สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขรับ ๑๕๐๕/๒๕๕๒
วันที่ ๒๕ ธ.ค. ๕๑
เวลา ๑๓.๐๐ น.

ที่ ศป ๐๐๒๗/ ๕๐๘๗

สำนักงานศาลปกครอง
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ
๑๐๒๑๐

๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑

เรื่อง รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี ๒๕๕๐

เรียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี ๒๕๕๐ จำนวน ๑,๓๐๐ เล่ม

ด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๓ ได้บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาปีละหนึ่งครั้ง

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สำนักงานศาลปกครองจึงขอส่งรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี ๒๕๕๐ มาเพื่อโปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไปด้วย จะขอบคุณมาก

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุชาติ เวโรจน์)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒
รับที่ ๒๐๔ / ๒๕๕๒
วันที่ ๒๖ / ธ.ค. / ๕๑ เวลา ๑๐.๓๕ น.

กลุ่มงานระเบียบวาระ
รับที่ ๒๔๑ / ๒๕๕๑
วันที่ ๒๖ / ธ.ค. / ๕๑ เวลา ๑๐.๓๕ น.

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม
รับที่ ๔๙๙ / ๒๕๕๑
วันที่ ๒๗ / ธ.ค. / ๕๑ เวลา ๒๐:๐๕ น.
ส่งกลุ่มงาน พ.ร.บ.และญัตติ ๒ ดำเนินการ

สำนักนโยบายและแผน
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๐๗๓๑,๐ ๒๑๔๑ ๐๗๔๘
โทรสาร. ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๑๕

สม. 1/52 สามัญ

รายงานการปฏิบัติงานของ
ศาลปกครอง และ สำนักงานศาลปกครอง
ประจำปี ๒๕๕๐








ความเป็นธรรมคือการกิจของเรา



สารบัญ

พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว	๕
สารจากประธานศาลปกครองสูงสุด	๗
สารจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง	๘
ตราสัญลักษณ์ศาลปกครอง	๙
ฤลาการในศาลปกครองสูงสุด	๑๐
ผู้บริหารศาลปกครองสูงสุด	๑๑
ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น	๑๒
ผู้บริหารสำนักงานศาลปกครอง	๑๗
ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง	๑๘
โครงสร้างและอำนาจหน้าที่	๑๙
วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์ของศาลปกครอง	๓๑
ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง	๓๔
การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙	๓๕
วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙	๓๖
สรุปผลการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙	๓๘
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	๔๐
สรุปผลการประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ	๔๓
ภาพกิจกรรม	๔๔
สถิติคดีปกครองและการบังคับคดีปกครอง	๔๗
สถิติการพิจารณาคดีปกครองในภาพรวม	๔๗
สถิติการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด	๔๙
สถิติการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น	๕๐
สถิติคดีปกครอง : จำแนกตามพื้นที่ที่มูลคดีเกิดและภูมิลำเนาผู้ฟ้อง	๕๑
สถิติหน่วยงานที่ถูกฟ้องคดีปกครอง	๕๓
สถิติการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครอง	๕๓
การบังคับคดีปกครอง	๕๕
ผลการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง	๖๑
ผลการปฏิบัติงานระดับเป้าประสงค์และยุทธศาสตร์	๖๑
ผลการปฏิบัติงานระดับกิจกรรม	๖๓

สารบัญ

วิชาการคดีปกครอง ๗๘

คำพิพากษาและคำสั่งที่น่าสนใจ ๗๙

คดีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ๘๐

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ๘๖

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ๘๘

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๘๙

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ๙๕

คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ๑๐๓

คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย ๑๐๔

คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ ๑๐๖

คดีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา ๑๐๗

คดีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง ๑๑๕

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง ๑๑๗

คดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๑๒๐

คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ๑๒๘

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ๑๓๓

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ๑๕๖

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๐ ๑๕๘

รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน ๑๙๑

รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานศาลปกครอง สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ และ ๒๕๔๘ ๑๙๒

หมายเหตุประกอบงบการเงิน ๑๙๘

รายงานวิเคราะห์งบการเงิน ๒๑๒

การวิเคราะห์ทางการเงิน ๒๑๔

ทำเนียบบุคลากร ๒๑๘



พระราชดำรัสในโอกาสที่
ประธานศาลปกครองสูงสุด พร้อมคณะตุลาการศาลปกครอง
และข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาททูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเสื้อครุยตุลาการศาลปกครอง
เพื่อเฉลิมพระเกียรติคุณในโอกาสฉลองสิริราชสมบัติ ครบ ๖๐ ปี
ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน
วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เวลา ๐๖.๔๐ น.

ขอขอบใจที่ท่านมา เอาครุยของผู้พิพากษาของศาลปกครองมาให้ ซึ่งนับว่าท่านได้ให้ความเดือดร้อนเพิ่มเติมแก่ข้าพเจ้าอีกครั้งหนึ่ง เพราะว่า ผู้เป็นผู้พิพากษาศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะปฏิบัติในกฎเกณฑ์ของศาลเฉพาะศาลปกครอง และในรัฐธรรมนูญฉบับที่ท่านกล่าวถึงคือ กล่าวถึงรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ซึ่งได้ตั้งศาลปกครองและศาลอื่นๆ หลายศาล ซึ่งแต่ก่อนนี้มีเพียงศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุด แต่เดี๋ยวนี้ศาลอื่นๆ ก็เป็นศาลสูงสุดทั้งนั้น และถ้าปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของศาล โดยเฉพาะอย่างศาลปกครองซึ่งเป็นศาลสูงสุดอย่างหนึ่ง ก็ต้องถือว่าเป็นศาลสูงสุดอย่างหนึ่ง ซึ่งท่านก็มีอำนาจตามที่กำหนดไว้สำหรับศาลปกครอง

เดี๋ยวนี้เวลานี้ อีกไม่กี่วันจะมีการตัดสินเกี่ยวข้องกับศาลอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ศาลปกครอง กล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยเรื่องของอำนาจ หรือของการที่จะเป็นพรรคการเมือง ท่านก็พูดไม่ได้เพราะท่านไม่เกี่ยว แต่ว่าพรรคการเมืองเกี่ยวข้องกับการปกครองโดยตรงเหมือนกัน แต่ท่าน ไม่มีอำนาจ ถึงว่าข้าพเจ้าจะพูดถึงพรรคการเมืองที่จะมีหรือไม่มี ที่จะตั้งหรือไม่ตั้ง ที่จะล้มหรือไม่ล้ม นั้น ก็พูดไม่ได้ แต่ว่า ถึงบอกว่าเดือดร้อนที่ข้าพเจ้าได้ทราบว่าท่านเอาเสื้อครุยของศาลปกครองมาให้ แต่ไม่มีอำนาจอะไรเลย แม้จะมีอำนาจข้าพเจ้าก็ไม่มีอำนาจอะไรเลยตามที่จะใส่เสื้อครุยหรือไม่ใส่เสื้อครุยก็ไม่มีอำนาจ เช่นเดียวกับท่านเองก็ไม่มีอำนาจ แต่ว่าถ้านึกถึงว่าจะมีการตัดสินเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง จะเป็นการตัดสินที่สำคัญมากและท่านเองก็จะเดือดร้อน เพราะว่าถ้ามีพรรคการเมืองถ้าไม่มีพรรคการเมืองก็ตาม ท่านเดือดร้อน เพราะว่าพรรคการเมืองต้องมี และก็ถ้าบอกว่ามีพรรคการเมือง ไม่ได้อยู่ในอำนาจของท่าน ท่านจะเดือดร้อน ข้าพเจ้ายิ่งเดือดร้อนใหญ่ ฉะนั้นก็ คล้ายๆ ว่าต่อว่าท่านนะว่า ทำไมว่าท่านต้องมาวันนี้ ซึ่งไม่กี่วันจะมีปัญหาที่เกิดขึ้น

แต่ว่าอย่างไรก็ตาม ท่านเป็นผู้ใหญ่ ถ้าท่านเป็นตุลาการมาหลายปีแล้ว แล้วก็ท่านก็ต้องมีความรับผิดชอบที่จะตัดสิน ไม่ใช่ตัดสินบนบัลลังก์ แต่ตัดสินใจว่าที่ ผู้ที่จะเป็น ผู้ที่เป็นศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ จะได้ปฏิบัติหรือจะได้ตัดสินถูกต้องหรือไม่ ท่านเองท่านก็รับผิดชอบ และท่านก็มีหน้าที่ที่จะมีการวิจารณ์ว่าเขาทำถูกหรือไม่ถูก ข้าพเจ้าเองไม่มีสิทธิ์ใดๆ ที่จะบอกว่าถ้าเขาจะทำถูกหรือไม่ถูก แต่ในใจก็ต้องรู้ได้ว่าเขาจะทำถูก หรือไม่ถูก ถ้าเขาทำไม่ถูก ตัดสินว่าจะเป็นพรรคการเมือง จะมีอยู่หรือไม่มี ก็เดือดร้อนทั้งนั้น ข้าพเจ้าเองก็ ในใจมีคำตัดสินอยู่แต่ว่าบอกท่านไม่ได้ เพราะไม่มีสิทธิ์ที่จะบอก ท่านเองก็ไม่มีสิทธิ์ ก็เลยยุ่ง แต่ท่านต้องมีการตัดสินอยู่ในใจ ว่าที่เขา เพื่อนศาลรัฐธรรมนูญ เขาจะตัดสินถูกหรือไม่ ต้องมีอยู่ในใจ เขาจะตัดสินอย่างไรก็ตามเดือดร้อนทั้งนั้น เสียหายทั้งนั้น คำตัดสินของเขาจะเดือดร้อนและเสียหายสำหรับท่านเองทั้งนั้น ข้าพเจ้าก็เดือดร้อน แต่ไม่มีสิทธิ์ที่จะบอกว่าเดือดร้อน ไม่มีสิทธิ์ที่จะบอกว่าเขาทำถูกหรือไม่ถูก แต่รู้ในใจว่าเขาจะตัดสินอย่างไรก็ตาม รู้ในใจว่าเขาทำถูกหรือผิด ส่วนใหญ่ก็นึกว่าเขาต้องทำผิดแน่ เมื่อรู้สึกว่าถ้าเขาทำผิด เรามีหน้าที่ที่จะวิจารณ์ วิจารณ์ในใจ แต่ละท่านต้องวิจารณ์ว่า ที่เพื่อนศาลอื่นทำ ถูกหรือผิด ต้องมี ต้องวิจารณ์ อย่างน้อยในใจของท่าน มีคำ ไม่ใช่พิพากษามีความเห็นบ้าง เพราะว่าถ้าหากว่าเขาตัดสินมาอย่างไร ซึ่งจะเสื่อมเสียกับบ้านเมืองทั้งนั้น จะตัดสินทางไหนก็ตาม

ก็เป็นคำตัดสินที่จะผิด ผิดพลาดทั้งนั้น ฉะนั้นก็ต้องมีการวิจารณ์ แต่ท่านวิจารณ์เป็นทางการไม่ได้ ท่านต้องวิจารณ์เป็นส่วนตัว อาจจะไม่เปล่งออกมา

วันนี้ถึงจะบอกท่านว่า ท่านเอาเสื้อครุยมาให้แล้ว เอาความเดือดร้อนมาให้ เพราะว่าเอาเสื้อครุยมาให้ก็หมายความว่าข้าพเจ้าก็มีหน้าที่ผู้พิพากษาศาลปกครองเหมือนกัน แต่ตัดสินอะไรหรือพิพากษาอะไรไม่ได้ ท่านเองก็ตัดสินอะไรไม่ได้ เพราะว่าท่านไม่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเขามีสิทธิ์ ไม่มีสิทธิ์ที่จะพิจารณาอะไร แต่ว่าโดยที่ได้ชื่อว่าเขาเป็นศาลรัฐธรรมนูญ เขาก็มีสิทธิ์ยุ่งหมด ถ้าฟังวิทยุ ถ้าท่าน ก็คงต้องฟังวิทยุทั้งวันทั้งคืน สองวันสองคืนนี้มีการวิจารณ์อย่างหนักเกี่ยวข้องกับศาล ท่านต้องคิดวิธีที่จะป้องกันตัว แทนเพื่อนผู้พิพากษาศาลต่างๆ ทั้งหมดแล้วทั้งหมด เขาบอกแล้วว่า ศาลฎีกาไม่มีสิทธิ์ ศาลฎีกาซึ่งท่านก็เคยได้ดำรงหน้าที่ศาลฎีกาบ้าง แต่ว่าท่านทำอะไรไม่ได้เพราะว่าเขาบอกศาลฎีกาไม่มีสิทธิ์

ก็ถึงขอ ขอพูดอย่างนี้ ท่านไปตีความ ตีความเอาเอง ผู้พิพากษาศาลอะไรก็ตามต้องตีความ แล้วก็ต้องตีความให้ถูก ไม่อย่างนั้นบ้านเมืองพัง ก็เคยบอกท่านประธานว่าครั้งก่อนที่มีเรื่องเกิดขึ้น คือตอนที่ข้าพเจ้าพูดที่หัวหิน เป็นเวลาปีกว่าแล้ว ก็เป็นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น แล้วท่านก็เอาความรับผิดชอบใส่ในตัว แล้วความรับผิดชอบนั้นทำให้คนเขาเอะอะขึ้นมา จนกระทั่งเกิดเรื่องราวต่างๆ ซึ่งเรื่องราวต่างๆ ก็มีเหตุมีผล ก็มีเหตุแล้ว ก็มีผลขึ้นมา ยุ่งหมด อีกไม่กี่วันก็ยุ่งต่อไป ท่านเตรียมตัวดีๆ ที่จะให้พร้อมที่จะมีการวิจารณ์บ้าง ไม่ใช่ในฐานะศาล ในฐานะส่วนตัว หรือในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ในฐานะผู้มีความรู้ เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้บ้านเมืองล่มจม อย่างที่คราวที่แล้วบอกว่า เราไม่ทำอะไรไม่พยายามแก้ไข จะล่มจม เราก็เกือบล่มจม ตอนนี้ก็เกือบล่มจมต่อไป ฉะนั้นท่านมีความรับผิดชอบที่จะทำให้บ้านเมืองไม่ล่มจม หรือตักเตือนประชาชนที่มีความรู้ให้มีความรู้มากขึ้น และแม้จะประชาชนที่ไม่มีความรู้ ให้เกิดความรู้ขึ้นมาว่าบ้านเมืองควรจะไปทางไหน ท่านทำได้ ท่านพูดได้ ท่านคิดได้ เพราะท่านมีความรู้

ฉะนั้นขอร้องให้ท่านพยายามที่จะแก้ไขสถานการณ์ต่อไป เพราะว่าสถานการณ์ปีนี้ไม่ดีเลย อย่างฟังวิทยุเขาก็พูดมีเหตุผล มีผู้ที่มีความรู้ออกวิทยุ อาจจะไม่ถูกต้องบ้าง เพราะว่าเขาเป็นนักการเมืองที่พูดทางวิทยุ เราในฐานะผู้พิพากษา พูดคำว่าเราเพราะว่าท่านให้ครุยแล้วก็ ข้าพเจ้าก็เป็นเหมือนผู้พิพากษาคนหนึ่ง มีสิทธิ แล้วก็มีหน้าที่ที่จะทำให้คนเข้าใจถึง หน้าที่ของประชาชน หน้าที่ของข้าราชการตุลาการที่จะทำ เพื่อทำให้บ้านเมืองรอดพ้นจากความยุ่งยากยากเข็ญ ก็จะขอบใจท่านทั้งหลายที่จะพยายามคิด ให้ทำให้บ้านเมืองไปรอด จากวิกฤติการณ์ปัจจุบันนี้

เพื่อการนี้ ก็ขอให้พรให้ทุกๆ ท่านมีความสามารถ ท่านมีความสามารถ แต่สามารถที่จะแสดงว่าท่านมีความสามารถ เชื่อว่าท่านทุกคนมีความสามารถ ต้องแสดงว่าท่านมีความสามารถที่จะตัดสินใจ และตัดสินใจแทนตุลาการทั้งหลาย ทั้งศาลปกครอง ศาลอื่นๆ สูงสุดบ้าง ไม่สูงสุดบ้าง ให้ตัดสินอะไร พูดอะไร ให้มีความคิดที่ดี ความคิดที่สูงสุด ที่สามารถที่จะแก้ปัญหาต่างๆ เพื่อการนี้ท่านก็ต้องรักษาความซื่อตรงที่มีอยู่ และขอให้ท่านแสดงว่าท่านมีความซื่อตรง ให้ทุกคน ประชาชน ทั้งคนที่ไม่มีความรู้ในทางกฎหมาย แม้แต่คนที่ไม่มีตำแหน่งอะไรเลย แต่คนทุกคนโดยที่เป็นคน ต้องสามารถที่จะคิด เพราะว่าก็หวงแหนบ้านเมือง ไม่อยากให้ล่มจม

ก็ขอบใจท่านที่ตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ และขอให้ท่านมีกำลังโดยเฉพาะกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ กล้าหาญก็ต้องกล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรง เพื่อให้ส่วนรวมได้อยู่เย็น ได้อยู่เป็นสุข ขอให้ทำโดยปลอดภัยและโดยตรงไปตรงมา เข้าใจว่า เชื่อว่าท่านตั้งใจที่จะทำงานเพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติ แล้วก็ ก็ขอให้ท่านมีกำลังใจกำลังกายสมบูรณ์ เพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ แล้วก็ขอขอบใจท่านที่จะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลปกครอง และขอให้สามารถตักเตือนคนอื่นให้เขาทำหน้าที่ให้ดี โดยเฉพาะทางฝ่ายตุลาการ และขอให้ท่านมีร่างกาย จิตใจ แข็งแกร่งเพื่อให้ทำหน้าที่ด้วยความสำเร็จ เพื่อความอยู่เย็นเป็นสุขของประเทศชาติ.



สารจากประธานศาลปกครองสูงสุด

"ศาลปกครอง" เป็นองค์กรในฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่หลักในการอำนวยความยุติธรรมโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีวิวัฒนาการแห่งการก่อตั้งมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ พระองค์ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน" จัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย และได้มีความพยายามในการผลักดันให้เกิดระบบศาลคู่ขึ้นในประเทศไทยหลายครั้ง ตราบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีศาลปกครองทำหน้าที่พิพากษา "คดีปกครอง" อันเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งได้นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ในที่สุด

นับจากวันเปิดทำการศาลปกครองครั้งแรก เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลาเกือบ ๗ ปี ที่ศาลปกครองได้เร่งรัดการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปอย่างรวดเร็วเป็นธรรม และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินการตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครอง จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ มีคดีศาลปกครองที่พิพากษาแล้วเสร็จทั้งสิ้น ๓๑,๗๓๙ คดี หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๖.๓๑ ของคดีที่รับเข้าทั้งหมด และในจำนวนคดีที่พิพากษาแล้วเสร็จนี้ เป็นคดีที่พิจารณาเสร็จภายในกรอบระยะเวลา ๑ ปี ทั้งสิ้น จำนวน ๒๔,๘๑๓ คดี หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๘.๑๘ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น จากผลการสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครองพบว่า ประชาชนร้อยละ ๘๘ มีความเชื่อมั่นต่อการอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครอง ซึ่งจากผลการดำเนินงานเหล่านี้ แม้ว่าจะอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจแล้วก็ตาม แต่ศาลปกครองยังคงมุ่งมั่นที่จะพัฒนาและปรับปรุงระบบงานหลายๆ อย่าง เพื่อให้สามารถสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีคุณภาพ อาทิเช่น การเผยแพร่แนวทางการปฏิบัติราชการทางปกครอง การพัฒนาระบบสารสนเทศด้านกฎหมาย การเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครอง ทั้งทางด้านการเข้าถึงบริการของศาลปกครองและการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ทางกระบวนการยุติธรรมทางปกครองแก่ประชาชนทั่วไป เป็นต้น รวมตลอดถึงการพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา เป็นปีมหามงคลของปวงชนชาวไทยในวโรกาสที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเจริญพระชนมายุครบ ๘๐ พรรษา และเป็นปีที่ศาลปกครองไทยได้รับเกียรติจากสมาชิกศาลปกครองและองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศต่างๆ กว่า ๙๐ ประเทศทั่วโลกเป็นเจ้าภาพจัดประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙ ศาลปกครองจึงใช้โอกาสอันดีดังกล่าวในการเผยแพร่พระเกียรติคุณ และพระราชจริยวัตรอันงดงามแห่งใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทย และพระราชกรณียกิจของพระองค์ท่าน ที่ทรงพัฒนางานด้านกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้เป็นที่ประจักษ์แก่เหล่าสมาชิกของประเทศต่างๆ ที่เข้าประชุมในครั้งนี้ด้วย

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และพนักงานของศาลปกครองทุกท่าน ที่ได้ร่วมแรง ร่วมใจ เสียสละและอุทิศตนปฏิบัติงานในหน้าที่ของศาลปกครองจนเกิดเป็นความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นมา และขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่เป็นกำลังใจและสนับสนุนการปฏิบัติงานของศาลปกครองมาโดยตลอด ในนามของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และพนักงานของศาลปกครองทุกคน ขอตั้งปณิธานที่จะรักษาคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม รวดเร็ว เพื่อนำมาซึ่งความมั่นคงถาวรของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยและความผาสุกของประชาชนชาวไทยตลอดไป

(ศาสตราจารย์ ดร.อักขราทร จุฬารัตน)
ประธานศาลปกครองสูงสุด



สารจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติงานสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา สำนักงานศาลปกครองได้มีการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานหลายประการ เพื่อส่งเสริมให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพบุคลากร การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาระบบบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ตลอดจนการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน และแม้ว่าผลการดำเนินงานของศาลปกครองจะเป็นที่ประจักษ์ถึงความสำเร็จแล้วก็ตาม แต่สำนักงานศาลปกครองยังคงตระหนักถึงหน้าที่สำคัญในการให้การสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองต่อไป เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

ผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ล้วนเป็นผลมาจากความทุ่มเทแรงกาย แรงใจร่วมกันปฏิบัติงานด้วยความสามัคคีของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ และขอให้ทุกคนได้ระลึกถึงประโยชน์สุขของประชาชน เพื่อเป็นกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมานะพากเพียรต่อไป

