดินเฉพาะแปลงนั้นเปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องจากการเวนคืนโดยตรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วน เพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ และขอความเป็นธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในชั้นอุทธรณ์นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๙ วรรคสอง^{๖๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๑ วรรคสาม^{๖๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

^{๖๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๙ ๕๗ ๕๗

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

๕๗ ๕๗

^{๖๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ ๕๗ ๕๗

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

แล้วเห็นว่า ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับการพิจารณาถึงมูลค่าของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้ได้อย่างแท้จริงด้วยว่าที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวมีราคาลดลงจากการที่ต้องถูกเวนคืนหรือไม่ เพียงใด โดยถือเป็นหน้าที่ของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ต้องปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอเสียก่อน เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาความเสียหายจากการเวนคืนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีได้ร้องขอเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ไว้โดยตรงก็ตาม แต่เนื่องจากการฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนที่เป็นธรรมและถือว่าเป็นกรณีอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยได้ ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาและกำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะที่ดินส่วนที่เหลือนี้ได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ราคาลดลง จะต้องลดลงโดยเป็นผลโดยตรงจากการเวนคืนเท่านั้น อีกทั้งการจะพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงหรือไม่ เพียงใด เป็นการพิจารณาที่ดินแปลงนั้นเป็นการเฉพาะรายเท่านั้น โดยพิจารณาจากผลกระทบที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องจากการเวนคืน โดยพิจารณาถึงรูปร่าง ลักษณะ ขนาดที่เปลี่ยนแปลงไปของที่ดิน รวมถึงข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ เป็นต้น และมีอำนาจราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาได้ เนื่องจากราคาประเมินทุนทรัพย์ดังกล่าวเป็นการกำหนดราคาประเมินที่ดินทั้งระบบและเป็นการสำรวจเพื่อกำหนดราคาที่ดินใหม่ทุก ๆ สี่ปี อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังคงใช้ประโยชน์ได้ และมีได้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงแต่อย่างใด ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙/๒๕๔๙)

(๔.๒) การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทุกประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง^{๖๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกัน และในกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีสภาพทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกันโดยมิได้แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เช่น กรณีของที่ดินแปลงที่มีด้านติดกับทางสาธารณะกับที่ดินแปลงที่ไม่มีด้านใดติดกับทางสาธารณะแต่มีด้านที่ติดกับถนนซึ่งผู้เป็นเจ้าของที่ดินสามารถ

^{๖๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๑ หน้า ๗๓

ใช้ขนส่งผลิตผลทางการเกษตรออกสู่ทางสาธารณะได้ ดังนี้ ในการกำหนดเงินค่าทดแทนย่อมสามารถนำราคาเงินค่าทดแทนของที่ดินแปลงที่ติดกับทางสาธารณะมาประกอบการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินแปลงที่ไม่ติดกับทางสาธารณะแต่มีลักษณะคล้ายคลึงกับที่ดินแปลงที่ติดกับทางสาธารณะได้

ในคดีที่กรมทางหลวงเวนคืนที่ดินมีโฉนดของผู้ฟ้องคดีเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีความเห็นจากการพิจารณาสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินไม่มีทางเข้าออกสาธารณะ (ที่ดินตาบอด) เพราะแม้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะมีด้านหนึ่งติดลำเหมืองสาธารณประโยชน์และที่ดินบนคันเหมืองใช้ปลูกกล้วย แต่ก็ถือไม่ได้ว่าที่ดินบนคันเหมืองเป็นทางสาธารณะ จึงพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นราคาที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นที่ดินตาบอดเพราะติดเหมืองสาธารณประโยชน์และมีถนนริมเหมือง นอกจากนี้ ที่ดินในบริเวณเดียวกัน ซึ่งมีสภาพและที่ตั้งเหมือนของผู้ฟ้องคดีและติดลำเหมืองเดียวกันได้รับค่าทดแทนที่ดินในราคาไร่ละ ๗๕,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์