(นางสาว พรทิพย์ ทองดี)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ตราสัญลักษณ์ศาลปกครอง

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อัญเชิญ **"พระคทาจอมทัพ"** ซึ่งเป็นพระคทาประจำพระองค์ ไปประกอบเป็นส่วนหนึ่งของสัญลักษณ์ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง เพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติยศของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ให้สถิตสถาพรตลอดไป โดยประกอบเป็นแกนกลางดุลพาห ประดิษฐานบนพาน มีช่อชัยพฤกษ์อยู่ด้านล่างภายในขอบวงรี ซึ่งมีความหมายของตราสัญลักษณ์ ดังนี้

วงรี มาจากวงกลมที่รีเป็นรูปไข่ หมายถึง วงกลมที่มีการเคลื่อนไหวหมุนไปตลอดเวลา เป็นการพัฒนาการอย่างไม่หยุดนิ่ง มีความก้าวหน้าอยู่เสมอ

ดุลพาห ดุลหรือตาชั่ง เป็นเครื่องหมายวัดหาความเสมอกัน หมายถึง การสมดุลเสมอภาค มีความเป็นธรรม และไม่เอนเอียงแก่ฝ่ายใด ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเที่ยงตรง

พระคทาจอมทัพ เป็นพระคทาประจำพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เป็นเครื่องหมายแสดงว่าศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นสำเร็จในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เพื่อให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ กับทั้งเป็นมิ่งขวัญเครื่องเตือนใจให้ ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

พาน ใช้สำหรับอัญเชิญสิ่งสำคัญ ซึ่งได้แก่ การอัญเชิญพระคทาจอมทัพ ซึ่งเป็นพระคทาประจำพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

ช่อชัยพฤกษ์ เป็นช่อใบไม้ใช้สวมหัวเมื่อมีชัยชนะ หมายถึง ความมีชัยชนะในการคิดและการดำเนินการแห่งสรรพกิจทั้งปวงของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด



แถวนั่ง (กลาง)	นายอักขราทร	จุฬารัตน	ประธานศาลปกครองสูงสุด
(ซ้าย)	นายอัครวิทย์	สุมาวงศ์	รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่ ๑
(ขวา)	นายธีรยุทธ์	หล่อเลิศรัตน์	รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่ ๒
แถวยืน (จากซ้าย)	นายชาญชัย	แสวงศักดิ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายเกษม	คมสัตย์ธรรม	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายวิชัย	ชื่นชมพูนุท	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายดำริ	วัฒนสิงหะ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
	นายพีระพล	เชาวน์ศิริ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
	นายไพบูลย์	เสียงก้อง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายจรูญ	อินทจาร	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายอุดมศักดิ์	นิติมนตรี	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายปรีชา	ชวลิตธำรง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายวรพจน์	วิศรุตพิชญ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายอำพล	สิงหโกวินท์	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
	นายธงชัย	ลำดับวงศ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
	นายจรัญ	หัตถกรรม	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
	นายหัสวุฒิ	วิฑิตวิริยกุล	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ผู้บริหารศาลปกครองสูงสุด



นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด



นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่ ๑



นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์
รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่ ๒



ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองกลาง



นายฤทัย หงส์สิริ
อธิบดีศาลปกครองกลาง



นายวราวุธ ศิริยุทธิ์วัฒนา
รองอธิบดีศาลปกครองกลาง



นายวิษณุ วรัญญู
รองอธิบดีศาลปกครองกลาง



นายประสาท พงษ์สุวรรณ์
รองอธิบดีศาลปกครองกลาง

ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น



ศาลปกครองเชียงใหม่

นายอาลัย อิงคะวณิช
อธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่



นายสมชาย งามวงศ์ชน
รองอธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่



ศาลปกครองสงขลา

นาวาเอก วุฒิ มีช่วย
อธิบดีศาลปกครองสงขลา



นายอำพน เจริญชีวินทร์
รองอธิบดีศาลปกครองสงขลา



ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น



ศาลปกครองนครราชสีมา

นางปานตา ศิริวัฒน์
อธิบดีศาลปกครองนครราชสีมา



นางสุกัญญา นาชัยเวียง
รองอธิบดีศาลปกครองนครราชสีมา

ศาลปกครองขอนแก่น



นายดำริห์ สุตเตมีย์
อธิบดีศาลปกครองขอนแก่น



นายพัลลภ รัตนจันทรา
รองอธิบดีศาลปกครองขอนแก่น

ศาลปกครอง
THE ADMINISTRATIVE COURT

ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น



ศาลปกครองพิษณุโลก

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก



นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
รองอธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก



ศาลปกครองระยอง

นางสายสุดา เศรษฐบุตร
อธิบดีศาลปกครองระยอง



นายกิตดนัย ธรมธัช
รองอธิบดีศาลปกครองระยอง



ผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น



ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
อธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช



นายประทีป วรนิติ
รองอธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช



ผู้บริหารสำนักงานศาลปกครอง



นางสาวพรทิพย์ ทองดี
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



นายสุชาติ เวโรจน์
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



นางสาวเพ็ญศรี ตรีทัพ
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง


ศาลปกครอง
ศาลปกครอง
และ
สำนักงานศาลปกครอง

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยที่ข้อพิพาทเหล่านั้นเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง

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

โครงสร้างศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมี ๒ ชั้นศาล คือ

๑) ศาลปกครองสูงสุด

๒) ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมี ๒ ประเภท คือ

(๑) ศาลปกครองกลาง

(๒) ศาลปกครองในภูมิภาค ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้เปิดทำการในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ จำนวน ๑๖ ศาล ดังนี้

ศาลปกครองในภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒	ที่ตั้งและเขตศาล
ศาลปกครองขอนแก่น	ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น และมหาสารคาม
ศาลปกครองชุมพร	ตั้งอยู่ในจังหวัดชุมพร มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และระนอง
ศาลปกครองเชียงใหม่	ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน
ศาลปกครองนครราชสีมา	ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ และนครราชสีมา
ศาลปกครองนครศรีธรรมราช	ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช มีเขตตลอดท้องที่จังหวัด กระบี่ นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต และสุราษฎร์ธานี
ศาลปกครองบุรีรัมย์	ตั้งอยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และสุรินทร์
ศาลปกครองพิษณุโลก	ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ และสุโขทัย
ศาลปกครองแพร่	ตั้งอยู่ในจังหวัดแพร่ มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดน่าน พะเยา แพร่ และอุตรดิตถ์
ศาลปกครองยะลา	ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา
ศาลปกครองระยอง	ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ปราจีนบุรี ระยอง และสระแก้ว

ศาลปกครองในภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒	ที่ตั้งและเขตศาล
ศาลปกครองลพบุรี	ตั้งอยู่ในจังหวัดลพบุรี มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครนายก พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง
ศาลปกครองสกลนคร	ตั้งอยู่ในจังหวัดสกลนคร มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครพนม มุกดาหาร และสกลนคร
ศาลปกครองสงขลา	ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดตรัง พัทลุง สงขลา และสตูล
ศาลปกครองสุพรรณบุรี	ตั้งอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี มีเขตตลอดท้องที่จังหวัด กาญจนบุรี ชัยนาท สุพรรณบุรี และอุทัยธานี
ศาลปกครองอุดรธานี	ตั้งอยู่ในจังหวัดอุดรธานี มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเลย หนองคาย หนองบัวลำภู และอุดรธานี
ศาลปกครองอุบลราชธานี	ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี มีเขตตลอดท้องที่จังหวัด ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

โดยมีศาลปกครองภูมิภาคที่เปิดทำการแล้ว จำนวน ๗ ศาล ได้แก่ ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองสงขลา โดยมีที่ตั้งของสำนักงานดังนี้



ศาลปกครองพิษณุโลก

๗๒๗/๑๓- ๑๗
ถนนพิชัยสงคราม ตำบลในเมือง
อำเภอเมืองพิษณุโลก
จังหวัดพิษณุโลก ๖๕๐๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๕๕๒๖ ๖๒๓๐ - ๗



ศาลปกครองเชียงใหม่

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



ศาลปกครองขอนแก่น

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



ศาลปกครองนครราชสีมา

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



ศาลปกครองระยอง

๗๗๗ ถนนสุขุมวิท
ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง
จังหวัดระยอง ๒๑๑๕๐
โทรศัพท์ ๐ ๓๘๖๙ ๔๕๑๓ - ๓๑



ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

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



ศาลปกครองสงขลา

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



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



ที่ทำการถาวร
ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง
และสำนักงานศาลปกครอง
ตั้งอยู่เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

เขตอำนาจศาลปกครอง

๑. อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง ๖ ประเภท คือ

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

๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ข้อยกเว้น : คดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองบางเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ได้แก่

๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

๒. อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

๓. อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ๔ ประเภท คือ

๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (ปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ยังไม่ได้มีการประกาศกำหนดลักษณะของคดีประเภทนี้ดังนั้นการฟ้องคดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งหมดจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น)

๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด (ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดให้มีการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด)

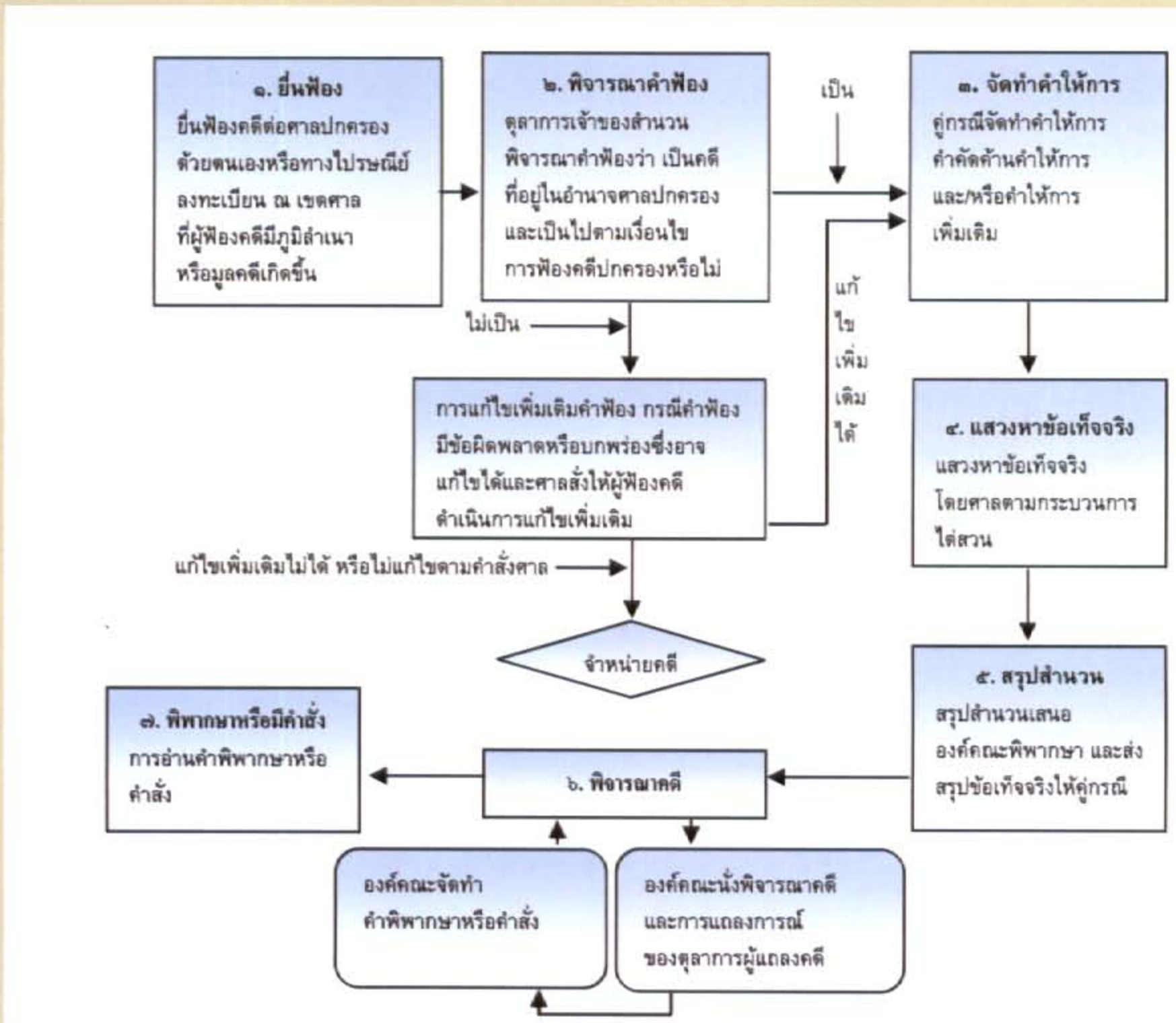
๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

วิธีพิจารณาคดีปกครอง

คดีปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยคู่กรณีมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่ในตัว กล่าวคือ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจตามกฎหมายมหาชนในการดูแลหรือจัดสรรประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนหรือประชาชนทั่วไปซึ่งจะมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากกำหนดให้คู่กรณีมีภาระต้องนำพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือข้ออ้างที่ตนกล่าวอ้าง โดยศาลทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลให้คู่ความดำเนินกระบวนพิจารณาให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายดังเช่นวิธีพิจารณาคดีแพ่งหรือวิธีพิจารณาคดีอาญาแล้ว คู่กรณีฝ่ายเอกชนก็จะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

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

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



อัตรากำลังตุลาการศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุด

ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ๔ ตำแหน่ง คือ

๑) ประธานศาลปกครองสูงสุด
๒) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
๔) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

- ปัจจุบันมีผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ๑๗ คน
  (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐)

ศาลปกครองชั้นต้น

ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ๔ ตำแหน่ง คือ

๑) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
๒) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
๔) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

- ปัจจุบันมีผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ๑๔๖ คน
  (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐)

ตุลาการศาลปกครอง : จำแนกตามวุฒิการศึกษาสูงสุดที่ได้รับ ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐

เพศ	จำนวน			
	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาเอก	รวม(คน)
ชาย	๓๙	๙๒	๑๒	๑๔๓
หญิง	๗	๑๑	๒	๒๐
รวม(คน)	๔๖	๑๐๓	๑๔	๑๖๓

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด ในการบริหารงานสำนักงานศาลปกครอง กฎหมายได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการข้าราชการศาลปกครอง (ก.ขป.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นๆ ทำให้การบริหารงานภายในของสำนักงานศาลปกครองมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว แก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องและทันเหตุการณ์

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๗๗ ได้บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง

๒) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง

๓) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

๔) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง

๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๖) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

๗) จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน

๘) ปฏิบัติการอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

โครงสร้างสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒๕ สำนักงาน/สำนัก/สถาบัน โดยกำหนดบทบาทภารกิจเพื่อรองรับภารกิจหลักของศาลปกครองเป็น ๓ ภารกิจหลัก และ ๑ ภารกิจสนับสนุน ดังนี้

๑) ภารกิจด้านการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง : โดยสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง รวมทั้งการบังคับคดีปกครองของตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาคให้ครอบคลุมกระบวนงานพิจารณาพิพากษาคดี ตั้งแต่การรับฟ้องจนถึงการบังคับคดี

๒) ภารกิจด้านวิชาการสนับสนุนงานคดีปกครอง : โดยสนับสนุนงานคดีปกครองให้มีความเป็นเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อน และบูรณาการงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินงานในการพัฒนาระบบและมาตรฐานคดีปกครอง การจัดทำคู่มือในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี การเสนอแนะและการสนับสนุนการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและแนวทางการปฏิบัติราชการทางปกครอง การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายปกครองระหว่างประเทศ งานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง การแสวงหาความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการจัดทำศูนย์ข้อมูลกฎหมายและเอกสารวิชาการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของตุลาการศาลปกครองในงานวิชาการด้านคดีและเป็นศูนย์รวมความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการปฏิบัติราชการที่ดี

๓) ภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการเสริมสร้างการปฏิบัติราชการที่ดี : โดยเน้นกระบวนงานด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และการให้คำปรึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครอง การเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง คดีปกครองและสิทธิของประชาชน การเผยแพร่คำพิพากษาคดีปกครองและแนวปฏิบัติราชการทางปกครอง การสร้างเครือข่ายการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ และการส่งเสริมภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นต่อสถาบันศาลปกครอง

๔) ภารกิจด้านการบริหารจัดการองค์กร : โดยบูรณาการการจัดกระบวนงานด้านนโยบายและแผนการเงิน งบประมาณและทรัพย์สินการบริหารและพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของภารกิจทุกด้านให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ


สำนักงานศาลปกครอง
สำนักตรวจสอบภายใน
การกิจด้านการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง
สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด
สำนักงานศาลปกครองสูงสุด
สำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง
สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค
สำนักบังคับคดีปกครอง
การกิจด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการเสริมสร้างการปฏิบัติราชการที่ดี
สถาบันการยุติธรรมทางปกครอง
สำนักเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
การกิจด้านวิชาการสนับสนุนงานคดีปกครอง
สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง
สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ
สำนักหอสมุดกฎหมายมหาชน
การกิจด้านการบริหารจัดการองค์กร
สำนักนโยบายและแผน
สำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์
สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ
สถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
สำนักบริหารการเงินและต้นทุน
สำนักบริหารทรัพย์สิน
สำนักบริหารกลาง

อัตรากำลังสำนักงานศาลปกครอง

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงานศาลปกครองในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการสรรหาบุคลากรเพื่อรองรับภารกิจในการสนับสนุนงานด้านการพิจารณาพิพากษาคดี และงานด้านต่างๆ ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปีจนถึงปัจจุบัน (ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐) มีบุคลากรทั้งสิ้น จำนวน ๑,๘๗๙ คนประกอบด้วย

๑) ข้าราชการ จำนวน ๑,๔๖๖ คน จำแนกเป็น พนักงานคดีปกครอง ๗๔๓ คน และข้าราชการสายงานสนับสนุน ๗๒๓ คน

๒) ลูกจ้างประจำ ๒๓ คน

๓) พนักงานศาลปกครอง ๒๗๐ คน

๔) ลูกจ้างชั่วคราว ๑๒๐ คน

นอกจากนี้หากจำแนกบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองตามเพศ พบว่าส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ๑,๑๗๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๖๔ และเพศชาย ๗๐๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๓๖ และหากจำแนกตามวุฒิการศึกษาปรากฏว่าบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองมีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอก คิดเป็นร้อยละ ๐.๔๓ ระดับปริญญาโทร้อยละ ๒๐.๔๙ ปริญญาตรีร้อยละ ๖๓.๓๘ และต่ำกว่าปริญญาตรีร้อยละ ๑๕.๗๐ ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด

ตารางที่ ๑ : จำนวนบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองจำแนกตามประเภทและเพศ

ประเภทบุคลากร	ชาย	หญิง	รวม (คน)
ข้าราชการ	๕๔๗	๙๑๙	๑,๔๖๖
ลูกจ้างประจำ	๒๒	๑	๒๓
พนักงานศาลปกครอง	๑๑๕	๑๕๕	๒๗๐
ลูกจ้างชั่วคราว	๑๘	๑๐๒	๑๒๐
รวม (คน)	๗๐๒	๑,๑๗๗	๑,๘๗๙

ตารางที่ ๒ : จำนวนบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองจำแนกตามวุฒิการศึกษา

ประเภทบุคลากร	จำนวน				
	ต่ำกว่าปริญญาตรี	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาเอก	รวม (คน)
ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง	๙๔	๙๘๓	๓๘๑	๘	๑,๔๖๖
ลูกจ้างประจำ	๒๓	๐	๐	๐	๒๓
พนักงานศาลปกครอง	๑๒๖	๑๔๒	๒	๐	๒๗๐
ลูกจ้างชั่วคราว	๕๒	๖๖	๒	๐	๑๒๐
รวม (คน)	๒๙๕	๑,๑๙๑	๓๘๕	๘	๑,๘๗๙

วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์

วิสัยทัศน์

"ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศ ที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครองโดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ"

พันธกิจ

๑) พิพากษาคดีด้วยความเป็นธรรมและรวดเร็ว เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

๒) วางหลักกฎหมายปกครองที่เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เป้าประสงค์

เพื่อให้บรรลุพันธกิจดังกล่าว ศาลปกครองได้กำหนดเป้าประสงค์ในการดำเนินงานไว้ดังนี้

๑) เพื่อให้คู่กรณีได้รับการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

๒) เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อถือศรัทธาในการอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครอง

๓) เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ

๔) เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และฟ้องคดีปกครองได้อย่างถูกต้อง และเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการตามหลักนิติธรรม

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของศาลปกครอง

จากการวิเคราะห์บริบทและประเด็นท้าทายทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานของศาลปกครองระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ พบว่าแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ดังกล่าว จะส่งผลให้ภาครัฐต้องออกกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ใช้บังคับกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น อาจทำให้การใช้กฎหมายมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น หรืออาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนที่ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติและการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายได้ ลักษณะคดีปกครองจะมีแนวโน้มยุ่งยากซับซ้อนเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์ และกระทบต่อศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ประกอบกับประชาชนหวังพึ่งศาลปกครองในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองและมีความคาดหวังสูงต่อการดำเนินงานของศาลปกครอง ในขณะที่ยังมีประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกเป็นจำนวนมากที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานทางปกครองและหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศาลปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาที่ศาลปกครองต้องให้ความสนใจและแก้ไขเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมากขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดแรงสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองเพิ่มขึ้นต่อไป ดังนั้นเพื่อให้ศาลปกครองสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ที่กำหนดท่ามกลางบริบทและประเด็นท้าทายต่างๆ ดังกล่าว จึงกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานรวม ๕ ยุทธศาสตร์ คือ