เป็นรายละเอียดของการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นไปตามหลักการของมาตรา ๔๙ วรรคสอง^{๖๖} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ประกอบกันทั้งหมดมิใช่เพียงข้อใดข้อหนึ่ง เมื่อฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีด้านทิศตะวันตกจดลำเหมืองสาธารณะประโยชน์ และมีถนนริมเหมืองที่ผู้ฟ้องคดีใช้ปลูกกล้วย สามารถใช้ขนส่งผลิตผลทางการเกษตรออกสู่ถนน ร.พ.ช. ได้ กรณีจึงมิใช่ที่ดินที่ถูกล้อมรอบจนไม่มีทางออกหรือที่ดินตาบอด ถนนริมเหมืองดังกล่าวแม้จะไม่มีสภาพเป็นถนนสาธารณะเช่นเดียวกับที่ดินแปลงอื่นที่ผู้ฟ้องคดีนำมากล่าวอ้างเปรียบเทียบในการกำหนดเงินค่าทดแทนก็ตาม แต่ผู้อยู่อาศัยในที่ดินแปลงพิพาทก็สามารถใช้เดินทางและขนส่งผลทางการเกษตรออกสู่ถนน ร.พ.ช. ได้เหมือนที่ดินที่ติดถนนสาธารณะทั่วไป การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทจึงย่อมนำราคาค่าทดแทนที่มีการกำหนดให้ที่ดินแปลงอื่นซึ่งผู้ฟ้องคดีนำมากล่าวอ้างข้างต้น โดยอยู่ในบริเวณเดียวกัน แต่เป็นที่ดินที่ติดกับทางสาธารณะมาใช้ประกอบในการพิจารณาได้เพราะมิได้แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง แต่ถือได้ว่ามีสภาพทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกัน ศาลจึงเห็นสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากราคาไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท เป็น ๖๐,๐๐๐ บาท โดยให้กรมทางหลวงชำระให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๙/๒๕๔๙)

^{๖๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

๓.

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙วรรคหนึ่ง (๔)^{๖๗}



^{๖๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

๓.๑ การคุ้มครองคู่สัญญาที่สุจริต

ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักการคุ้มครองคู่สัญญาที่สุจริตมาปรับใช้ในการพิพากษาคดีพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยต่อไปนี้

(๑) การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่จัดทำด้วยวาจาโดยสุจริต

หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาทางปกครองโดยกล่าวอ้างเหตุที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการจัดทำสัญญาให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่ระเบียบฯ กำหนดไว้ หากปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญามีผลผูกพันโดยกฎหมายและไม่ปรากฏว่ามีการสมรู้ร่วมคิดหรือการสมยอมกันระหว่างคู่สัญญา เนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบฯ เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานภายในของเจ้าหน้าที่เท่านั้น

ในคดีที่นายกเทศมนตรีตกลงด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้จัดเก็บรายได้จากการเข้าขายสินค้า ดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวมทั้งพัฒนาตลาดสด แทนเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าเช่าตลาดสดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรายเดือน ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้เคยขอทำเป็นสัญญาเช่าตลาดสดแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถใช้ระเบียบของทางราชการเข้าไปจัดหาผลประโยชน์ได้ เนื่องจากตลาดสดตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุไม่ใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี และขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามข้อตกลงต่อไป ต่อมา คณะผู้บริหารชุดใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการตลาดสดเอง จึงได้แจ้งบอกเลิกข้อตกลงข้างต้นกับผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังไม่ครบกำหนดเวลาตามข้อตกลงและไม่ยินยอมชดเชยค่าเสียหายในการบอกเลิกข้อตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีทำข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อตกลงข้างต้นมีลักษณะเป็นสัญญาและโดยที่เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการมอบให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตาม

มาตรา ๕๐ (๓)^{๖๘} และมาตรา ๕๑ (๑)^{๖๙} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
 สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓^{๗๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
 ศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นสัญญาที่ไม่มีกฎหมายกำหนดแบบไว้ว่าจะต้องทำเป็นหนังสือ และแม้ว่า
 การได้มาซึ่งคู่สัญญาของเทศบาลตำบลจะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย
 ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ แต่เมื่อ
 ในกรณีนี้พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาที่ตกลงไว้ด้วยวาจา
 มีผลผูกพันตามกฎหมาย ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการทำข้อตกลงนั้น ผู้ฟ้องคดี
 ได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกับนายกเทศมนตรีคนเดิมซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดี
 ดังนั้น ข้อตกลงข้างต้นแม้จะทำด้วยวาจาและไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว
 ก็ย่อมเกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างการไม่ปฏิบัติ
 ตามระเบียบฯ มาปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก
 เนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบฯ เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง
 ไม่อาจกล่าวอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาเนื่องจากเป็นกรณีที่
 เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง
 ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้เกิดจากสัญญาหรือมีเหตุอันจะอ้าง