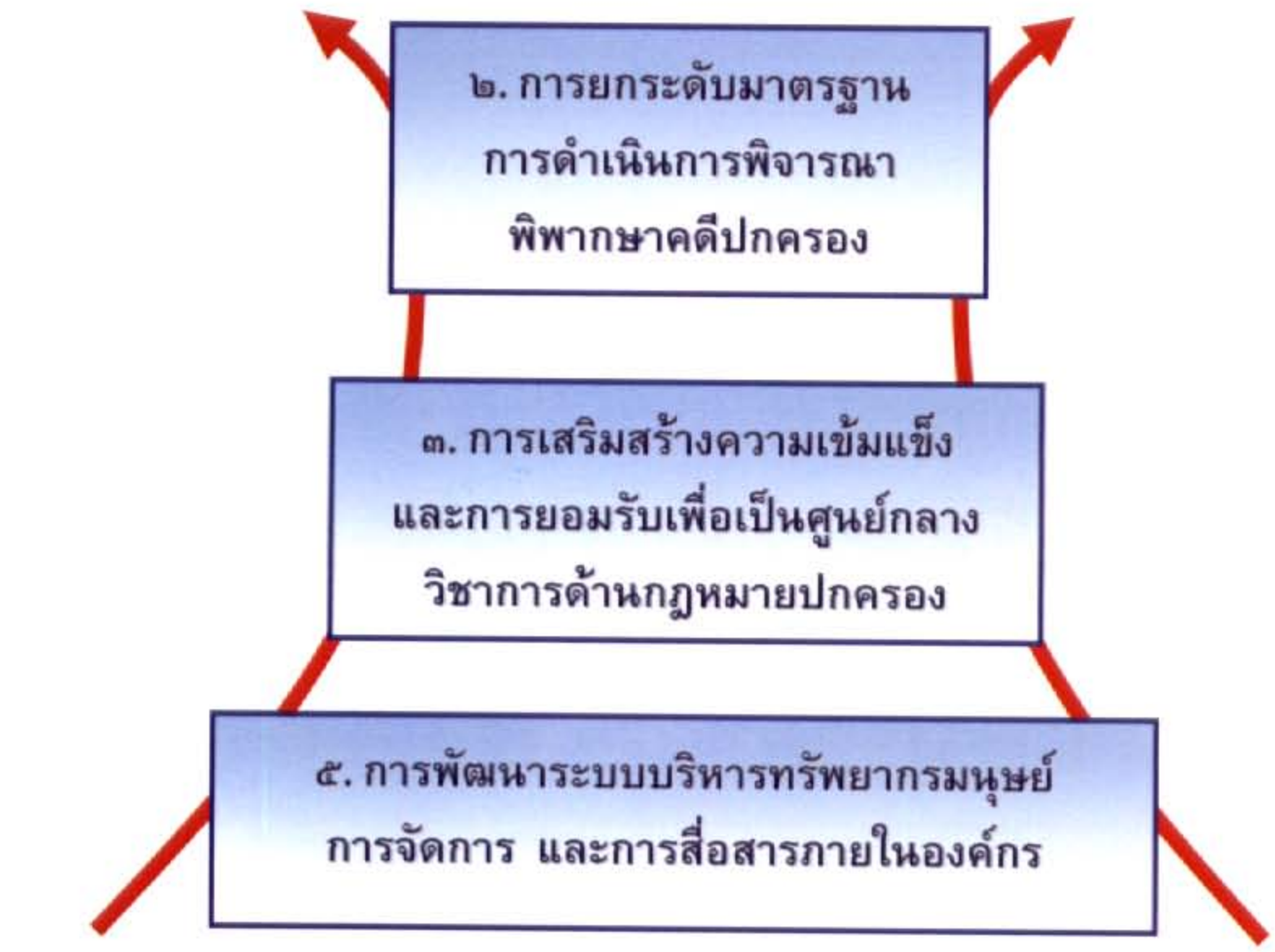
ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมที่รวดเร็ว เท่าเทียม ทั่วถึง

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การยกระดับมาตรฐานการดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเสริมสร้างความเข้มแข็งและการยอมรับเพื่อเป็นศูนย์กลางวิชาการด้านกฎหมายปกครอง

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและวิธีปฏิบัติราชการที่ดี

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ การจัดการและการสื่อสารภายในองค์กร



แผนภาพที่ ๑ : ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของศาลปกครอง


ศาลปกครอง
พลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน
ของศาลปกครอง
และสำนักงานศาลปกครอง

การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุด
ระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙

IASAJ

IX IASAJ Congress
Bangkok

Thailand
2007

วัตถุประสงค์และสาระสำคัญ

การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙ โดยศาลปกครองสูงสุดของไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม นอกจากมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและประสบการณ์ระหว่างองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองสูงสุดของประเทศสมาชิกแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญยิ่งคือเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งศาลปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยได้ก่อตั้งสำเร็จในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ อีกทั้งเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่บทบาทของศาลปกครองไทยแก่ประเทศภาคีสมาชิกของสมาคมฯ และนานาประเทศในวงกว้าง รวมทั้งเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองแก่ผู้เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน และประชาชนทั่วไป อันจะส่งผลต่อการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของศาลปกครองและการเป็นศูนย์กลางด้านกฎหมายปกครองในภูมิภาคเอเชียด้วย โดยกำหนดจัดให้มีขึ้นระหว่างวันที่ ๒๒-๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ รวม ๓ วัน ณ ที่ทำการถาวรศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ และโรงแรมแชงกรี-ลา กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด และตัวแทนประเทศภาคีสมาชิกของสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศซึ่งเป็นสมาชิกถาวร จำนวน ๖๒ ประเทศ/องค์กร ภาคีสมาชิกสังเกตการณ์จำนวน ๑๑ ประเทศ/องค์กร ภาคีสมาชิกรับเชิญจำนวน ๒๓ ประเทศ/องค์กร รวมภาคีสมาชิกทั้งหมดจำนวน ๙๖ ประเทศ/องค์กร และนับว่ามีจำนวนผู้เข้าร่วมมากที่สุดนับจากได้มีการจัดการประชุมมาแล้ว ๘ ครั้ง ผลการจัดประชุมดังกล่าวได้รับการยอมรับทั้งจากผู้เข้าร่วมประชุมที่ได้รับความประทับใจในการต้อนรับที่อบอุ่น อีกทั้งได้ประจักษ์ถึงพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช และการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งของประเทศไทยและระหว่างประเทศ สรุปผลการดำเนินงาน ดังนี้

๑) การจัดกิจกรรมเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประกอบด้วย

– การนำหัวหน้าคณะผู้เข้าร่วมประชุม ๕๑ คน เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ พร้อมทั้งมอบเหรียญที่ระลึกการจัดประชุมแด่พระองค์ท่าน โดยประธานศาลปกครองสูงสุด (นายอักขราทร จุฬารัตน)

– การจัดนิทรรศการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ โรงแรมแชงกรี-ลา ตลอดระยะเวลาการจัดประชุมฯ เพื่อเผยแพร่พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงพัฒนางานด้านกระบวนการยุติธรรมทางการปกครองให้นานาประเทศรับทราบ

– การจัดกิจกรรมการประกวดเรือเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยจัดส่งเรือเข้าประกวดภายใต้แนวคิด "ศาลปกครองเทิดไท้องค์ราชันย์" และคณะกรรมการฯ พิจารณาตัดสินการประกวดเรือได้พิจารณาตัดสินให้เรือเฉลิมพระเกียรติของศาลปกครองได้รับรางวัลชมเชย

๒) การจัดกิจกรรมด้านวิชาการ ประกอบด้วย

- การอภิปรายในหัวข้อเรื่อง "สถานะของตุลาการศาลปกครอง" ประกอบด้วย ๓ หัวข้อย่อย คือ (๑) การคัดเลือกและการฝึกอบรมพัฒนาตุลาการศาลปกครอง (๒) ความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง และ (๓) สิทธิ หลักประกันและหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง
- การรายงานผลการประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งได้รับจากการอภิปรายทั้ง ๓ หัวข้อย่อยให้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดได้รับทราบ พร้อมทั้งสรุปผลการประชุมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาสถานะของตุลาการในภาพรวม
- การรวบรวมผลการประชุมฯ ทั้ง ๙ ครั้งและเผยแพร่ให้กับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสถาบันการศึกษาภายในประเทศ

๓) การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารงานของสมาคมฯ ประกอบด้วย

- การประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ เพื่อรายงานการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ของสมาคมฯ ทั้งในเรื่องการรับสมาชิกใหม่ การเผยแพร่ผลงานวิชาการ งบดุลสมาคมฯ การเป็นเจ้าภาพการจัดประชุมในครั้งต่อไป รวมทั้งการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะกรรมการบริหารซึ่งจะมีขึ้นทุกปี
- การประชุมใหญ่สมาคมฯ เพื่อรายงานผลการดำเนินงานในช่วง ๓ ปี ที่ผ่านมา ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดของไทยทำหน้าที่เป็นประธานสมาคมฯ และคัดเลือก/รับรองประธานสมาคมฯ คนใหม่

๔) การจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความประทับใจแก่ผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย

- การนำคณะผู้เข้าร่วมประชุม/ผู้ติดตามทัศนศึกษาสถานที่สำคัญต่างๆ ของประเทศไทย เพื่อเผยแพร่ประเพณี วิถีชีวิตและวัฒนธรรมอันดีงามของไทย เช่น พระที่นั่งอนันตสมาคม พระที่นั่งวิมานเมฆ วัดเบญจมบพิตร คลองบางกอกน้อย-บางกอกใหญ่ วัดอรุณราชวราราม สยามนิรมิต และพิพิธภัณฑ์บ้านจิม ทอมป์สัน
- การจัดงานเลี้ยงต้อนรับผู้เข้าร่วมประชุม/ผู้ติดตาม ณ อาคารที่ทำการศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ เพื่อให้การต้อนรับและการเลี้ยงรับรองแขกต่างประเทศที่มาเยือนอันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดประชุมระหว่างประเทศ
- การจัดงานเลี้ยงอำลาผู้เข้าร่วมประชุม/ผู้ติดตาม บนเรือริเวอร์ไซด์ ๓ เพื่อขอบคุณแขกต่างประเทศที่มาเยือน อีกทั้งเผยแพร่วัฒนธรรมที่ดีงามของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "ประเพณีลอยกระทง"

สรุปผลการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙

วันเสาร์ที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๓๐ น. ณ โรงแรมแชงกรี-ลา กรุงเทพมหานคร รศ.ดร. วิษณุ วรัญญู รองอธิบดีศาลปกครองกลางในฐานะเลขานุการ (Rapporteur general) การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙ กล่าวรายงานสรุปผลการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙ ซึ่งจัดขึ้นในหัวข้อ "สถานะของตุลาการศาลปกครอง" (The Status of Administrative Judges) ระหว่างวันที่ ๒๒-๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา ณ โรงแรมแชงกรี-ลา กรุงเทพมหานคร ว่า

หัวข้อ "สถานะของตุลาการศาลปกครอง" เป็นหัวข้อการประชุมที่คณะกรรมการบริหารสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ตั้งแต่การประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมที่กรุงบูดาเปสท์ ประเทศฮังการี เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๘ โดยที่เห็นว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับหลักการเรื่องอิสระของตุลาการ (Independence of the Judiciary) และเมื่อได้กำหนดหัวข้อดังกล่าวขึ้นแล้ว ก็ได้แจ้งให้องค์กรสมาชิกของสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศไปศึกษาข้อมูลและนำเสนอรายงานของแต่ละประเทศ เพื่อนำมาอภิปรายถกเถียงกันในการประชุมใหญ่ของสมาคมที่กรุงเทพมหานคร

ในการประชุมใหญ่ที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ ๒๒-๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นการประชุมครั้งที่ ๙ ของสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศนั้น ได้แบ่งหัวข้อการประชุมออกเป็น ๓ หัวข้อย่อยเพื่อให้ผู้แทนองค์กรสมาชิกได้นำเสนอรายงานและอภิปรายถกเถียงในรายละเอียดของแต่ละหัวข้อ และจากการประชุมกลุ่มย่อย ๓ กลุ่ม ในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ ๑) การคัดเลือกและการฝึกอบรมตุลาการ ๒) การแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนระดับตุลาการ และ ๓) สิทธิ หน้าที่ หลักประกัน และจริยธรรมตุลาการ ซึ่งได้ดำเนินการไปเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ผ่านมานั้น ได้มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ และประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกิดขึ้นในศาลปกครองสูงสุดของประเทศสมาชิก โดยสามารถสรุปสาระสำคัญจากการประชุมในแต่ละหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

หัวข้อการประชุม

หัวข้อที่ ๑ การคัดเลือกและการฝึกอบรมตุลาการ (The Recruitment and Training of Administrative Judges)

กลุ่มนี้มีผู้แทนของประเทศอิตาลีเป็นประธาน มีผู้แทนของประเทศโคลัมเบียเป็นเลขานุการ และ รศ.ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้แทนฝ่ายไทย เข้าร่วมประชุมสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ในการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองนั้นแต่ละประเทศจะมีระบบการคัดเลือกหรือสรรหาที่แตกต่างหลากหลายขึ้นอยู่กับระบบกฎหมาย ระบบการเรียนการสอนกฎหมาย การเข้าสู่วิชาชีพทางกฎหมายหรือการบริหารรัฐกิจของแต่ละประเทศ แต่สิ่งหนึ่งที่ตรงกันในทุกๆ ประเทศคือ ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในทางบริหาร ดังนั้นแทบทุกประเทศจะกำหนดให้นำประสบการณ์การทำงานมาเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครอง

สำหรับในเรื่องการฝึกอบรมตุลาการศาลปกครองนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าตุลาการศาลปกครองจะต้องพัฒนาตนเองและติดตามความรู้ความก้าวหน้าในเรื่องต่างๆ ให้ทันกาลอยู่เสมอ ดังนั้น นอกจากการฝึกอบรมเบื้องต้นในวาระแรกที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองแล้ว ยังต้องจัดให้มีการฝึกอบรมต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอ บางประเทศมีการจัดตั้งวิทยาลัยตุลาการเป็นการเฉพาะ

หัวข้อที่ ๒ การแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนระดับตุลาการ
(Career Development and Profiles)

กลุ่มนี้มีผู้แทนของประเทศฮังการีเป็นประธาน ผู้แทนของประเทศฝรั่งเศสเป็นเลขานุการ และ ดร.หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้แทนฝ่ายไทย เข้าร่วมประชุม สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประเด็นเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนระดับตุลาการ เป็นประเด็นที่มีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอิสระของตุลาการโดยตรง สิ่งแรกที่เป็นข้อพิจารณาในเรื่องของการแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนระดับตุลาการก็คือ การประเมินตุลาการ ที่ประชุมยอมรับกันว่าการประเมินตุลาการในลักษณะที่ก้าวล่วงเข้าไปกระทบถึงอำนาจวินิจฉัยคดีของตุลาการ เป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ แต่ตุลาการอาจถูกประเมินการทำงานในภาพรวม เพื่อดูถึงความรับผิดชอบในการบริหารจัดการคดีได้ว่าพิจารณาคดีแต่ละคดีเสร็จในเวลาอันสมควรหรือไม่ มีความรอบคอบในการพิจารณาพิพากษาคดี รวมตลอดถึงมีความสัมพันธ์อันดีกับคู่กรณีหรือผู้ร่วมงานในส่วนต่างๆ หรือไม่ อันเป็นเรื่องที่แต่ละประเทศควรจัดให้มีระบบการประเมินตุลาการอย่างเหมาะสม

สำหรับเรื่องการเลื่อนระดับตุลาการนั้น ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกับระบบการประเมินตุลาการ และเป็นเรื่องที่มีวิธีคิดที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศค่อนข้างมาก บางประเทศนำระบบการประเมินตุลาการมาเป็นหลักเกณฑ์ในการให้ความดีความชอบแก่ตุลาการ ทั้งในการเพิ่มเงินเดือน และในการเลื่อนระดับตุลาการ บางประเทศนำมาใช้เฉพาะในการเพิ่มเงินเดือนอย่างเดียวไม่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนระดับของตุลาการ ในขณะที่บางประเทศที่ให้ความสำคัญกับอิสระของตุลาการอย่างสูง จะไม่ใช้ระบบการประเมินเลย แต่จะเลื่อนระดับของตุลาการตามหลักอาวุโส

ในเรื่องการโยกย้ายตุลาการนั้น ทุกประเทศเห็นตรงกันว่าหลักการห้ามมิให้โยกย้ายตุลาการโดยปราศจากความยินยอมของตุลาการเองนั้นเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการที่สำคัญ

หัวข้อที่ ๓ สิทธิ หน้าที่ หลักประกัน และจริยธรรมตุลาการ
(Right, Guarantees, Duties and Deontology)

กลุ่มนี้มีผู้แทนของประเทศอินโดนีเซียเป็นประธาน ผู้แทนของประเทศสโลเวเนียเป็นเลขานุการ และ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้แทนฝ่ายไทย เข้าร่วมประชุม สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

สิทธิ หน้าที่ หลักประกัน และจริยธรรมตุลาการ เป็นเรื่องที่แต่ละประเทศกำหนดหลักประกันในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ไว้ในกฎหมายที่มีระดับต่างๆ กัน ส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย บางเรื่องที่แต่เดิมเคย

ถือว่าเป็นเรื่องของธรรมเนียมหรือประเพณี เนื่องจากมีความยืดหยุ่นค่อนข้างมาก เช่น จริยธรรมของตุลาการ ประเทศต่างๆ ก็มีแนวโน้มที่จะนำมาประมวลเป็นหลักเกณฑ์ลายลักษณ์อักษร เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับเนื้อหาของสิทธิ หน้าที่ และหลักประกันของตุลาการนั้น ก็เห็นได้จากรายงานของแต่ละประเทศที่ได้นำเสนอว่ามีความหลากหลายค่อนข้างมาก แต่ที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่ คือ หลักการห้ามมิให้โยกย้ายตุลาการโดยปราศจากความยินยอมของตุลาการเอง การมีระบบบริหารบุคคล ระบบเงินเดือน และระบบวินัยตุลาการต่างหากจากระบบของข้าราชการอื่นทั่วไป หน้าที่ที่จะต้องประพฤติตนให้เหมาะสมปราศจากข้อรังเกียจหรือคำตำหนิติเตียนจากบุคคลทั่วไป

รศ.ดร.วิษณุ วรัญญู ได้กล่าวปิดท้ายว่า โดยสรุปแล้วแม้แต่ละประเทศจะกำหนดสถานะของตุลาการศาลปกครองไว้แตกต่างหลากหลายโดยมีหลักการพื้นฐานบางเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของความเป็นตุลาการที่ตรงกัน แต่มีสิ่งหนึ่งที่อาจกล่าวได้ว่าตุลาการศาลปกครองของทุกประเทศมีตรงกัน นั่นคือจุดมุ่งหมายของการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดให้เกิดดุลยภาพระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล อันเป็นสารัตถะของความเป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ

สรุปผลการประชุม

การประชุมครั้งนี้ประเทศต่างๆ ได้นำเสนอรายงานประจำชาติของประเทศตน ซึ่งรายงานดังกล่าวเป็นเสมือนการถ่ายทอดสถานการณ์และความเป็นไปรวมถึงหลักเกณฑ์เงื่อนไข เกี่ยวกับสถานะของตุลาการศาลปกครองของประเทศนั้น แม้ว่ามีหลักเกณฑ์หลายประการที่แตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบบศาลและการจัดแบ่งลำดับขั้นศาลแตกต่างกัน แต่ถึงกระนั้นก็ตามหลายประเทศก็มีหลักเกณฑ์สำคัญหลายประการที่คล้ายคลึงกัน ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับสถานะของตุลาการศาลปกครองที่จะนำเสนอผ่านรายงานผลการประชุมใหญ่ในครั้งนี้ มีดังต่อไปนี้

๑. คุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครอง

ประเทศต่างๆ กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองดังต่อไปนี้

- มีสัญชาติของประเทศนั้นๆ อายุประมาณ ๒๗-๓๐ ปี กรณีผู้สมัครเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา และมีอายุประมาณ ๓๕-๔๕ ปี สำหรับผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
- บุคคลที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ (สาขากฎหมายมหาชนหรือไม่ก็ได้) ในช่วงแรกให้ปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองชั้นต้น โดยเมื่อมีประสบการณ์มากขึ้นก็เปลี่ยนให้ไปปฏิบัติหน้าที่ยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และชั้นสูงสุดต่อไป
- ผ่านการฝึกอบรมความรู้ทางด้านกฎหมายหรือผ่านการฝึกอบรมในศาลหรือสำนักงานทนายความ

- มีประสบการณ์ไม่ต่ำกว่าสิบปีด้านกฎหมาย หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่มีประสบการณ์สูง เช่น **ประเทศนอร์เวย์** คัดเลือกบุคคลที่มีประสบการณ์จากหลากหลายสาขาวิชาชีพ เช่น ประสบการณ์ด้านกฎหมาย การบริหารงานภาครัฐ พนักงานอัยการ ทนายความ หรืออาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย เป็นต้น

- บุคคลที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายแต่มี**ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน** เช่น ด้านการทหาร การบิน ด้านบัญชี แพทย์ เข้ามาทำหน้าที่ในศาล เช่น **ประเทศตุรกี**เลือกรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ในสภาแห่งรัฐ **ประเทศฝรั่งเศส**เลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดจากบุคคลที่สำเร็จการศึกษาโดยตรงจากโรงเรียนการปกครองของประเทศฝรั่งเศส (Ecole Nationale d'Administration (ENA))

* ประเทศลิทัวเนียและโปรตุเกสคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

* บุคคลที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ต้องผ่านการสอบข้อเขียน สอบสัมภาษณ์ กรณีประเทศอิตาลีมีการคัดเลือกโดยผ่านคณะกรรมการการคัดเลือก (Commission d' admission)

* หลายประเทศมีแนวคิดที่จะกำหนดจำนวนตำแหน่งที่แน่นอนสำหรับผู้หญิงเพื่อให้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลปกครอง แต่ไม่ปรากฏในรายงานประจำชาติของประเทศใดที่ระบุสัดส่วนที่แน่นอนไว้

๒. ผู้มีอำนาจคัดเลือกหรือแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง

- ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นมาปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองสูงสุด

- แม้ว่าบางกรณีหน่วยงานทางการเมือง (l autorite' publique) หรือฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดีโดยผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กษัตริย์โดยผ่านที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหน่วยงานระดับท้องถิ่นหรือระดับมลรัฐ) มีอำนาจในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองก็ตาม แต่ก็ต้องฟังความเห็นของประธานศาลด้วย ในบางประเทศฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งเฉพาะตำแหน่งที่สำคัญๆ เท่านั้น เช่น หัวหน้าศาล (Chef de juridiction)

- สำหรับรัฐสภาจะมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้งตุลาการ แต่กรณี**ประเทศสโลเวเนียและสวิตเซอร์แลนด์** นั้น รัฐสภาระดับท้องถิ่นมีอำนาจในการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมือง

๓. การทดลองปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง

ประเทศที่แต่งตั้งให้ตุลาการศาลปกครองดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีพนั้น จะกำหนดให้การทดลองการปฏิบัติหน้าที่ใช้เวลานาน โดยใน**ประเทศฮังการี**ใช้เวลา ๓ ปี ประเทศเยอรมนีใช้เวลา ๓-๕ ปี ประเทศอื่นๆ ใช้เวลา ๑ ปี ในบางประเทศตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่ต้องผ่านการทดลองการปฏิบัติหน้าที่และในบางประเทศห้ามตุลาการที่เพิ่งได้รับแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ภายในช่วงหนึ่งปีแรก

๔. การฝึกอบรมตุลาการศาลปกครอง

ประเทศต่างๆ โดยส่วนใหญ่แล้วจะจัดให้มีการฝึกอบรมขั้นพื้นฐาน (une formation initiale) แก่ตุลาการที่เพิ่งได้รับการคัดเลือก นอกจากนี้ ศาลอาจจัดให้มีการฝึกอบรมหลักสูตรต่อเนื่องแก่ตุลาการก็ได้ การฝึกอบรมนั้นจะมีทั้งการฝึกอบรมพื้นฐานหรือเบื้องต้นและการฝึกอบรมต่อเนื่องในประเทศแอฟริกาและประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งโรงเรียนหรือสถาบันที่ให้การฝึกอบรมความรู้เฉพาะด้าน สำหรับประเทศเยอรมนีมีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาของตุลาการเป็นการเฉพาะแทนที่จะก่อตั้งสถาบันหรือโรงเรียน วิทยากรผู้ให้การฝึกอบรมนั้น อาจเป็น**บุคคลภายนอก** เช่น ทนายความ อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยหรือข้าราชการที่มีความชำนาญพิเศษ หรือใช้วิธีการจัด**ให้มีพี่เลี้ยง** ซึ่งจะมีตุลาการด้วยกันทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ตุลาการที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้ง ดังเช่นในประเทศออสเตรเลียและฝรั่งเศส

สำหรับหลักสูตร**การฝึกอบรมประเภทแรก**นั้น ตุลาการที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้งจะได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคนิคในเชิงกระบวนการ สำหรับประเทศที่มีการพัฒนารูปแบบในการฝึกอบรมแล้วนั้น จะจัดให้มีการฝึกอบรมเกี่ยวกับการร่างคำพิพากษา การนั่งพิจารณาคดี และวิธีการดำเนินกระบวนพิจารณา **การฝึกอบรมประเภทที่สองและที่สาม** โดยทั่วไปแล้วจะจัดฝึกอบรมให้แก่ตุลาการทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาล โดยเป็นวิชากฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายบัญชีและการคลัง รวมถึงกฎหมายภาษี

๕. การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกี่ยวกับตำแหน่งและหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง

ในบางประเทศไม่มี**ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครอง** เนื่องจากมีข้อถกเถียงที่ว่าจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของตุลาการ เช่น ประเทศอิตาลี ที่มีเฉพาะกระบวนการทางวินัยที่ใช้ลงโทษกรณีบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น สำหรับประเทศที่มีระบบประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการนั้น อาจมีทั้งการประเมินในช่วงทดลองปฏิบัติหน้าที่และในขณะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้มีอำนาจในการประเมินนั้นอาจเป็นหัวหน้าศาล ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปหรือกำหนดให้ตุลาการผู้ใดผู้หนึ่งทำหน้าที่ในการประเมินโดยเฉพาะ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศออสเตรเลียนั้น ใช้วิธีการแบบใหม่ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของตุลาการ กล่าวคือ มีการวัดระดับความสามารถของตุลาการใน ๗ ด้าน ด้วยกัน เช่น ความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย วิธีพิจารณาการแสวงหาพยานหลักฐาน และการวินิจฉัยคดี เป็นต้น แล้วจัดให้ตุลาการประเมินตนเองและให้พี่เลี้ยงทำการประเมินด้วยเช่นกัน การประเมินแบบวิธีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ตุลาการได้พัฒนาศักยภาพของตนเองในด้านที่ตนบกพร่อง รวมถึงหากพบว่าตุลาการคนใดบกพร่องในด้านใดก็จัดให้มีการฝึกอบรมเพิ่มเติมแก่ตุลาการในด้านนั้นด้วยเช่นกัน

ผลการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการอาจทำให้ตุลาการผู้นั้นได้เลื่อนขั้นหรือเลื่อนตำแหน่งเร็วหรือช้าต่างกัน และหากปรากฏว่าผลการประเมินไม่เป็นที่น่าพอใจหรือไม่ดีนักอาจนำมาสู่การลงโทษทางวินัยกรณีบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรงได้ สำหรับ**การเลื่อนตำแหน่ง**อาจใช้เกณฑ์การพิจารณาตามความอาวุโสหรือเป็นการเลื่อนตำแหน่งโดยอัตโนมัติ ส่วน**การพ้นจากตำแหน่งหรือเกษียณอายุราชการ**นั้น ประเทศสมาชิก IASAJ ใช้ข้อจำกัดด้านอายุมาเป็นเกณฑ์ เช่น อายุประมาณ ๖๕, ๖๘ หรือ ๗๐ ปี สำหรับการย้ายตุลาการศาลปกครองนั้นในหลายประเทศยึดหลักการที่คล้ายกัน กล่าวคือ จำต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการผู้นั้นเสียก่อน แต่บางประเทศก็มีระบบการย้ายแบบอัตโนมัติ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียในตำแหน่งหน้าที่ด้วย

๖. สิทธิ หลักประกัน และหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง

สิทธิและหลักประกันของตุลาการได้บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ หลักประกันพื้นฐานบางประการของหลายประเทศ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งซึ่งถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับหลักประกันทั่วไปของตุลาการในทุกประเทศ เช่น **หลักความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง**หรือหลักประกันที่จะไม่อาจถูกโยกย้ายถอดถอนเพราะการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงการห้ามลดเงินเดือนหรือตัดเงินเดือนกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรของศาลด้วย

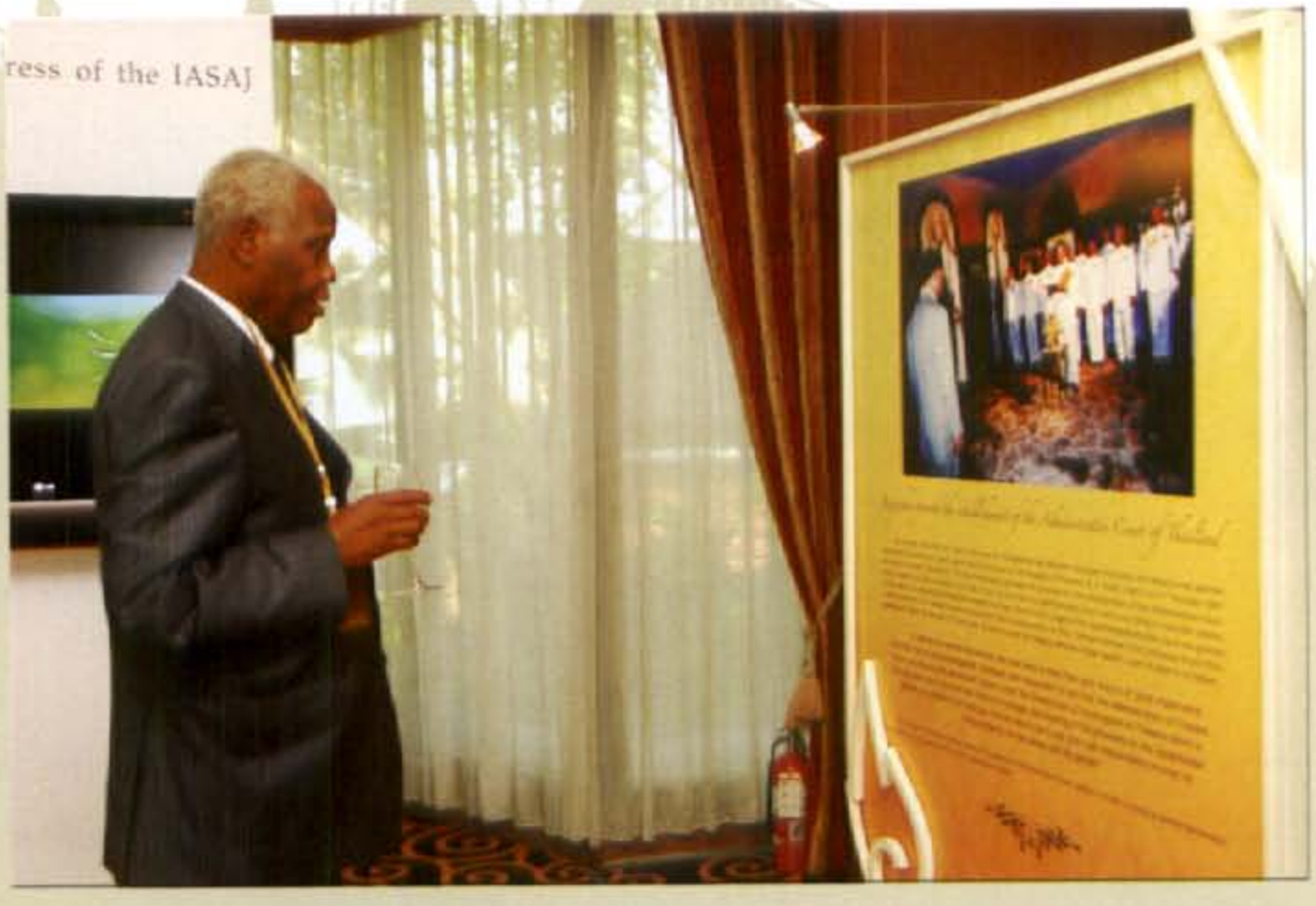
กระบวนการทางวินัยที่มีลักษณะเฉพาะ ประเทศนิวซีแลนด์กำหนดวิธีการลงโทษทางวินัยโดยวิธีเดียวเท่านั้น คือ ไล่ออกจากราชการ ผู้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยในบางประเทศอาจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานตุลาการซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการดำเนินการทางวินัย หรือโดยศาลที่ตุลาการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้น ประเทศออสเตรียนั้นกระบวนการทางวินัยจะดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง หลักประกันพิเศษของตุลาการในบางประเทศนั้น ประเทศที่ศาลปกครองแบ่งออกเป็นหลายระดับชั้นศาล การบริหารจัดการสำหรับตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง เช่น **ประเทศอิตาลี โปรตุเกส ฝรั่งเศส และประเทศไทย**

๗. จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของตุลาการศาลปกครอง

จรรยาบรรณวิชาชีพเป็นเสมือนวินัยแห่งความประพฤติของตุลาการศาลปกครองที่ได้กำหนดขึ้นในศาลทุกศาล กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการดำเนินการทางวินัย หลายประเทศจึงได้จัดทำประมวลจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของตุลาการเพื่อเป็นแนวทางให้ตุลาการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เช่น **ประเทศนิวซีแลนด์**ได้จัดทำประมวลจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของตุลาการที่สมบูรณ์แบบแล้ว สำหรับ**ประเทศไทย** ประธานศาลปกครองสูงสุดได้จัดทำประมวลจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของตุลาการแล้ว เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ตัวอย่างหลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับความประพฤติของตุลาการศาลปกครอง เช่น การรักษาความลับของอาชีพและความลับในการวินิจฉัยคดี รวมถึงการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นในขณะดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครอง

ภาพกิจกรรม

การจัดนิทรรศการเฉลิมพระเกียรติ



ภาพ : การจัดแสดงนิทรรศการเฉลิมพระเกียรติ

การประกวดเรือเฉลิมพระเกียรติ
เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา
๕ ธันวาคม ๒๕๕๐



ภาพ : เรือเฉลิมพระเกียรติของศาลปกครอง

การถ่ายภาพหมู่
การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙



ภาพหมู่ครั้งที่ ๑

ถ่ายในพิธีเปิดการประชุม ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๓๐ น. โดยมีผู้ร่วมถ่ายภาพหมู่ประกอบด้วย หัวหน้าคณะผู้เข้าร่วมประชุมจากแต่ละประเทศ และประธานศาลปกครองสูงสุด

ภาพหมู่ครั้งที่ ๒

ถ่ายก่อนงานเลี้ยงต้อนรับ ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เวลา ๑๘.๓๐ น. บริเวณที่ทำการศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ โดยมีผู้ร่วมถ่ายภาพหมู่ประกอบด้วย หัวหน้าคณะผู้เข้าร่วมประชุม พร้อมคู่สมรส และผู้ติดตาม คณะกรรมการบริหารสมาคมประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวนประมาณ ๑๕๐ คน





ภาพหมู่ครั้งที่ ๓

ถ่ายในการประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ในวันศุกร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เวลาประมาณ ๑๑.๓๐ น. บริเวณหน้าอาคารรับรองที่ทำการศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ โดยมีผู้ร่วมถ่ายภาพหมู่ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารสมาคมฯ

กิจกรรมการประชุม





ได้กำหนดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๒-๒๔ พฤศจิกายน
พ.ศ. ๒๕๕๐ ณ โรงแรมแชงกรี-ลา กรุงเทพมหานคร
โดยมีหัวข้อสำหรับการประชุม คือ
"สถานะของตุลาการศาลปกครอง"
(The Status of Administrative Judges)







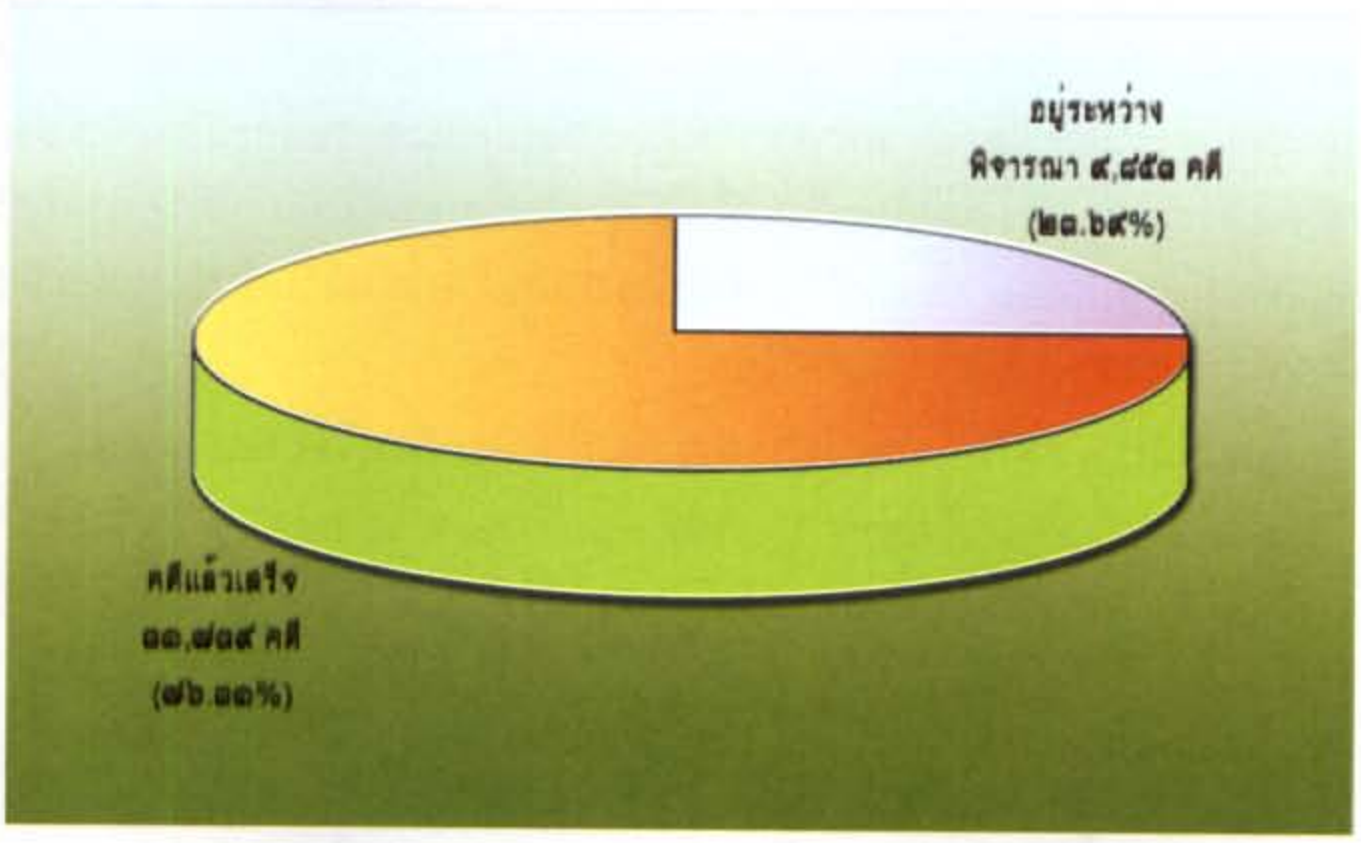


สถิติคดีปกครองและการบังคับคดีปกครอง

สถิติการพิจารณาคดีปกครองในภาพรวม

สถิติคดีปกครองเป็นข้อมูลสำคัญที่แสดงให้เห็นสถานการณ์องค์รวมของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยในอีกมิติหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติราชการที่ดีของส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การมีความรู้ความเข้าใจและการใช้สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง รวมทั้งภาระหน้าที่และขีดความสามารถในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

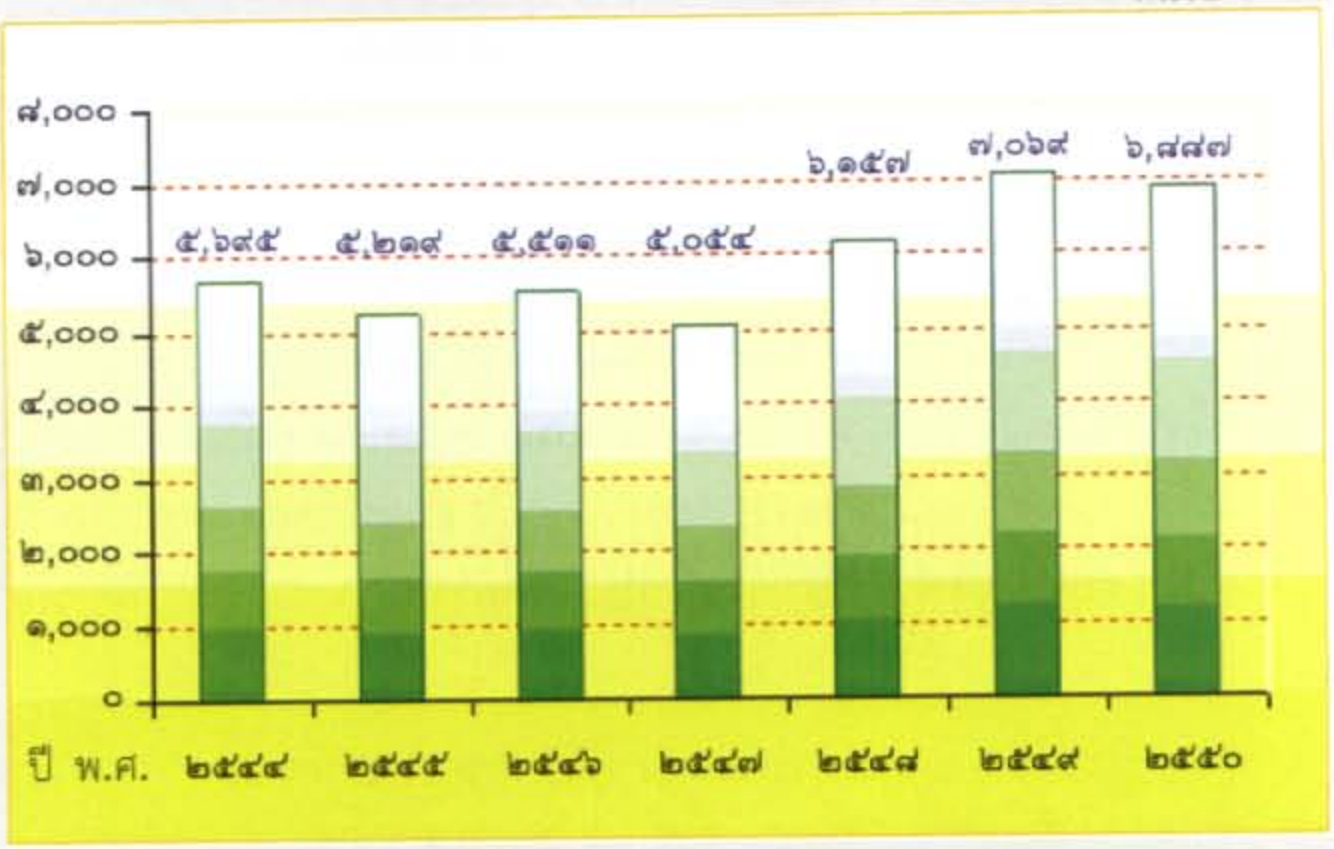
แผนภูมิที่ ๑ : ผลการพิจารณาคดีปกครองในภาพรวม
ตั้งแต่เปิดทำการ – วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐



นับเป็นเวลาร่วม ๗ ปี จากวันเปิดทำการเพื่ออำนวยความยุติธรรมทางปกครองแก่ประชาชนครั้งแรก เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองในปริมาณมากอย่างต่อเนื่อง โดยในแต่ละปีปริมาณคดีรับเข้าอยู่ในช่วงระหว่าง ๕,๐๐๐ – ๗,๐๐๐ คดี หรือเฉลี่ยปีละ ๕,๙๔๒ คดี ทั้งนี้ ปริมาณคดีที่รับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่ปริมาณคดีรับเข้าของศาลปกครองชั้นต้น มีปริมาณเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง หรือทรงตัวอยู่ระหว่าง ๔,๐๐๐ – ๕,๐๐๐ คดีต่อปี สำหรับปริมาณคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จในภาพรวมนั้น ศาลปกครองสามารถพิจารณาได้แล้วเสร็จอยู่ระหว่าง ๔,๐๐๐ – ๕,๗๐๐ คดี หรือเฉลี่ยปีละ ๔,๕๓๔ คดี