^{๖๘-๖๙} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

๕๗๕

๕๗๕

(๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๕๗๕

๕๗๕

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา

๕๗๕

๕๗๕

^{๗๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๕๗๕

๕๗๕

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน
 ทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
 หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายได้ตามมาตรา ๓๘๖^{๗๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการเก็บค่าเช่าขายสินค้าอันเป็นความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแก่การไม่ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙)

(๒) การมีผลผูกพันของข้อสัญญาที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครองในภายหลังโดยสุจริต

เมื่อคู่สัญญาทางปกครองตกลงกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครองฉบับเดิมโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย คู่สัญญาจึงต้องผูกพันตามข้อสัญญาที่แก้ไขใหม่และไม่อาจกล่าวอ้างประโยชน์ตามข้อสัญญาเดิมเพื่อปฏิเสธการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

ในคดีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างให้ก่อสร้างอาคารหอพักข้าราชการ โดยในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้บังคับกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงจัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างเดิมเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) อันเป็นการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แต่เมื่องานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามข้อตกลงที่แก้ไขเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งความเห็นจากสำนักงบประมาณว่าสัญญาจ้างข้างต้นไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชย เนื่องจากในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้บังคับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง เป็นการดำเนินการโดยสุจริต

^{๗๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๖ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติของกฎหมาย การบอกเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

ด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย บันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างจึงเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลสมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตาม แม้ว่าในประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างจะไม่ได้ระบุให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ก็ตาม ประกอบกับในการตกลงยินยอมให้จัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างเพื่อนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมทราบดีอยู่แล้วว่า ณ เวลาที่แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนั้น ไม่ได้มีการระบุไว้ในประกาศประกวดราคามาตั้งแต่ต้นว่าจะนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมเข้าใจเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีได้ดีกว่าผู้ฟ้องคดี หรือหากยังเข้าใจไม่ชัดเจนก็ชอบที่จะหารือหรือขอคำแนะนำจากสำนักงานประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีในการวินิจฉัยปัญหาข้อหารือและกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สัญญาแบบปรับราคาได้เสียก่อนที่จะลงนามในบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) โดยอ้างว่าในประกาศประกวดราคาไม่ได้ระบุให้มีการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) และดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๔๙)



๓.๒ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑) การฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาการศึกษา กรณีผู้รับทุนได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการในขณะยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญา และการฟ้องคดีกรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ

การฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการในขณะยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาการศึกษาเพื่อให้ชดใช้ทุนนั้น ถือว่าวันที่มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวลาออกจากราชการเป็นวันที่หน่วยงานทางปกครองรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

ในกรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือเพื่อชำระหนี้ซึ่งเกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิฟ้องเรียกให้มีการชำระหนี้ได้เฉพาะตามจำนวนที่มีการรับสภาพความรับผิดไว้เท่านั้นเนื่องจากไม่ใช้การฟ้องเรียกร้องสิทธิตามสัญญาเดิมและต้องฟ้องภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการรับสภาพความรับผิด

ในคดีที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในฐานะผู้ให้ทุน ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน ให้ร่วมกันชดใช้หนี้ทุนการศึกษาพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาการรับทุนเพื่อศึกษาต่อในต่างประเทศ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน และไม่ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคำสั่ง ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๔ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติราชการชดใช้ทุนจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ และต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งดังกล่าว แต่เนื่องจากในขณะนั้นศาลปกครอง