แผนภูมิที่ ๒ : สถิติคดีปกครองในภาพรวม จำแนกตามปี พ.ศ. ที่คดีรับเข้า ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

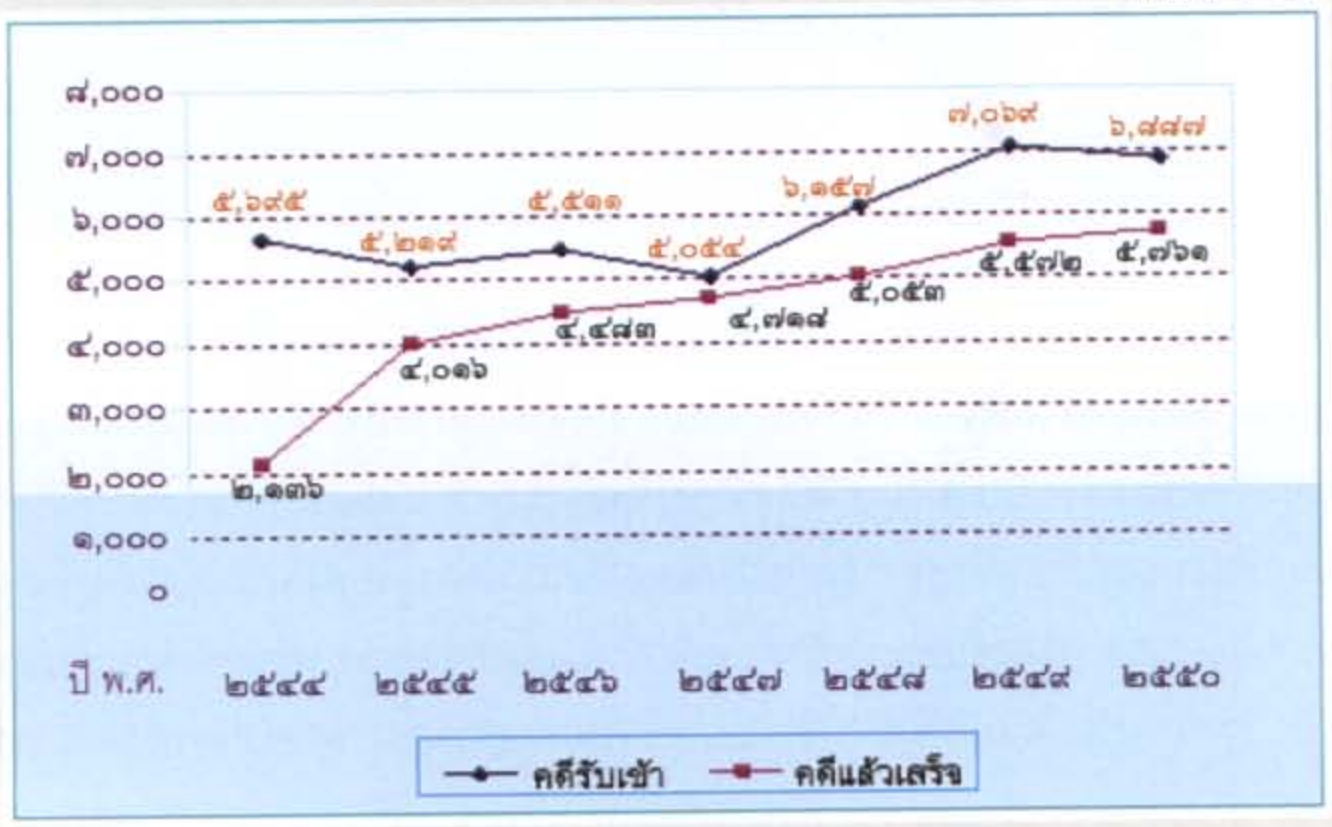
หน่วย : คดี



ศาลปกครองได้ให้ความสำคัญต่อการพิจารณาคดีเป็นอย่างมาก โดยได้กำหนดให้ปี ๒๕๕๐ เป็นปีแห่ง "การพัฒนาระบบบริหารจัดการคดี" ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากปี ๒๕๔๙ เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีคุณภาพตามความต้องการของประชาชนและสังคม แม้ว่าศาลปกครองจะพยายามเร่งรัดและดำเนินการในหลายด้านเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยปริมาณคดีแล้วเสร็จมีอัตราเพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่ก็ยังไม่เท่ากับปริมาณคดีรับเข้าของแต่ละปี ทำให้ยังคงมีปริมาณคดีคงค้างการพิจารณาสะสมอยู่จำนวนหนึ่ง

แผนภูมิที่ ๓ : เปรียบเทียบปริมาณคดีรับเข้าและแล้วเสร็จจำแนกรายปี ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

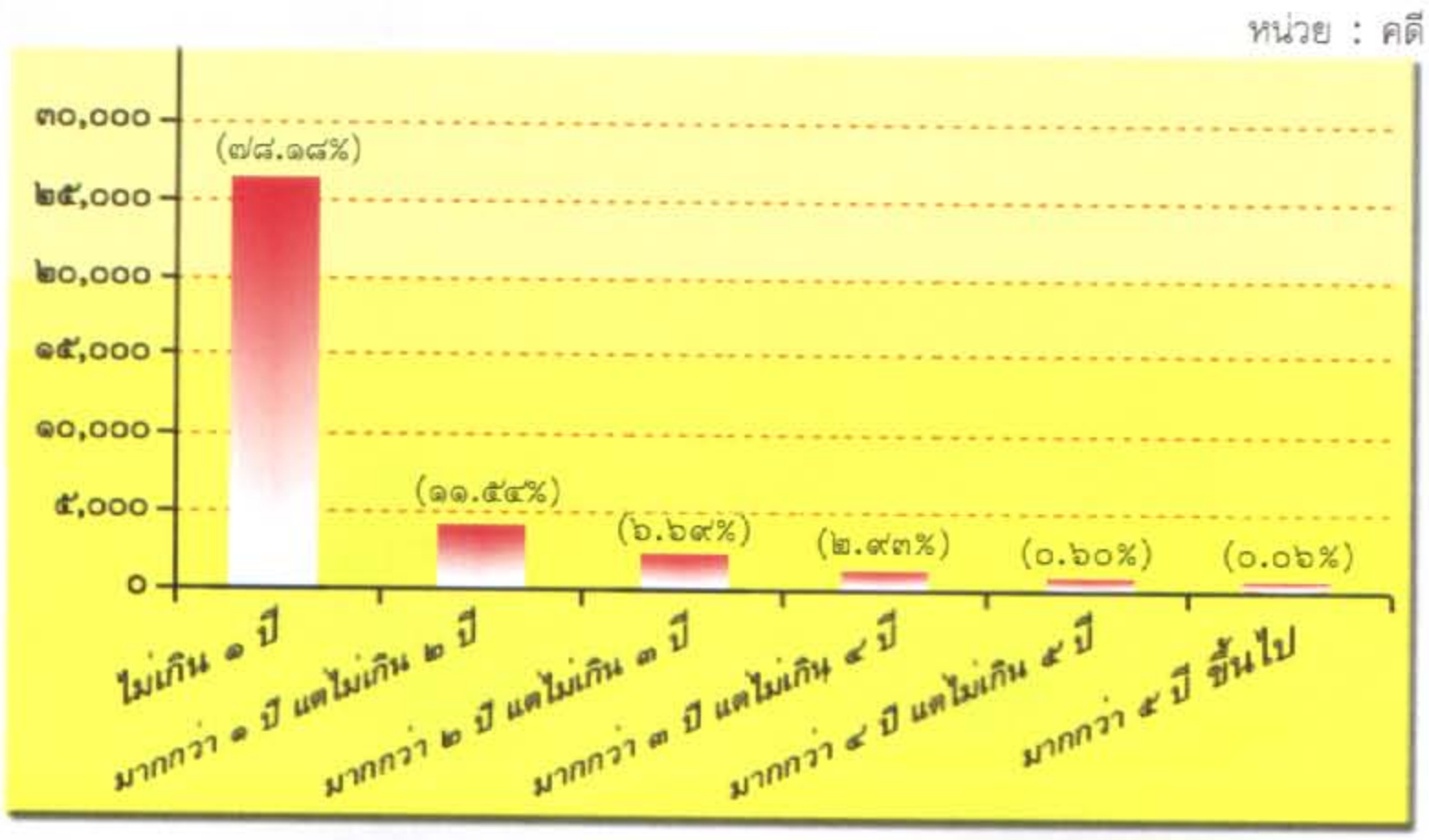
หน่วย : คดี



ศาลปกครองได้ตระหนักในเรื่องเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดีเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีปณิธานในการดำเนินการพิจารณาคดีว่า "ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม" ผลการพิจารณาแล้วเสร็จตั้งแต่เปิดทำการ – วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ คดีส่วนใหญ่ คือ จำนวน ๒๔,๘๑๓ คดี หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๘.๑๘ สามารถพิจารณาได้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี สำหรับคดีที่ใช้เวลามากกว่า ๑ ปี แต่ไม่เกิน ๒ ปี มีจำนวน ๓,๖๖๓ คดี หรือร้อยละ ๑๑.๕๔ มากกว่า ๒ ปี แต่ไม่เกิน ๓ ปี มีจำนวน ๒,๑๒๒ คดี หรือร้อยละ ๖.๖๙ เท่านั้น สาเหตุสำคัญที่การพิจารณาคดีบางคดีอาจมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการพิจารณานานกว่าปกตินั้น เนื่องจากส่วนหนึ่งเป็นคดีที่อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล หรือเป็นคดีที่คู่ความเสียชีวิต ซึ่งจะต้องรอทายาทดำเนินการ หรือเป็นคดีที่มีความซับซ้อนมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยซึ่งต้องใช้เอกสารพยานหลักฐานต่างๆ จำนวนมาก หรือเป็นคดีที่เป็นข้อจำกัดของคู่กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาคดี เป็นต้น

แผนภูมิที่ ๔ : ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดีในภาพรวม
ตั้งแต่เปิดทำการ – วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

หน่วย : คดี

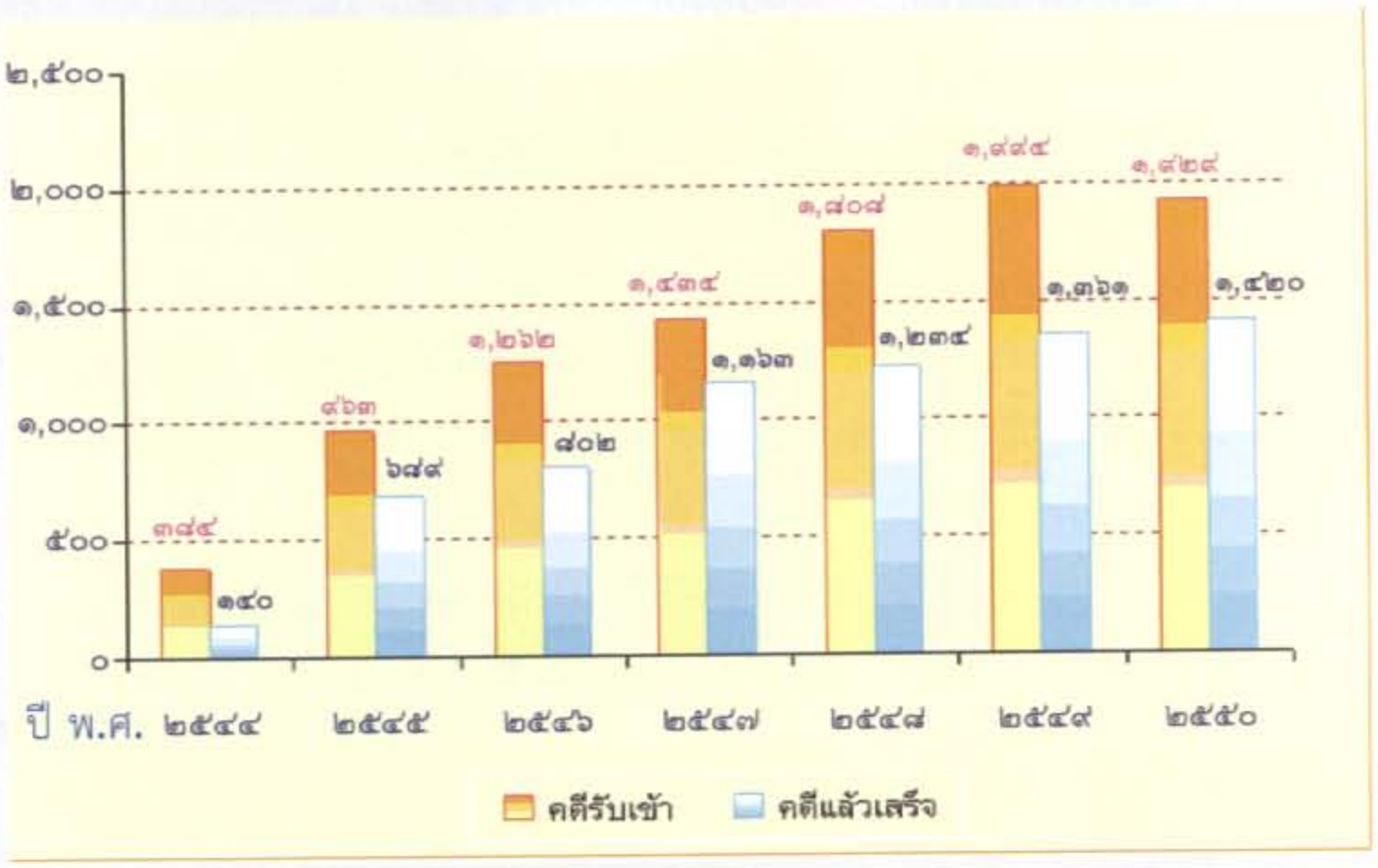


สถิติการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด

นับตั้งแต่เปิดทำการถึงสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ศาลปกครองสูงสุดมีคดีเข้าสู่การพิจารณาทั้งสิ้น ๙,๗๗๔ คดี โดยศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาคดีได้แล้วเสร็จ จำนวน ๖,๘๐๙ คดี คิดเป็นร้อยละ ๖๙.๖๖ ของคดีรับเข้า คดีที่เข้าสู่การพิจารณาส่วนใหญ่เป็นคดีคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งมีจำนวน ๕,๗๐๑ คดี คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๓๓ รองลงมา คือ คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จำนวน ๓,๘๔๗ คดี คิดเป็นร้อยละ ๓๙.๓๖ ของคดีรับเข้า ส่วนคดีฟ้องตรงมีเพียง ๒๒๖ คดี หรือร้อยละ ๒.๓๑ เท่านั้น

แผนภูมิที่ ๕ : สถิติคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด จำแนกรายปี พ.ศ. ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

หน่วย : คดี



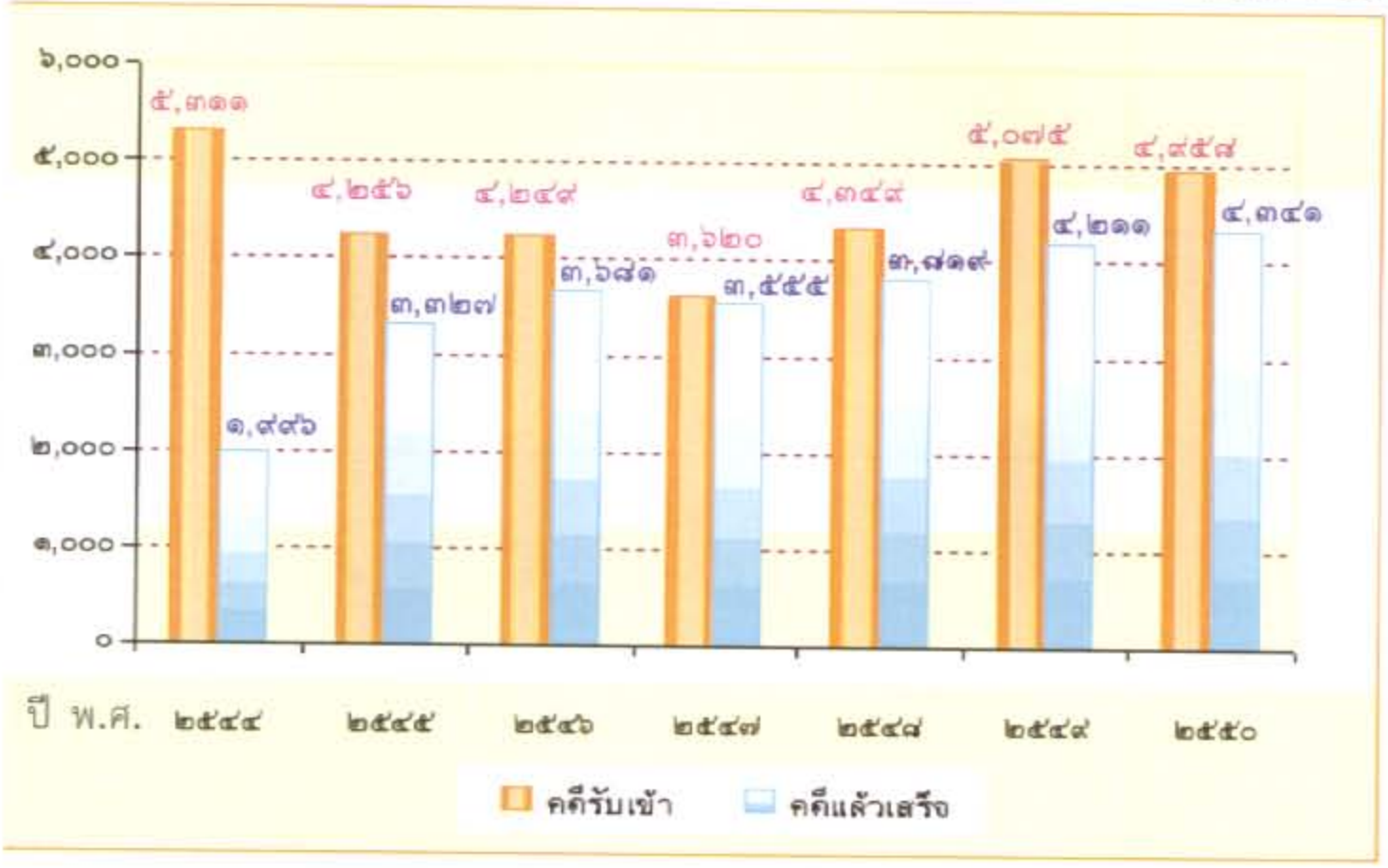
สถิติการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น

ตั้งแต่เปิดทำการถึงสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ศาลปกครองชั้นต้นมีคดีเข้าสู่การพิจารณาทั้งสิ้น ๓๑,๘๑๘ คดี แบ่งเป็นคดีของศาลปกครองกลาง ๑๗,๓๘๗ คดี หรือร้อยละ ๕๔.๖๕ และคดีของศาลปกครองในภูมิภาค ๑๔,๔๓๑ คดี หรือร้อยละ ๔๕.๓๕ ของคดีรับเข้า โดยจำนวนคดีที่เข้าทั้งหมดได้มีการพิจารณาแล้วเสร็จจำนวน ๒๔,๙๓๐ คดี หรือร้อยละ ๗๘.๓๕ ของคดีรับเข้าและเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ๖,๘๘๘ คดี หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๖๕ ของคดีรับเข้า

สำหรับคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นรับเข้าไว้พิจารณาส่วนใหญ่เป็นการยื่นฟ้องด้วยตนเอง (รวมการรับโอนคดีจากศาลอื่น) และการยื่นฟ้องทางไปรษณีย์ คิดเป็นร้อยละ ๖๔.๖๙ และ ๓๕.๓๑ ของคดีรับเข้าทั้งหมดตามลำดับ ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สัดส่วนการฟ้องคดีจำแนกตามช่องทางการฟ้องของศาลปกครองชั้นต้น ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๐ พบว่า ประชาชนยังนิยมการยื่นฟ้องด้วยตนเองมากกว่าการยื่นฟ้องทางไปรษณีย์ นอกจากนี้หากจำแนกปริมาณคดีที่รับเข้าเป็นรายศาลปกครองชั้นต้น พบว่า ศาลปกครองกลางมีปริมาณคดีรับเข้าสูงสุด คือ ๑๗,๓๘๗ คดี หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๔.๖๕ ของคดีรับเข้า รองลงมาได้แก่ ศาลปกครองขอนแก่น และศาลปกครองนครราชสีมา มีคดีรับเข้าเท่ากับ ๒,๙๗๙ คดี และ ๒,๙๔๑ คดี หรือคิดเป็นร้อยละ ๙.๓๖ และ ๙.๒๔ ของคดีรับเข้าทั้งหมด

แผนภูมิที่ ๖ : สถิติคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น จำแนกรายปี พ.ศ. ตั้งแต่เปิดทำการ – วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