ยังไม่เปิดทำการ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ ยื่นต่อผู้ฟ้องคดียอมรับสภาพความรับผิดว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าผิดสัญญาชำระเงินเป็นเงิน ๓,๖๘๗,๕๔๗.๖๙ บาทพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่รับสภาพความรับผิด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะลูกหนี้ได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ จึงเป็นเหตุให้อายุความการเรียกร้องหนี้ทุนการศึกษาดังกล่าวขยายเป็นสองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง^{๗๒} ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๓๕^{๗๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่การฟ้องคดีปกครองมีกำหนดระยะเวลานานที่สุดเพียงหนึ่งปี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีเฉพาะตามมูลหนี้อันเกิดจากการรับสภาพความรับผิดได้เพียงภายในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๖ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจึงรับคดีเฉพาะในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาได้ แต่จะรับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันสัญญาการรับทุนฯ ที่ล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้วไม่ได้ตามนัยมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากมูลหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องเรียกจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นมูลหนี้อันเกิดจากหลักฐานการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือ ไม่ใช่ฟ้องเรียกตามสัญญาเดิม จำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องเรียกร้องได้จึงต้องเป็นไปตามจำนวนที่มีการรับสภาพความรับผิดไว้เท่านั้น

^{๗๒-๗๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

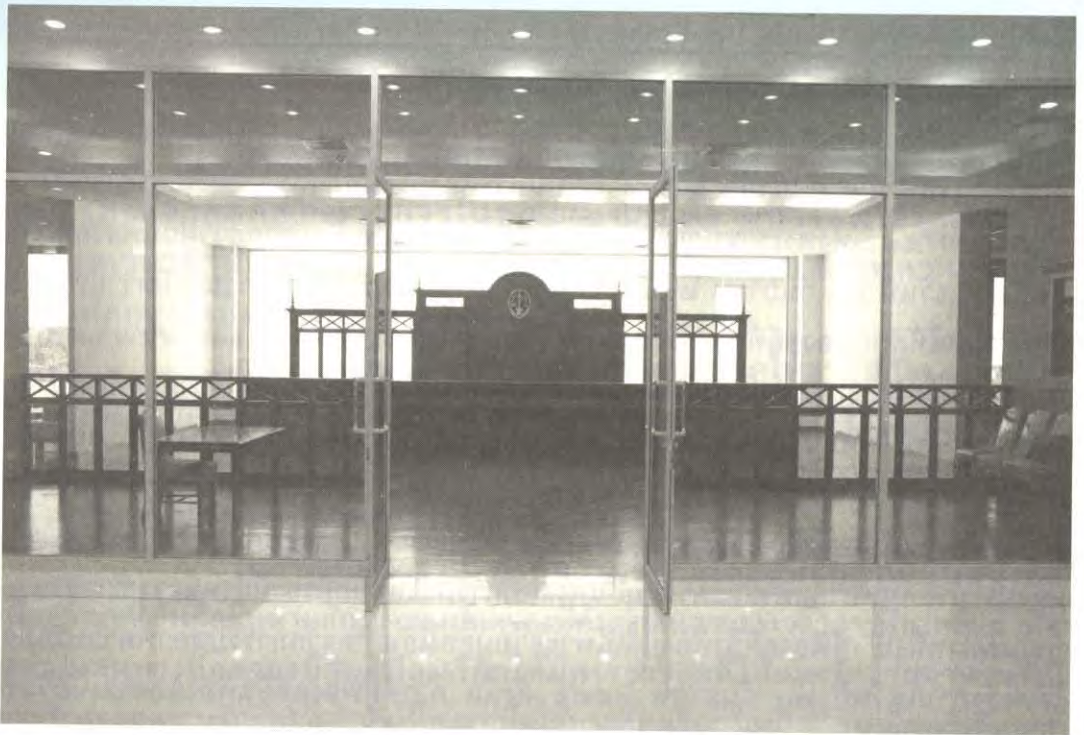
มาตรา ๑๙๓/๒๘ การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้นไม่ว่ามากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันด้วย แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันเดิมไม่ได้

๗๒

๗๓

มาตรา ๑๙๓/๓๕ ภายในได้บังคับมาตรา ๑๙๓/๒๗ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่รับสภาพความรับผิดหรือให้ประกัน



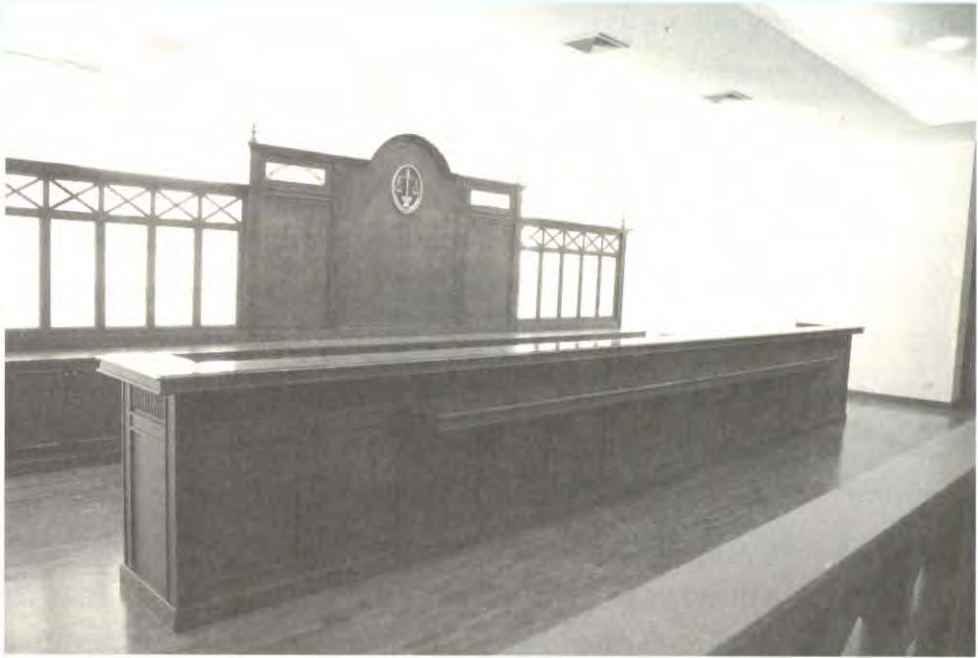
อันได้แก่ เงินจำนวน ๓,๖๘๗,๕๔๗.๖๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่รับสภาพความรับผิดชอบคือวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ แต่เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ อันเป็นวันครบกำหนดตามหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินตามจำนวนข้างต้น พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๔๙)

(๒) การฟ้องเรียกค่าปรับ ค่าควบคุมงาน และค่าเสียหายกรณีผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา

การฟ้องเรียกค่าปรับและค่าควบคุมงานกรณีผู้รับจ้างตามสัญญาทางปกครองทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา หน่วยงานทางปกครองต้องฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่บอกเลิกสัญญา เนื่องจากถือว่าหน่วยงานทางปกครองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว สำหรับการฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่แทนรายที่ถูกบอกเลิกสัญญาในวงเงินค่าจ้างที่สูงกว่าเดิมนั้น ต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่หน่วยงาน

ทางปกครองทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ เนื่องจากถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่หน่วยงานทางปกครองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ก่อสร้างอาคารโรงฝึกงานของโรงเรียน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างอาคารไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเพื่อเรียกค่าปรับและค่าควบคุมงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นรายวันตั้งแต่วันที่ล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาเป็นต้นไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ อีกทั้งยังทิ้งงานไป ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาจ้าง และว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เพื่อก่อสร้างงานส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จ ในวงเงินค่าจ้างที่สูงกว่าเดิม ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับและค่าควบคุมงาน รวมทั้งให้ชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินค่าจ้างที่สูงขึ้นกว่าเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนของการฟ้องเรียกค่าปรับและค่าควบคุมงานนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญา และต่อมามีหนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ทวงถามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชำระค่าปรับและค่าควบคุมงาน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ มีหนังสือบอกเลิกสัญญา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะคำนวณค่าปรับและค่าจ้างผู้ควบคุมงานได้ นับแต่วันดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบในเงินข้างต้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา มิใช่ นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับการฟ้องเรียกค่าเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินค่าจ้างที่สูงกว่าเดิมนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ ในส่วนของจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบ แม้จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจำนวนหนึ่งจากธนาคาร ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ภายหลังจากการทำสัญญาจ้างผู้รับจ้าง