หน่วย : คดี



สถิติคดีปกครอง : จำแนกตามพื้นที่ที่มูลคดีเกิดและภูมิลำเนาผู้ฟ้อง

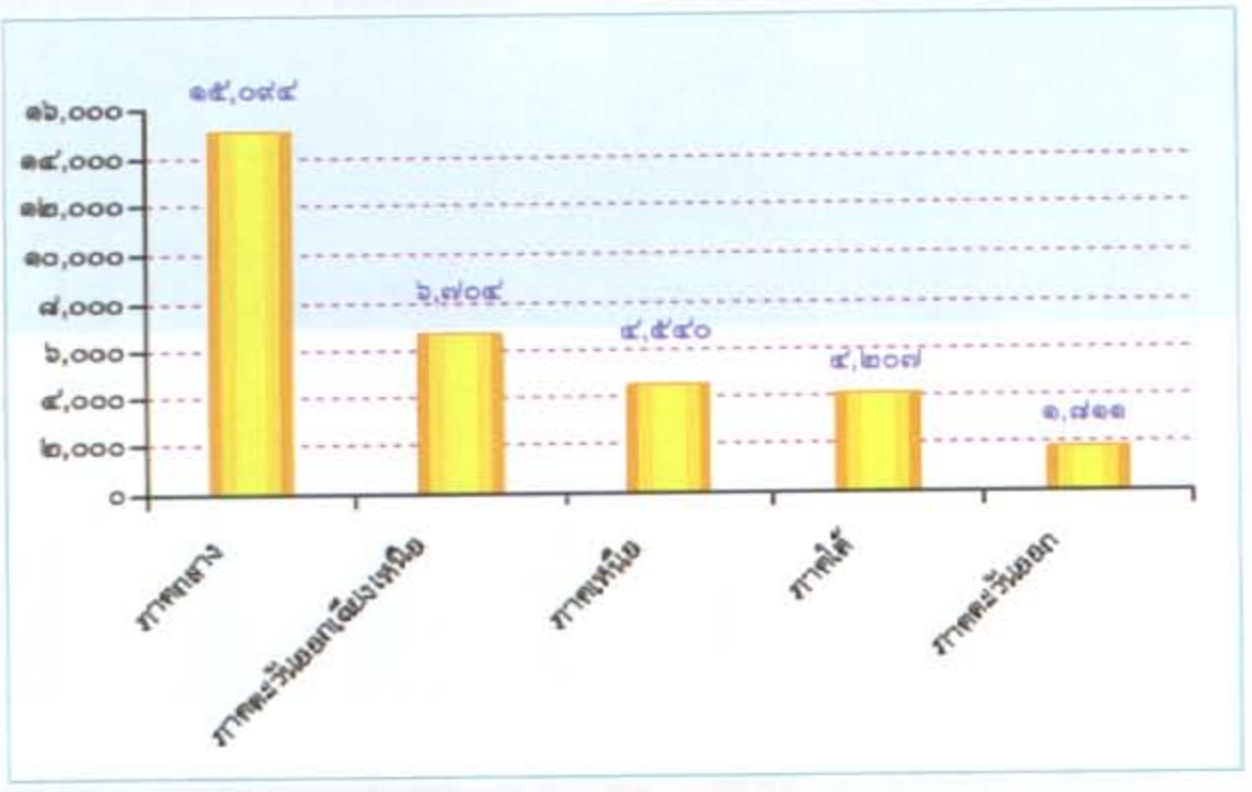
การฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเขตอำนาจศาลในพื้นที่ที่มูลคดีเกิด หรือศาลปกครองที่มีเขตอำนาจศาลซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีก็ได้ สถิติการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้นจำแนกตามพื้นที่ที่มูลคดีเกิดและภูมิลำเนาผู้ฟ้องตั้งแต่เปิดทำการถึงสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีแนวโน้มสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยภาคกลางเป็นพื้นที่ที่มีปริมาณคดีปกครองมากที่สุด ส่วนภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่มีปริมาณคดีปกครองน้อยที่สุด

สถิติคดีปกครอง : จำแนกตามพื้นที่ที่มูลคดีเกิด

คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น หากจำแนกตามพื้นที่ที่มูลคดีเกิด ตั้งแต่เปิดทำการถึงสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า ภาคกลางเป็นภาคที่มีมูลคดีเกิดมากที่สุด คือ ๑๕,๐๙๔ คดี รองลงมา ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๖,๗๐๔ คดี ภาคเหนือ ๔,๕๔๐ คดี ภาคใต้ ๔,๒๐๗ คดี และภาคตะวันออก ๑,๘๑๑ คดี และหากจำแนกตามจังหวัดที่มูลคดีเกิด พบว่า กรุงเทพมหานคร เป็นจังหวัดที่มีมูลคดีเกิดมากที่สุด คือ ๑๐,๐๖๖ คดี รองลงได้แก่ เชียงใหม่ ๑,๐๐๐ คดี ขอนแก่น ๙๖๔ คดี และนครราชสีมา ๙๐๗ คดี ส่วนจังหวัดที่มีมูลคดีเกิดน้อยที่สุด คือ สมุทรสงคราม จำนวน ๓๘ คดี เท่านั้น

แผนภูมิที่ ๗ : สถิติการยื่นฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้น จำแนกตามพื้นที่ที่มูลคดีเกิด ตั้งแต่เปิดทำการ – วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

หน่วย : คดี

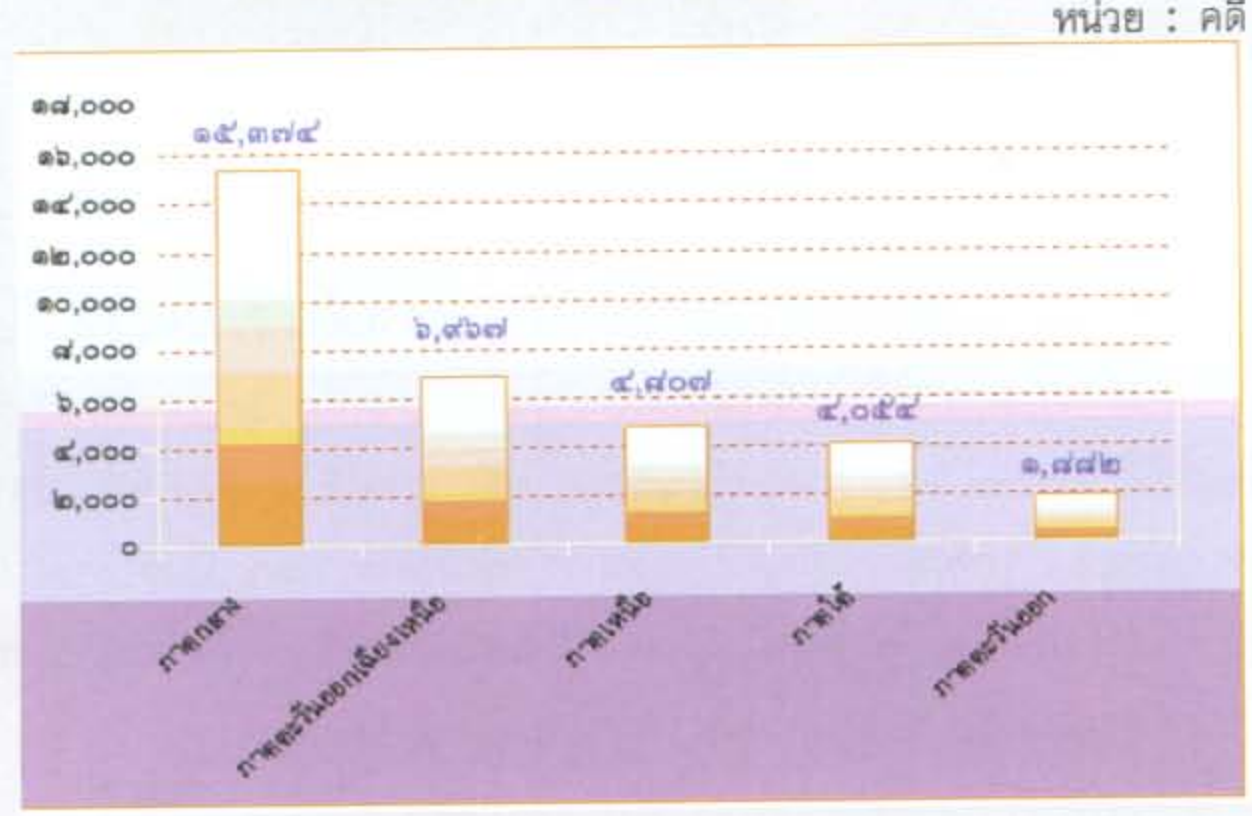


สถิติคดีปกครอง : จำแนกตามภูมิลำเนาผู้ฟ้อง

หากจำแนกในด้านภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ตั้งแต่เปิดทำการ-สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ปรากฏว่า ภาคกลางเป็นภาคที่มีการยื่นฟ้องคดีมากที่สุด คือ ๑๕,๓๗๔ คดี รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๖,๙๖๗ คดี ภาคเหนือ ๔,๘๐๗ คดี ภาคใต้ ๔,๐๕๔ คดี ภาคตะวันออก ๑,๘๘๒ คดี และหากจำแนกตามจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องมากที่สุด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ๘,๙๒๐ คดี รองลงมา ได้แก่ นนทบุรี ๑,๔๒๘ คดี เชียงใหม่ ๑,๑๓๓ คดี ส่วนจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องน้อยที่สุด คือ แม่ฮ่องสอน โดยมีปริมาณคดี ๔๗ คดี

แผนภูมิที่ ๘ : สถิติการยื่นฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้น จำแนกตามภูมิลำเนาผู้ฟ้อง ตั้งแต่เปิดทำการ – วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

หน่วย : คดี



สถิติหน่วยงานที่ถูกฟ้องคดีปกครอง

ตั้งแต่เปิดทำการถึงสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนราชการระดับกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงที่ถูกฟ้องคดีปกครองสูงสุด คือ กระทรวงมหาดไทย ๑๑,๒๐๐ คดี รองลงมา ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ๔,๓๐๘ คดี และกระทรวงคมนาคม ๓,๗๔๘ คดี

ตารางที่ ๑ : ส่วนราชการระดับกระทรวงที่ถูกฟ้องคดีปกครองสูงสุด ๑๐ ลำดับแรก
ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

หน่วย : คดี

ลำดับที่	หน่วยงาน	จำนวนคดี
๑	กระทรวงมหาดไทย	๑๑,๒๐๐
๒	กระทรวงศึกษาธิการ	๔,๓๐๘
๓	กระทรวงคมนาคม	๓,๗๔๘
๔	สำนักนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี	๓,๔๒๗
๕	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๓,๒๙๓
๖	กระทรวงการคลัง	๒,๒๐๘
๗	กระทรวงสาธารณสุข	๙๖๘
๘	กระทรวงยุติธรรม	๖๑๘
๙	กระทรวงอุตสาหกรรม	๔๓๔
๑๐	กระทรวงแรงงาน	๓๗๓

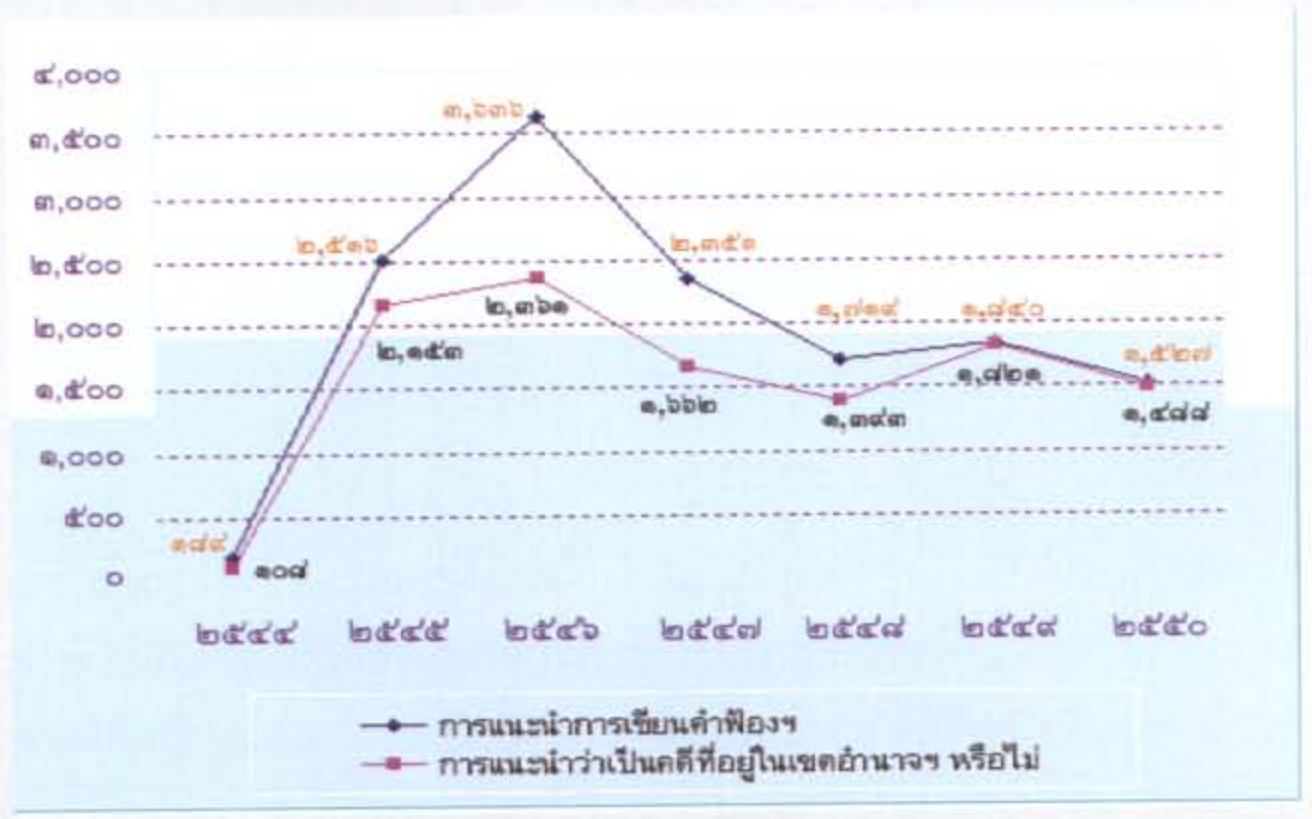
สถิติการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครอง

แม้ว่าศาลปกครองได้เปิดทำการมาร่วม ๗ ปี โดยได้เร่งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนผ่านช่องทางต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการคุ้มครองสิทธิของตน จากวันเปิดทำการถึงสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงมีประชาชนมาขอรับคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครองเป็นจำนวนมากทุกปี โดยมีจำนวนทั้งสิ้น ๔๘,๔๓๕ ราย ทั้งนี้ ลักษณะเรื่องที่มีการขอรับคำปรึกษามากที่สุด ได้แก่ การให้คำแนะนำในการเขียนคำฟ้อง การยื่นอุทธรณ์หรือขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๓,๗๗๘ ราย คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๔๕ รองลงมาได้แก่ การให้คำปรึกษาแนะนำว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ จำนวน ๑๐,๙๘๖ ราย การให้คำปรึกษาในเรื่องอื่นๆ ๘,๓๐๙ ราย การให้คำแนะนำวิธีปฏิบัติก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ๗,๗๐๙ ราย และการให้คำปรึกษาด้านความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลปกครอง ๗,๖๕๓ ราย คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๖๘, ๑๗.๑๕, ๑๕.๙๒ และร้อยละ ๑๕.๘๐ ตามลำดับ

ตารางที่ ๒ : สถิติการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครอง ตั้งแต่เปิดทำการ – วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

ลำดับ	ลักษณะเรื่อง	ประจำปี พ.ศ.							รวม	ร้อยละ
		๒๕๔๔	๒๕๔๕	๒๕๔๖	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐		
๑	การให้คำแนะนำในการเขียนคำฟ้อง การยื่นฟ้องการอุทธรณ์หรือขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง	๑๗๙	๒,๕๑๖	๓,๖๓๖	๒,๓๕๑	๑,๗๑๙	๑,๗๕๐	๑,๕๒๗	๑๓,๗๗๘	๒๗.๔๕
๒	การให้คำปรึกษาแนะนำว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่	๑๐๗	๒,๑๕๓	๒,๓๖๑	๑,๖๖๒	๑,๓๙๓	๑,๗๒๑	๑,๔๗๘	๑๐,๗๗๖	๒๒.๖๗
๓	การให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องอื่นๆ	๗๔	๑,๖๗๕	๑,๗๕๐	๑,๔๗๗	๗๕๑	๑,๐๗๕	๑,๐๗๘	๗,๓๐๔	๑๗.๑๕
๔	การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๒๑๓	๑,๐๔๗	๒,๐๗๖	๑,๓๔๗	๑,๐๒๓	๗๗๒	๑,๐๖๔	๗,๗๐๔	๑๕.๗๒
๕	การให้คำปรึกษาด้านความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลปกครอง	๓๔	๑,๖๑๑	๑,๕๓๐	๑,๐๗๖	๗๖๗	๑,๐๗๗	๑,๔๔๗	๗,๖๕๓	๑๕.๗๐
รวม		๖๗๑	๙,๐๑๑	๑๑,๕๖๓	๗,๙๗๐	๕,๙๕๔	๖,๗๑๕	๖,๖๐๔	๔๗,๔๓๕	๑๐๐.๐๐

แผนภูมิที่ ๙ : สถิติการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครอง ตั้งแต่เปิดทำการ – วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐



หากพิจารณาสถิติการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับเรื่องการเขียนคำฟ้อง การยื่นฟ้อง การอุทธรณ์ หรือขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง และการให้คำปรึกษาแนะนำว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งปรากฏว่าใน ๓ ปีแรกที่เปิดทำการ การให้คำปรึกษาในเรื่องดังกล่าวมีการเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก ส่วนในปีต่อๆ มาจะมีอัตราที่ลดลงนั้น ถือเป็นตัวแปรสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและการฟ้องคดีปกครองมากยิ่งขึ้น

การบังคับคดีปกครอง

การดำเนินการตามภารกิจด้านการบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับในคดีปกครองทั่วไป คดีละเมิดทางปกครอง คดีสัญญาทางปกครอง และคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองตามมาตรา ๗๗(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ โดยมีสำนักบังคับคดีปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีดังกล่าว การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น สำนักบังคับคดีปกครองจะปฏิบัติตามมาตรา ๗๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยรอการบังคับคดีไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา สำนักบังคับคดีปกครองสามารถดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับได้ทันที

การกำหนดคำบังคับในคดีปกครองของศาลปกครอง จะมีคำบังคับเป็นไปตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดตามลักษณะคำฟ้องในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ตัวอย่างคดีที่ได้ดำเนินการบังคับในปี ๒๕๕๐ จำแนกตามประเภทของคำบังคับ

๑. คำบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง

๑.๑ คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๙/๒๕๕๐ ให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๐ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ เฉพาะข้อ ๒.๒.๑๑ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

๑.๒ คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒/๒๕๕๐ ให้ (๑) เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งอำเภอโซ่พิสัย ที่ ๑๕๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ (ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูมได้กระทำหรือจะกระทำ) (๒) เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งอำเภอโซ่พิสัย ที่ ๑๙๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ (ที่วินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม ผู้ฟ้องคดี (เพิ่มเติม)) (๓) เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งอำเภอโซ่พิสัย ที่ ๒๑๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ (ที่วินิจฉัยให้สภาพการเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูมของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง)

๑.๓ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๕๓/๒๕๔๙ ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ อย ๖๒๑๐๑/๖๕ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕ และที่ อย ๖๒๑๐๑/๑๙๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางสาธารณประโยชน์

๑.๔ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๗๑/๒๕๔๙ พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ ที่คัดเลือกผู้สมัครจำนวน ๑๔ คน เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ลงในประกาศแต่ละฉบับเป็นต้นไป โดยถือเสมือนว่าผู้ได้รับการคัดเลือกทั้ง ๑๔ คน ไม่เคยได้รับการคัดเลือกและเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกเป็น กสช.

๑.๕ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๔๙/๒๕๔๙ พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๙/๒๕๔๕ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ทั้งหมด

๒. คำบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งและให้กระทำการ

๒.๑ เพิกถอนกฎและให้กระทำการ

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๗๒/๒๕๕๐ พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้เพิกถอนหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ศธ ๐๔๐๐๖/๘ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๘ (เรื่อง ให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๘ อันเป็นวันที่ได้มีการออกคำสั่งเป็นต้นไป และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวดง ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันมีคำพิพากษา

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๐๖/๒๕๔๙ พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าประกันอุบัติเหตุให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๘ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ โดยให้คืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวคนละ ๒๐๐ บาท นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้ (๑) เพิกถอนระเบียบสภาประจำสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ว่าด้วยการประกันอุบัติเหตุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗.๑ ที่กำหนดให้นักศึกษาทุกคนมีการทำประกันอุบัติเหตุ (๒) เพิกถอนประกาศสถาบันราชภัฏมหาสารคาม เรื่อง การรับและจ่ายเงินประกันอุบัติเหตุ ฉบับลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ข้อ ๑ ซึ่งกำหนดให้นักศึกษาสถาบันราชภัฏมหาสารคามทุกประเภท ทุกระดับทุกคน ต้องชำระเงินค่าประกันอุบัติเหตุคนละ ๒๐๐ บาท ต่อปี ทั้งนี้ โดยให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันมีคำพิพากษาและให้มีประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการให้เพิกถอนกฎ

๒.๒ เพิกถอนคำสั่งและให้กระทำการ

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ๗/๒๕๕๐ ให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ คค ๐๖๑๔/๒๙๕๕ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ (เรื่องปฏิเสธไม่จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดี) และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดี อัตราค่าทดแทนไร่ละ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑/๒๕๔๙ ให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งตลาดนัดเลขที่ ๐๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำกับดูแลตลาดและการขายของในตลาดนัดซึ่งตั้งอยู่ในที่หรือทางสาธารณะให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และสุขลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดและขจัดเหตุรำคาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลอื่นให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

๓. คำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในกำหนดเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

๓.๑ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๗๙๓/๒๕๔๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งเรื่องการขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครสวรรค์พิจารณาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และเมื่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครสวรรค์พิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาสั่งการคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นต่อไปโดยเร็ว

๓.๒ คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ ๒๙๗/๒๕๔๙ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยการต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

๓.๓ คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๖/๒๕๔๘ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ หรือกำจัดและควบคุมเหตุรำคาญอันเกิดจากการเลี้ยงสุกรของนาย ส. ให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

๔. คำบังคับสั่งให้ใช้เงินหรือให้กระทำการ

๔.๑ สั่งให้ใช้เงิน

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๙/๒๕๔๙ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่รังวัดเพิ่มขึ้น เนื้อที่ ๑๐๗ ตารางวา ในอัตราตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๓๒๑,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๔/๒๕๔๙ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๓๗๕,๐๐๐ บาท และเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่เกิดจากการดำเนินการจดแจ้งทางทะเบียนเพื่อแก้ไขจำนวนเนื้อที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๑๑๕๐๖ ของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตรงตามจำนวนเนื้อที่ดินที่เหลืออยู่จริงภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๘๕/๒๕๕๐ พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นดังนี้ (๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าจ้างจำนวน ๗๐๘,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันผิดนัดจนถึงวันนำคดีมาฟ้องเป็นเงิน ๓๔,๖๓๘ บาท (๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยเงินต้น ๗๐๘,๓๐๐ บาท ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