รายใหม่ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าเงินดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ธนาคารชำระหนี้ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ มูลหนี้ดังกล่าวจึงเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะจำงผู้รับจำง รายใหม่เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ดังนั้น เงินค่าหลักประกันสัญญาดังกล่าวจึงต้องนำไปหักในส่วนของเงินค่าปรับและค่าควบคุมงานโดยไม่อาจนำมาหักออกจากค่าเสียหายที่เกิดจากการจำงผู้รับจำงรายใหม่ซึ่งเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นในภายหลังได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีจำงผู้รับจำงรายใหม่เต็มจำนวน ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินข้างต้น พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ม้คำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๓/๒๕๔๙)

๓.๓ การจัดทำสัญญาและการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาที่เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำสัญญาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ในกิจการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสัญญาดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองเจ้าของโครงการต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบก่อนมีการลงนามในสัญญา

ตามมาตรา ๒๑^{๗๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่เช่นนั้นนั้นข้อสัญญาดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย

ในคดีที่คณะกรรมการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๓^{๗๕} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้พิจารณาคัดเลือกบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เข้าร่วมงานและดำเนินโครงการดังกล่าว โดยได้จัดทำร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๘ ให้ความเห็นชอบการคัดเลือกดังกล่าว และให้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนลงนาม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ร้องขอให้เพิ่มเติมข้อสัญญาโดยให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมข้อสัญญาในเรื่องดังกล่าวไว้ในร่างสัญญา ข้อ ๕ วรรคสี่ และส่งร่างสัญญาที่มีการแก้ไขแล้วไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดี) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ และในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ กับผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีได้

^{๗๔-๗๕} พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

๗๗

๗๗

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็นแล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

เสนอร่างสัญญาส่วนที่เพิ่มเติมข้างต้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนแต่อย่างใด ทั้งนี้ สัญญาฉบับพิพาทมีสาระสำคัญกำหนดไว้ในข้อ ๑๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องนำเสนอรายการประเภทข่าว สารคดี และสารประโยชน์รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด และช่วงเวลาระหว่าง ๑๙ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าวเท่านั้น และในข้อ ๑๕ ได้กำหนดถึงข้อตกลงของคู่สัญญาที่จะระงับข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งอันเกี่ยวเนื่องกับสัญญาดังกล่าวด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ สำหรับข้อเสนอกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ขอให้เพิ่มเติมข้อสัญญาเกี่ยวกับการเปิดเจรจาเพื่อให้แก้ไขสัญญาได้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดเพิ่มเติมไว้ในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญานั้น ระบุว่าหลังจากวันทำสัญญา หากผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐให้สัมปทาน อนุญาต หรือทำสัญญาใดๆ กับบุคคลอื่นเข้าดำเนินกิจการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณา หรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก (เคเบิลทีวี) ทำการโฆษณาได้ และเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจะพิจารณาและเจรจากับผู้ถูกฟ้องคดีโดยเร็วเพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจากผลกระทบดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายให้ตามนัยข้อ ๕ วรรคสี่ ดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้เอกชนรายอื่นประกอบกิจการในลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง โดยขอให้ผู้ฟ้องคดีปรับลดค่าสัมปทานและพิจารณาแก้ไขสัญญาโดยยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีพิจารณาเห็นว่ากรณีผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น ไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรงแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้ฟ้องคดีจึงได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งต่อมา คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนและปรับลดสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ รวมทั้งสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์เป็นทรัพยากรสื่อสารของรัฐที่รัฐต้องนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน การจัดให้มีสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์จึงเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ

ซึ่งรัฐอาจเป็นผู้จัดทำเอง หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำแทน หรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิธีการให้สัมปทานแก่เอกชน ดังนั้น สัญญาที่รัฐให้สัมปทานกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นสัญญาระหว่างรัฐผู้ให้สัมปทานกับเอกชนผู้รับสัมปทาน โดยมีประชาชนผู้ใช้บริการเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และหากเอกชนไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามสัญญาหรือขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะให้ลดน้อยลงไปกว่าเดิม ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบโดยมีการกำหนดให้การให้สัมปทานหรือการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ซึ่งการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะเป็นเพียงผู้เตรียมการและเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในระดับปฏิบัติการเท่านั้น ส่วนอำนาจการตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการและขั้นตอนการให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนที่จะเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่จะต้องใช้อำนาจดังกล่าวแทนรัฐ สำหรับสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการวิทยุโทรทัศนระบบ ยู เอช เอฟ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศนและดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศนระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการโดยวิธีให้สัมปทานแก่เอกชนโดยมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการรายงานผลการคัดเลือกผู้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการ พร้อมทั้งจัดทำร่างสัญญาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๘ และสั่งการให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาร่างสัญญาก่อนที่จะมีการลงนามต่อไป ดังนั้นร่างสัญญาที่จะมีการลงนามจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ แต่เมื่อพิเคราะห์ข้อสัญญาในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีขอเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้รับคัดเลือกและก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาแล้ว จะเห็นได้ว่า มีเนื้อหาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างไปจากหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขอเพิ่มเติมข้อสัญญาภายหลังจากที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการตาม

โครงการแล้ว ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสนอรายการอื่น นอกจากนั้น เนื้อหาที่เพิ่มเติม ยังเป็นการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ได้รับมอบหมายให้เป็น คู่สัญญาแทนรัฐ ต้องผูกพันตนและรับผิดชอบแทนหน่วยงานอื่นของรัฐในอันที่จะไม่ให้สัมปทาน อนุญาต หรือทำสัญญาใดๆ กับบุคคลอื่นที่จะเข้าดำเนินกิจการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ โดยมีการโฆษณา หรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้ ซึ่งการเพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าวเป็นการเกินอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเพียงหน่วยงาน เจ้าของโครงการที่ไม่มีอำนาจเหนือหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยหากจะให้ข้อสัญญาดังกล่าว มีผลผูกพันหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย จะต้องให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของ ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาฯ ซึ่งมีการเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาไว้แล้ว โดยไม่ได้เสนอการขอเพิ่มเติม ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมที่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ดังนั้น สัญญาฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจมีคำชี้ขาด ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาฯ ในข้อ ๕ วรรคสี่ ดังกล่าว ประกอบกับการที่คณะอนุญาโตตุลาการ วินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้ง ให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการต่างๆ ดังกล่าวจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดนั้น เป็นการแก้ไขสาระของสัญญาฯ ที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๑๑ อันเป็นข้อสัญญาที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็น วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์นี้ขึ้นมา คำชี้ขาดดังกล่าวจึงมีผลเป็น การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจ และความรับผิดชอบของรัฐ มิใช่อยู่ในอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น ด้วยเหตุ ดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาด ของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ที่ปรึกษา

นางสาวพรทิพย์ ทองดี

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ประธานคณะทำงาน

นางสมฤดี ธีบุญสิริ

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

คณะทำงาน

นางวาสนา จันทราภรณ์

นายสมชัย จารุจินดา

นายบุญชัย สิงห์โต

นางจิตต์มิ่ง อภัยสันติพงษ์

นายมณูญ พิบูลรัตน์ากุล

นางณิชชา วงศ์พานิช

นางอัจฉรา นียตีวัฒน์ชาญชัย

นางสาวปัทมา วชิรเมธารัตน์

นางดวงฤดี โลหะกุลวิษ

นายวิริยะ วัฒนสุชาติ

นางสาวมุกดา เอนกกลากิจ

นายมานะ อ่อนท้วม

นายสุนทร วรรณโชติ

นายนิทัศน์ แซ่มช้อย

พ.จ.ต.วินัย ศรีม่วง

นายแซน โชติประสาท

นายปริญญา สวัสดิ์ดวง

นางสาวเบญจางค์ เกษวิเชียร

นายสุเมธ ธีระวัชรมาศ

นางสาวธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์

นายพันวิษณ์ โรจนตันติ

นางสาวสรภัทร์ สีระสาพร

นางสาวพจนีย์ แดนประเทือง

นางสาววรรณ ชลินทรวัฒน์

นายไชยรัตน์ แขวงโสภา

นางสาวอมรรรัตน์ กันไชย

นางสาวสังวาลย์ จันทระเทือง

นายสนั่น มีแก้ว

นางสาวฟ้า พรนที

ฝ่ายประสานงาน

นางดวงฤดี โลหะกุลวิษ

นางสาวสุชาสินี เชียงชัยงาม

นายยุทธนา ทิณรัตน์

นางสาวธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์

นางสาวกรกนก นวมงาม

นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล

ศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-1111

สายด่วนศาลปกครอง 1355

www.admincourt.go.th