(๔) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ๕๕/๒๕๕๐ พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระสินจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗,๐๔๕,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ นับแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จนถึงวันที่ชำระเงินเสร็จสิ้น ทั้งนี้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

๔.๒ สั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ ๖๐/๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เลขที่ สต.ส ๑๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ แก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการแจ้งรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทิ้งงานต่อนายอำเภอเมืองสตูล ตามหนังสือที่ สต ๗๑๐๐๒/๒๕๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖

๔.๓ สั่งให้กระทำการ

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ๗/๒๕๕๐ ให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ คค ๐๖๑๔/๒๙๕๕ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดี อัตราค่าทดแทนไร่ละ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๔/๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการขอเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรในปีการศึกษาดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไป เพื่อให้บัณฑิตทุกคนถือปฏิบัติในการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรดังกล่าว

๕. คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

๕.๑ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๙๑๖/๒๕๔๙ พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีสัญชาติไทยและดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

๕.๒ คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๒/๒๕๔๙ ให้ ๑. เพิกถอนมติ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการประชุมครั้งที่ ๓๙/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณวุฒิสาขาวิชาเอกไม่ตรงตามประกาศลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๗ ไม่มีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการครูโดยให้มีผลนับแต่วันที่มีมติ ๒. ให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามสิทธิ พร้อมคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้นับแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการครู สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๒ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา ทั้งนี้ ให้คำพิพากษามีผลบังคับนับแต่คดีถึงที่สุด

๖. คำบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

๖.๑ ให้กระทำการ

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๘/๒๕๔๘ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนบ้านพักอาศัยและโรงเรือนพิพาทออกจากชายหาดสาธารณประโยชน์ ตำบลซากพง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง และจัดทำที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอน ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการรื้อถอนและจัดทำที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๒๙/๒๕๔๘ พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณากำหนดราคาและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวขนาดความกว้าง ๑๐ เมตร โดยนับต่อจากระยะ ๒๐ เมตรจากศูนย์กลางทาง และพิจารณากำหนดราคาและจ่ายค่าทดแทนค่ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง บ้านเลขที่ ๗ ที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

๖.๒ ละเว้นกระทำการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๘/๒๕๕๐ พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องในส่วนที่ขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือที่ มท ๐๘๐๙.๒ /๗๑๘ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เรื่อง หารือคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัคร นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ห้ามมิให้ใช้ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสอบคัดเลือกสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด(เพิ่มเติม) ฉบับลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ กับผู้ฟ้องคดี และให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง ระดับ ๘ และมีสิทธิสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง (นักบริหาร...ระดับ ๘) โดยให้มีผลนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

สถิติการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองประจำปี ๒๕๕๐

ปี พ.ศ. ๒๕๕๐	คดีที่ต้องดำเนินการบังคับคดีในปี ๒๕๕๐	คดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จในปี ๒๕๕๐	คดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการบังคับคดี ณ สิ้นปี ๒๕๕๐	
			อยู่ระหว่างการบังคับคดี	อยู่ระหว่างการดำเนินการของคู่กรณี
	คำพิพากษา	คำพิพากษา	คำพิพากษา	คำพิพากษา
ยอดยกมา	๔๒๒	๓๖๔	๓๒๗	๒๑๖
รับเข้า	๔๘๕			
รวม	๙๐๗			

คดีที่ศาลมีข้อสังเกตในการปฏิบัติตามคำพิพากษา

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖/๒๕๕๐ **พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น** ที่ให้เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ยกคำร้องทุกข์ผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๔๗๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากรักษาการในตำแหน่งหัวหน้างานสวัสดิการและอนามัย **โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าความบกพร่องของผู้ฟ้องคดียังไม่มีพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอถึงขั้นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรมีมติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ (๒) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้องหรือการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติตามข้อ ๑๔ (๒) แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้วให้แจ้งผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้องทุกข์) ทราบเป็นหนังสือโดยเร็วตามข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ดังกล่าว**

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๙๐/๒๕๔๙ ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ พบ ๐๘๑๗/๕๕๗๑ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ที่ปฏิเสธไม่รับคำร้องขอเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าในทะเบียนบ้านไว้พิจารณา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ววินิจฉัยตามข้อ ๙๗ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ **โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ดังนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดี ๒ แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร (ท.ร.๓๑) ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ที่ขอเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการสอบสวน และในการดำเนินการสอบสวนพยานบุคคล หากพยานบุคคลใดไม่สามารถพูดหรือฟังภาษาไทยได้ชัดเจนให้มีล่ามแปลโดยความยินยอมทั้งสองฝ่าย**

พลการปฏิบัติงานของศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครอง

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ศาลปกครองประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและขับเคลื่อนการดำเนินงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง โดยมีภารกิจหลักที่ต้องดำเนินการ ๓ ภารกิจและได้กำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลสำเร็จการดำเนินงานในระดับต่างๆ ไว้ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๐ มีการประเมินผลความสำเร็จตามตัวชี้วัดที่สำคัญ และกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

ผลการปฏิบัติงานระดับเป้าประสงค์และยุทธศาสตร์

ผลสำเร็จจากการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง ในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๐ ตามตัวชี้วัดที่สำคัญ ดังนี้

ตัวชี้วัด	เป้าหมาย	ผลการปฏิบัติงาน
๑.จำนวนคดีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเสร็จ (คดี)	๕,๗๐๐ คดี	๕,๖๙๕ คดี - ศาลปกครองสูงสุด ๑,๔๒๐ คดี - ศาลปกครองกลาง ๒,๒๓๒ คดี - ศาลปกครองในภูมิภาค ๒,๐๔๓ คดี
๒.ร้อยละของประชาชนที่มีความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครอง (%)	๘๕%	๘๘ %
๓.รายงานสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการทางปกครองจากคำพิพากษา/คำสั่ง ในรอบปีที่ผ่านมา ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ฉบับ)	๑ ฉบับ	๑ ฉบับ
๔.จำนวนผลงานและเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่เผยแพร่ (เรื่อง)	๙ เรื่อง	๒๙ เรื่อง

ตัวชี้วัด	เป้าหมาย	ผลการปฏิบัติงาน
๕. ร้อยละของหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการเผยแพร่คำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครอง รายงานสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการหรือผลงานทางวิชาการ (%)	๘๕%	๗๖%
๖. ร้อยละของจำนวนคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาต่อคดีที่ประชาชนยื่นฟ้องทั้งหมด (%)	๗๕%	๕๕%
๗. ร้อยละของหน่วยงานทางปกครองที่นำคำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครอง แนวทางการปฏิบัติราชการ ผลงานทางวิชาการไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ (%)	๘๕%	๙๔%
๘. จำนวนศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดเพิ่มขึ้น (แห่ง)	๑ แห่ง	โครงการก่อสร้างที่ทำการศาลปกครองอุบลราชธานี
๙. ร้อยละจำนวนคดีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเสร็จในกรอบเวลามาตรฐาน (๒ ปี) (%)	๗๕%	๗๗%
๑๐. จำนวนประเทศที่มีการสถาปนา/กระชับความสัมพันธ์/การแลกเปลี่ยนความร่วมมือทางวิชาการ (ประเทศ)	๒ ประเทศ	๙ ประเทศ
๑๑. ร้อยละของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการพัฒนามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองตามเกณฑ์ที่กำหนด (%)	๗๕%	๙๗%
๑๒. ร้อยละของประชาชนที่เข้าร่วมกิจกรรมมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและวิธีการฟ้องคดีปกครองตามเกณฑ์ที่กำหนด(%)	๖๐%	๙๒%
๑๓. ร้อยละของกิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ดำเนินการแล้วเสร็จตามเป้าหมายที่กำหนด	๘๐%	๘๓%

ผลการปฏิบัติงานระดับกิจกรรม

๑. ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพบุคลากร

ในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้จัดอบรม สัมมนา การเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ทั้งการพัฒนาตุลาการศาลปกครอง การพัฒนาพนักงานคดีปกครอง และการพัฒนาบุคลากรสายสนับสนุน ดังนี้

ลำดับ	โครงการ	จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ
๑	จัดสัมมนาต่อเนื่องระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น	
	ครั้งที่ ๑ เรื่อง "หลักกฎหมายกิจการโทรคมนาคม" วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐	๖๒ คน
	ครั้งที่ ๒ เรื่อง "คดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่" วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐	๔๓ คน
	ครั้งที่ ๓ เรื่อง "สัญญาทางปกครอง และคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี" วันที่ ๖-๙ มีนาคม ๒๕๕๐	๒๐๘ คน
	ครั้งที่ ๔ เรื่อง "นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว" วันที่ ๓๐ เมษายน - ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐	๑๗๐ คน
	ครั้งที่ ๕ เรื่อง "ความรู้เกี่ยวกับตลาดทุนและธุรกิจหลักทรัพย์" วันที่ ๖-๗ มิถุนายน ๒๕๕๐	๑๐๕ คน
	ครั้งที่ ๖ เรื่อง "การดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลงทุน" วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐	๔๑ คน
	ครั้งที่ ๗ เรื่อง "ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่" วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐	๑๙๗ คน
๒	จัดสัมมนาตุลาการศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๒๒-๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐	๑๗ คน
๓	จัดโครงการฝึกอบรมพนักงานคดีปกครองระดับกลางรุ่นที่ ๑๐ วันที่ ๒๘ พฤษภาคม - ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐	๖๘ คน
๔	จัดบรรยายพิเศษ ๗ ครั้ง	
	ครั้งที่ ๑ เรื่อง "ข้อคิดเพื่อชีวิตที่ดีงาม"	๘๐ คน
	ครั้งที่ ๒ เรื่อง "พุทธธรรมค้ำจุนโลก"	๖๒ คน
	ครั้งที่ ๓ เรื่อง "น้อมนำธรรมสู่การปฏิบัติงาน"	๙๐ คน
	ครั้งที่ ๔ เรื่อง "ลดอ้วนลดโรค"	๑๒๐ คน
	ครั้งที่ ๕ เรื่อง "หัวเราะเคาะโรค"	๑๑๙ คน
	ครั้งที่ ๖ เรื่อง "ทำงานอย่างไรให้ประสบความสำเร็จ"	๑๕๗ คน
	ครั้งที่ ๗ เรื่อง "ชีวิตจะดีงาม ต้องยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริต"	๑๑๒ คน
๕	จัดโครงการปฐมนิเทศข้าราชการบรรจุใหม่	๓๖ คน
๖	จัดโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการความรู้และองค์กรแห่งการเรียนรู้ วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐	๑๘๐ คน
๗	จัดอบรมหลักสูตรนักบริหารสำนักงานศาลปกครองระดับกลาง รุ่นที่ ๔	๔๓ คน
๘	จัดอบรมบุคลากรสายสนับสนุนตามระบบสมรรถนะ จำนวน ๑๔ โครงการ	๖๓๑ คน
๙	จัดสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐	๑๔๔ คน
๑๐	จัดสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖-๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๐	๑๘๑ คน
๑๑	จัดสัมมนาตุลาการศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ วันที่ ๑๔-๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๐	๓๙ คน





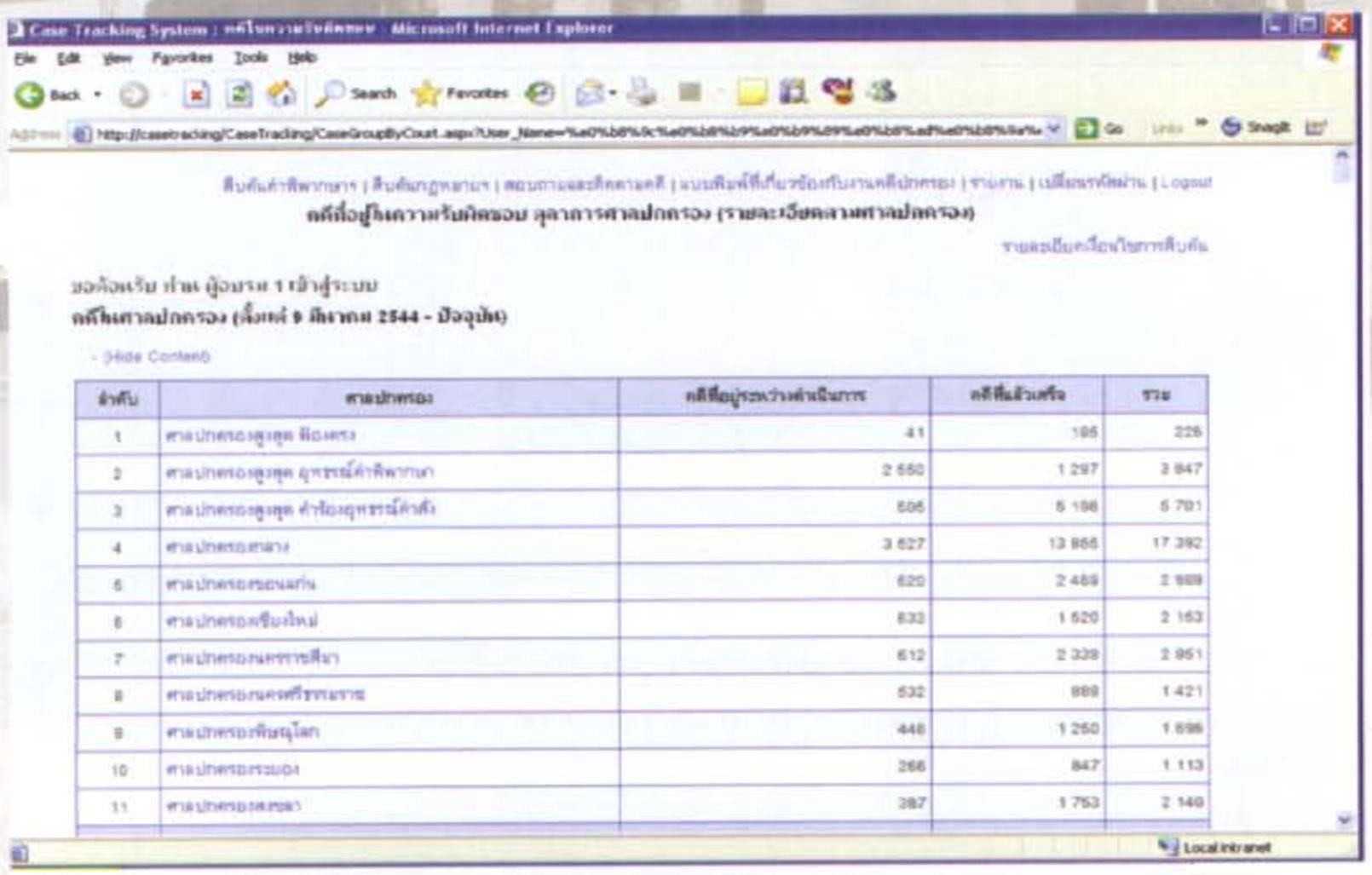
การสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ หัวข้อ "แนวทางการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองชั้นต้นที่มีประสิทธิภาพ" วันศุกร์ที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมแม่น้ำริเวอร์ไซด์

การฝึกอบรมหลักสูตร "พนักงานคดีปกครองระดับกลาง" รุ่นที่ ๑๐ ระหว่างวันที่ ๒๘ พฤษภาคม – ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ณ ห้องสัมมนาชั้น ๔๓ สำนักงานศาลปกครอง

๒. ด้านการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

๒.๑ การพัฒนาโปรแกรมบริหารจัดการคดีปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง ได้พัฒนาโปรแกรมบริหารจัดการคดีปกครองบนพื้นฐานของเว็บ (http.// casetracging) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนผู้บริหารศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครอง และพนักงานคดีปกครอง ให้สามารถบริหารจัดการคดี ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเชื่อมโยงไปยังระบบงานอื่นๆ อาทิ ระบบงานสนับสนุนคดีปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้งานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้จัดให้คำแนะนำผู้เกี่ยวข้องกับการใช้งาน ได้แก่ ตุลาการศาลปกครองกลาง พนักงานคดีปกครอง และเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานคดีปกครอง ในปี ๒๕๕๐ แล้ว จำนวน ๓๘๑ คน



๒.๒ การให้บริการข้อมูลสารสนเทศผ่านเครือข่ายสื่อสารอินเทอร์เน็ตและอินทราเน็ต

๒.๒.๑ การพัฒนาเว็บไซต์การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศครั้งที่ ๙ (IASAJ) (www.admincourt.go.th/iasaj)

สำนักงานศาลปกครองได้พัฒนาเว็บไซต์การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙ (IASAJ) ซึ่งจัดขึ้นที่ประเทศไทยระหว่างวันที่ ๒๒-๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยจัดทำช่องทางการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และพัฒนาเว็บไซต์การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศครั้งที่ ๙ (IASAJ) ไว้ที่ www.admincourt.go.th/iasaj เพื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่สำคัญให้กับผู้ที่จะเข้าร่วมประชุมและผู้สนใจได้รับทราบข้อมูล อาทิ ข้อมูลของสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ข้อมูลเกี่ยวกับศาลปกครองของประเทศไทย สรุปข้อมูลการประชุมฯ ครั้งที่ผ่านมา รวมทั้งสิ้น ๘ ครั้ง ข้อมูลรายละเอียดของการประชุม IASAJ ครั้งที่ ๙ เช่น ประเทศที่เข้าร่วมประชุม เอกสารรายงานของประเทศ (National Report) แต่ละประเทศ และเอกสารรายงานทั่วไป (General Report) การจองห้องพัก การลงทะเบียน รวมทั้งการแนะนำประเทศไทยและแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจ โดยได้เริ่มเผยแพร่การใช้งานตั้งแต่ต้นเดือนธันวาคม ๒๕๔๙ จนถึงปัจจุบัน



๒.๒.๒ การพัฒนาเว็บไซต์ศาลปกครอง (www.admincourt.go.th)

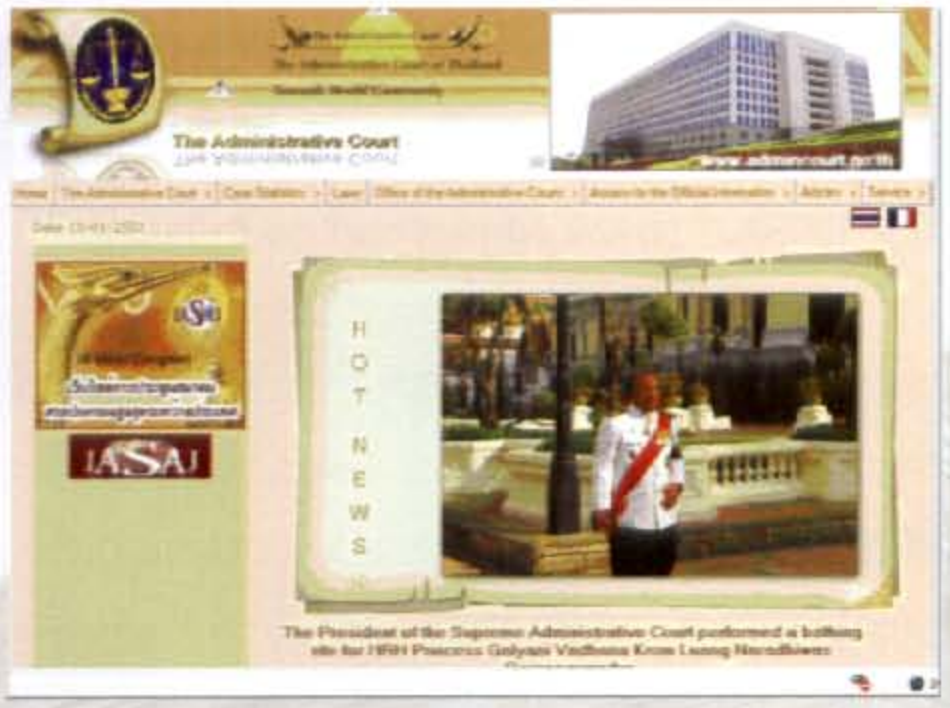
สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเว็บไซต์ศาลปกครองเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองให้ผู้สนใจได้รับทราบ ๓ ภาษา คือ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศส ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ได้เผยแพร่ตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ และเพื่อให้การประชาสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปอย่างกว้างขวาง จึงได้พัฒนาเว็บไซต์ศาลปกครองเป็นภาษาฝรั่งเศสเพิ่มเติม โดยได้เผยแพร่ตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม ๒๕๔๙



เว็บไซต์ภาษาไทย



เว็บไซต์ภาษาฝรั่งเศส



เว็บไซต์ภาษาอังกฤษ

๒.๒.๓ การพัฒนาระบบอินทราเน็ตของศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองมีการพัฒนาระบบอินทราเน็ตของสำนักงานศาลปกครอง โดยได้เริ่มใช้งานประมาณปี ๒๕๔๖ และได้มีการใช้งานอย่างต่อเนื่องครบทุกสำนักงานในปี ๒๕๔๙ เพื่อเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และได้พัฒนาโปรแกรมเพื่อเผยแพร่ข้อมูลในอินทราเน็ต ในปี ๒๕๕๐ เพิ่มเติม คือ โปรแกรมระบบฐานข้อมูล คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด และโปรแกรมระบบสารบัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง



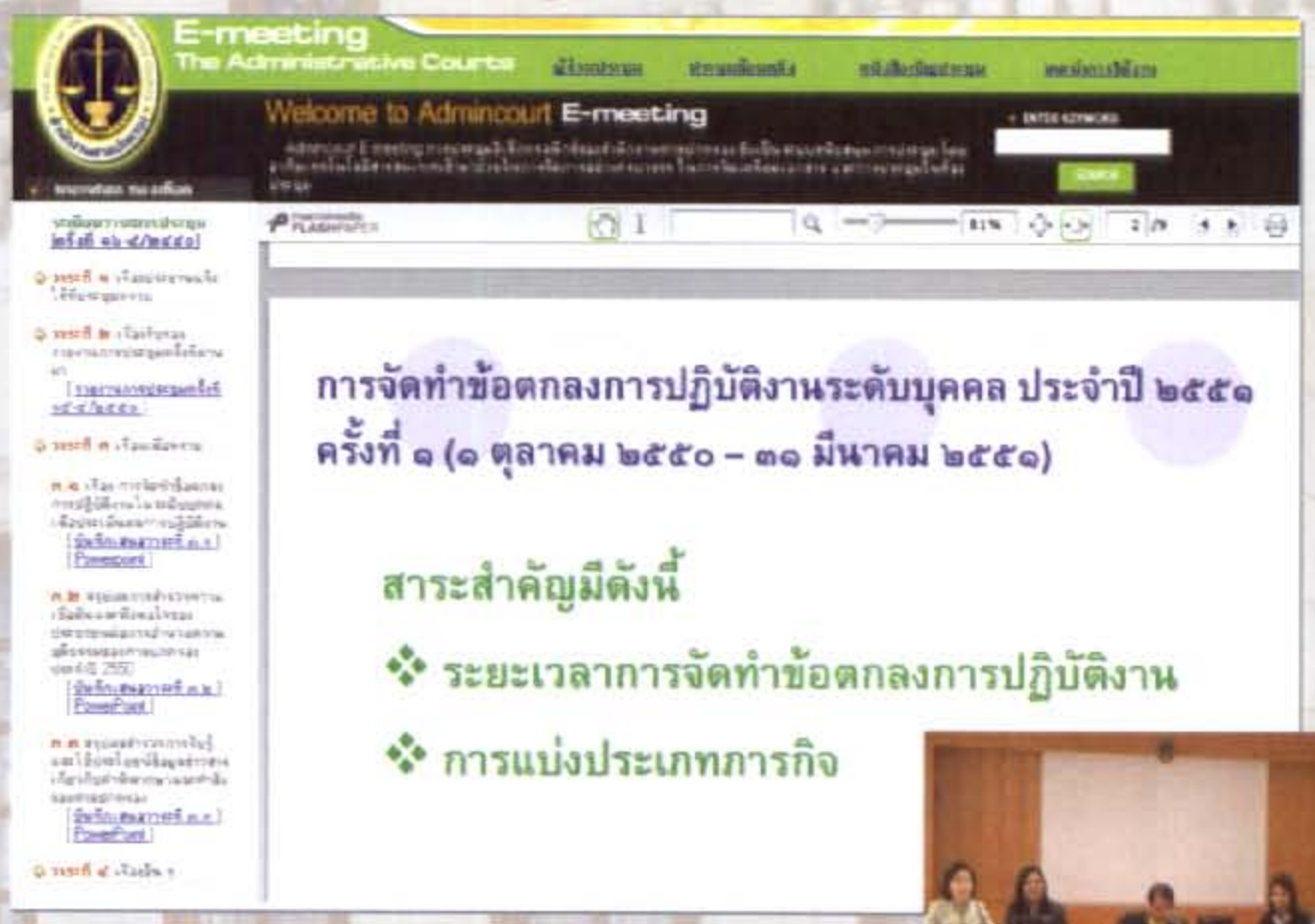




๒.๓. การออกแบบระบบโปรแกรมสนับสนุนการบริหารจัดการ

๒.๓.๑ การพัฒนาระบบประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (e-meeting)

สำนักงานศาลปกครองได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลปกครองในทุกด้าน โดยในส่วนของการประชุมผู้บริหารระดับสำนักขึ้นไป ได้มีการพัฒนาโดยใช้ระบบสารสนเทศมาสนับสนุนการประชุมจากเดิมเป็นการประชุมที่ใช้กระดาษเป็นเอกสารประกอบการประชุมจำนวนมาก การจัดเก็บวาระการประชุมต้องเก็บใส่แฟ้ม การแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนวาระการประชุมต้องทำล่วงหน้าเป็นเวลานาน ปรับเปลี่ยนมาเป็นการประชุมแบบอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ช่วยประหยัดเวลา แรงงาน และเงินงบประมาณ ตลอดจนพื้นที่ในการจัดเก็บเอกสาร โดยได้มีการนำรูปแบบของเอกสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้อย่างเป็นระบบ ให้สามารถปรับระเบียบวาระการประชุมได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ โดยผู้เสนอหัวข้อการประชุมสามารถเพิ่มเติมวาระการประชุมในรูปแบบของแฟ้มข้อมูล (File) ก่อนการประชุมได้ทันที และผู้เข้าร่วมประชุมสามารถดูข้อมูลการประชุมก่อนเข้าประชุม และดูข้อมูลการประชุมที่ผ่านมาได้ด้วย





๒.๓.๒ การพัฒนาระบบการเรียนออนไลน์ (e-learning) และสื่อการเรียนรู้อิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำสื่อการเรียนรู้ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology : ICT) ให้กับผู้สนใจได้ศึกษาด้วยตนเองผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยในรอบปี ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา ได้เผยแพร่สื่อการเรียนฯ จำนวน ๒ เรื่อง ได้แก่ ๑) การใช้งานระบบประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (e-meeting) และ ๒) การใช้งานโปรแกรมสำหรับ รับ-ส่ง จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (Lotus Notes Mail) ตลอดจนได้เผยแพร่บทความทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นประโยชน์อย่างต่อเนื่องด้วย

๒.๔. การจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์และการบำรุงรักษา

สำนักงานศาลปกครองได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการปฏิบัติราชการทั้งในด้านการพิจารณาพิพากษาคดี การบริหารจัดการคดี ตลอดจนการบันทึกข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลในรูปแบบต่างๆ และเพื่อให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมตามความจำเป็น สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศจึงได้ทำการสำรวจข้อมูลจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ และสภาพของเครื่องให้มีคุณลักษณะรองรับระบบงานต่างๆ ที่ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีจำนวนเพียงพอต่อผู้ใช้งาน โดยในปี ๒๕๕๐ ที่ผ่านมาได้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน ๑๓๓ เครื่อง เพื่อจัดสรรทดแทนให้กับตุลาการศาลปกครองกลางและจัดสรรเพิ่มเติมให้ตามความจำเป็นของหน่วยงาน

๓. ด้านการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

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

ระบบการวางแผน (ระบบวางแผนยุทธศาสตร์, ระบบวางแผนงบประมาณ, และระบบการกำกับและติดตามผล)

ระบบการควบคุมงบประมาณ

ระบบพัสดุ (ระบบจัดซื้อจัดจ้าง, และระบบบริหารทรัพย์สิน)

ระบบบริหารการเงิน (ระบบบริหารเงินค่าจัดการองค์กร, และระบบบริหารเงินค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์)

ระบบบัญชีการเงิน

ระบบบัญชีเพื่อการจัดการ

ระบบคำนวณต้นทุนผลผลิต/กิจกรรม

ระบบตรวจสอบภายใน

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

๔. ด้านการสนับสนุนการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

๔.๑ การจัดทำงานวิจัย บทความ และเอกสารทางวิชาการ

งาน / กิจกรรม	งานจัดทำบทความทางวิชาการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเผยแพร่ต่อสาธารณะ
ผลงาน	

บทความวิชาการ จำนวน ๒๕ เรื่อง

(๑) การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง
(๒) ความเป็นกลางของตุลาการและความเป็นอิสระของศาลปกครอง
(๓) แปลบทความฯ ของซอง-มารี ครูซาติเย่ร์ เรื่อง การค้นหา "รัฐธรรมนูญที่ดี"
(๔) สิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน : กรณีทางราชการจัดที่พักอาศัยให้
(๕) การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของสำนักงานประกันสังคม
(๖) เดือดร้อนเพราะตำรวจ
(๗) ค่าเช่าบ้านข้าราชการ
(๘) เจตนารมณ์ของกฎหมาย
(๙) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา
(๑๐) การปิดโฆษณาบนหน้าต่างรถไฟ
(๑๑) ลงลายมือชื่อเพราะบกพร่อง.....ที่ขาดความระมัดระวัง
(๑๒) การแจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์
(๑๓) การแจ้งระยะเวลาการฟ้องคดี
(๑๔) สมาชิก กบข. ลาออกได้หรือไม่
(๑๕) สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน กรณีโอนสังกัด
(๑๖) ขายของหน้าร้านใคร...ใครมีสิทธิอนุญาต?
(๑๗) น้ำท่วมสวน...ฤา! จะขุดใช้เพียงต้นกล้า
(๑๘) ความเสมอภาคในการสมัครเข้ารับราชการ
(๑๙) ฟ้องแทนลูก
(๒๐) การรับสภาพความรับผิดในสัญญาทางปกครอง
(๒๑) การวินิจฉัยพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียที่จะทำให้พ้นจากตำแหน่ง
(๒๒) Superfund Law : กฎหมายบำบัดแหล่งปนเปื้อนขยะอันตรายร้ายแรงของสหรัฐอเมริกา
(๒๓) การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น
(๒๔) รวมบทความทางวิชาการคดีปกครอง
(๒๕) ผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

งาน / กิจกรรม งานผลิตผลงานและเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยและต่างประเทศ

ผลงาน

เอกสารทางวิชาการ จำนวน ๓๒ เรื่อง

(๑) ระยะการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาจากคำสั่ง/คำพิพากษาศาลปกครอง
(๒) การฟ้องคดีปกครองอันเนื่องจากการปฏิบัติตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
(๓) การใช้อำนาจดุลพินิจในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
(๔) มารดาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยให้ออกจากราชการเป็นผู้เสียหาย กรณีบุตรของตนถูกออกจากราชการได้หรือไม่
(๕) เมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเสียค่าธรรมเนียมและภาษีอากรที่มีการจดทะเบียนที่ดินว่าไม่ถูกต้อง ผู้โอนกรรมสิทธิ์จะดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างไร
(๖) การโต้แย้งคำสั่งอายัดเงินฝากของบุตรผู้ค้างชำระภาษีสามารถกระทำได้หรือไม่ และอยู่ในเขตอำนาจศาลใดที่จะพิจารณา (ศาลภาษีอากรหรือศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง)
(๗) ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครอง
(๘) ศาลปกครองสูงสุดเบลเยียมกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
(๙) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของสตรีในสาธารณรัฐฝรั่งเศส
(๑๐) การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส
(๑๑) คำบังคับในศาลปกครองไทย
(๑๒) วิเคราะห์การเลือกตั้งในประเทศสวีเดน
(๑๓) สรุประบบกฎหมายออสเตรเลีย กับอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานคดี และระบบติดตามสำนวนคดีของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองและศาลสหพันธ์แห่งออสเตรเลีย
(๑๔) แปลบทความ เรื่อง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานคดีของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครองแห่งออสเตรเลีย
(๑๕) วิธีเยียวยาในกฎหมายปกครองออสเตรเลีย
(๑๖) องค์กรที่สำคัญในการปฏิบัติตามคำพิพากษา
(๑๗) สิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง
(๑๘) เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง
(๑๙) เขตอำนาจศาลปกครอง
(๒๐) การกำหนดเงื่อนไขประกอบคำสั่งทางปกครองกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
(๒๑) ศาลสูงแห่งประเทศออสเตรเลีย
(๒๒) ระบบศาล วิธีพิจารณาคดีปกครอง และการประกอบวิชาชีพทางด้านกฎหมาย ในประเทศสวีเดน
(๒๓) ระบบกฎหมายและระบบศาลของประเทศญี่ปุ่น
(๒๔) การสั่งปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา
(๒๕) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
(๒๖) ระบบศาลปกครองของราชอาณาจักรโมรอคโคโดยสังเขป
(๒๗) มลพิษทางเสียงกับสนามบินสุวรรณภูมิ
(๒๘) ศาลสิ่งแวดล้อมและประสบการณ์ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ
(๒๙) ระบบศาลแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน
(๓๐) Love Canal Disaster : ภัยพิบัติลำน้ำแห่งความรัก
(๓๑) Love Canal Chronicle : บันทึกประมวลเวลาและเหตุการณ์ภัยพิบัติ เลิฟ เคอแนล
(๓๒) หลักความคุ้มกันอำนาจตุลาการ (Judicial Immunity) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

๔.๒ ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ

งาน / กิจกรรม	การเสริมสร้างความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ
ผลงาน	

การรับรองแขกต่างประเทศ

(๑) คณะผู้แทนสภามิตรภาพวิเทศสัมพันธ์แห่งประชาชนจีนเข้าเยี่ยมคารวะเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๐

(๒) เลี้ยงอาหารกลางวันมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ เพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาในการใช้งบประมาณฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๐

(๓) H.E. Mr.Arno Riedel เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐออสเตรียประจำประเทศไทยเข้าเยี่ยมคารวะประธานศาลปกครองสูงสุดในโอกาสเข้ารับตำแหน่งใหม่ เพื่อกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดีระหว่างกัน เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐

(๔) Prof.Jean-Pierre Théron จากมหาวิทยาลัย Toulouse I มาเผยแพร่และแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ด้านวิชาการฯ ระหว่างวันที่ ๓๐ เมษายน - ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐

(๕) Justice Garry Downes ประธาน Administrative Appeals Tribunal ประเทศออสเตรเลียและคณะผู้แทนจาก Administrative Appeals Tribunal และ Federal Court เดินทางเยือนศาลปกครอง เพื่อศึกษาดูงานระบบการบริหารจัดการคดีปกครองภายใต้กรอบความร่วมมือ Public Sector Linkages Programme (PSLP) ระหว่างศาลปกครองไทยและ AAT ระหว่างวันที่ ๒๕ เมษายน - ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐

(๖) Mr.Frédéric Lenica ผู้เชี่ยวชาญฝรั่งเศส เดินทางเยือนศาลปกครองเพื่อจัดทำ General Report เพื่อใช้ในการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙ ระหว่างวันที่ ๗-๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐

(๗) H.E. Mr.Laurent Bili เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐฝรั่งเศสประจำประเทศไทย เข้าเยี่ยมคารวะประธานศาลปกครองสูงสุด เนื่องในโอกาสเข้ารับตำแหน่งใหม่และหารือเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทั่วไประหว่างสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสและศาลปกครองไทย เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐

(๘) Mr.Pierre Colombier และ Mr.Philippe Liège ที่ปรึกษาฝ่ายวัฒนธรรมสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย เข้าพบเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เนื่องในโอกาสพ้นจากตำแหน่ง และขอถือโอกาสนี้ นำ Mr.Philippe Liège ที่ปรึกษาฝ่ายวัฒนธรรมคนใหม่มาแนะนำตัว ในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐

(๙) Mr.Andrew Harding อาจารย์ภาควิชากฎหมายเอเชีย-แปซิฟิก มหาวิทยาลัยวิคตอเรีย ประเทศแคนาดา เข้าพบรองอธิบดีศาลปกครองกลาง (นายวิษณุ วรัญญู) เพื่อหารือเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการ วันอังคารที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐

(๑๐) H.E. Mr.Laurent Bili เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐฝรั่งเศสประจำประเทศไทย หารือแนวทางความร่วมมือทางวิชาการกับรองอธิบดีศาลปกครองกลาง (นายวิษณุ วรัญญู) เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐

พลงาน

การเดินทางเยือนต่างประเทศ

(๑) ประธานศาลปกครองสูงสุดและคณะเดินทางเยือนออสเตรเลียระหว่างวันที่ ๓-๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เพื่อศึกษาระบบกฎหมายปกครองเปรียบเทียบระหว่างไทยและออสเตรเลียและระบบบริหารจัดการงานคดี

(๒) รองอธิบดีศาลปกครองกลาง (นายวิษณุ วรัญญู) และคณะ เดินทางไปราชการ ณ สาธารณรัฐเฮลเลนิกและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ ๑๕-๒๖ เมษายน ๒๕๕๐

(๓) ประธานศาลปกครองสูงสุดและภริยา พร้อมทั้งผู้แทนศาลปกครองไทย เดินทางเยือนศาลปกครองสูงสุดสวีเดนตามคำเชิญของประธานศาลปกครองสูงสุดสวีเดน ระหว่างวันที่ ๙-๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐

(๔) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด (นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล) และคณะ เดินทางไปเข้าร่วมประชุม The VIIth World Congress of Constitutional Law ในหัวข้อ "Rethinking the Boundaries of Constitutional Law" ณ กรุงเอเธนส์ สาธารณรัฐเฮลเลนิก ระหว่างวันที่ ๑๑-๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๐

(๕) ประธานศาลปกครองสูงสุดและคณะเดินทางเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนตามคำเชิญของอุปนายกสมาคมมิตรภาพวิเทศสัมพันธ์แห่งประชาชนจีน (Mr.Feng Zuoku) ระหว่างวันที่ ๕-๑๑ กันยายน ๒๕๕๐

(๖) นายเอกสิทธิ์ วินิจกุล เดินทางไปเข้าร่วมสัมมนา เรื่อง Liability of Public Authorities ประเทศเวียดนาม แทนรองอธิบดีศาลปกครองกลาง (นายวิษณุ วรัญญู) ระหว่างวันที่ ๙-๑๒ กันยายน ๒๕๕๐

(๗) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์) และรองอธิบดีศาลปกครองกลาง (นายวิษณุ วรัญญู) เดินทางไปเข้าร่วมการประชุม The European Group of Public Law ณ กรุงเอเธนส์ สาธารณรัฐเฮลเลนิก ระหว่างวันที่ ๑๓-๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ ตามคำเชิญของ Prof. Dr.Spyridon Flogaitis ผู้อำนวยการศูนย์กฎหมายมหาชนยุโรป



H.E.Mr.Arno Riedel เอกอัครทูตสาธารณรัฐออสเตรีย ประจำประเทศไทย เข้าเยี่ยมคารวะประธานศาลปกครองสูงสุด ในโอกาสเข้ารับตำแหน่งใหม่ เพื่อกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดีระหว่างกัน เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐



Justice Garry Downes ประธาน Administrative Appeals Tribunal ประเทศออสเตรเลีย และคณะผู้แทนจาก Administrative Appeals Tribunal และ Federal Court เดินทางมาเยือนศาลปกครอง เพื่อศึกษาดูงาน ระบบบริหารจัดการคดีปกครองภายใต้กรอบความร่วมมือ Public Sector Linkages Programme (PSLP) ระหว่างศาลปกครองไทยและ AAT ระหว่างวันที่ ๒๕ เมษายน - ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐



H.E. Mr.Laurent Bili เอกอัครทูตสาธารณรัฐฝรั่งเศสประจำประเทศไทย เข้าเยี่ยมคารวะประธานศาลปกครองสูงสุด ในโอกาสเข้ารับตำแหน่งใหม่ และหารือเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทั่วไป ระหว่างสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสและศาลปกครองไทย ในวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

๕. ด้านการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและวิธีปฏิบัติราชการที่ดี

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการปฏิบัติราชการที่ดี ถือเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกที่สำคัญของศาลปกครองที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจและใช้สิทธิของตนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างถูกต้อง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ศาลปกครองได้จัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ให้ความรู้และเสริมสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

๕.๑ การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน

ศาลปกครองได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ ทั้งการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนโดยตรงและการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ผ่านสื่อต่างๆ ดังนี้

(๑) จัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์เนื่องในโอกาสครบรอบ ๖ ปี ศาลปกครอง (วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๐) ได้แก่ การจัดแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน การมอบรางวัลแก่ผู้ชนะการประกวดสื่อประชาสัมพันธ์ศาลปกครอง ประเภทสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตามโครงการความร่วมมือระหว่างสำนักงานศาลปกครองและสถาบันการศึกษา การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสปอตวิทยุ สปอตโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ต่างๆ



กิจกรรมแถลงข่าวเนื่องในโอกาสครบรอบ ๖ ปี ศาลปกครอง และพิธีมอบรางวัลแก่ผู้ชนะเลิศการประกวดสื่อประชาสัมพันธ์ศาลปกครอง ประเภทสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๐ โรงแรมแชงกรี-ล่า กรุงเทพมหานคร

(๒) เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนทางสื่อ/เอกสารประชาสัมพันธ์ศาลปกครอง ในรูปแบบของสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ให้แก่ประชาชน หน่วยงานของรัฐ ห้องสมุดมหาวิทยาลัย ห้องสมุดประชาชนประจำจังหวัด ห้องสมุดประชาชนเฉลิมราชกุมารี และสื่อมวลชนแขนงต่างๆ จำนวน ๑๘ เรื่อง รวมทั้งสิ้น ๓๘๑,๐๘๒ เล่ม





สื่อที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ : แผ่นพับ เรื่อง ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง การเตรียมคำฟ้อง/ ๔ ขั้นตอนในการดำเนินคดีในศาลปกครอง/ รู้จักกับตุลาการผู้แถลงคดี/วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นการสรุปข้อมูลสั้นๆ เฉพาะด้าน เพื่อให้ประชาชนได้อ่าน และทำความเข้าใจได้โดยง่ายในข้อมูลเรื่องราวและขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีปกครอง

(๓) บริการข้อมูลข่าวสารและตอบคำถามประชาชนทางโทรศัพท์อัตโนมัติสายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองในระบบข้อมูลข่าวสารอัตโนมัติ ขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชนที่ประสงค์ทราบข้อมูลของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองโดยผู้สนใจสามารถโทรศัพท์ เข้ามารับฟังข้อมูลได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง หมายเลขสายด่วน ๑๓๕๕ แล้วกดหมายเลขต่างๆ เพื่อเข้าสู่รายการข้อมูลที่สนใจ ดังนี้

๑. ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครอง
๒. การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
๓. การเตรียมพร้อมก่อนฟ้องคดี
๔. ขั้นตอนและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง
๕. ขอรับแบบฟอร์มทางเครื่องรับโทรสาร
๖. ติดต่อเจ้าหน้าที่
๗. คู่มือการใช้ระบบสายด่วน ๑๓๕๕
๘. ตัวอย่างคดีปกครอง
๙. การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙

(๔) จัดโครงการศาลปกครองพบประชาชนและเสริมสร้างเครือข่ายสื่อมวลชนในภูมิภาค ณ โรงแรม บีพี สมิหรา บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐





ศาลปกครองพบประชาชนและเสริมสร้างเครือข่ายสื่อมวลชนในภูมิภาค ประจำปี ๒๕๕๐ จัดขึ้น ณ โรงแรม บีพี สมิหรา รีสอร์ท จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โดยมีประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และสื่อมวลชน เข้าร่วมกิจกรรมจำนวนมาก

(๕) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ภาพข่าว และบทความของศาลปกครองทางหนังสือพิมพ์และวารสารของหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของศาลปกครองอย่างถูกต้อง ชัดเจน และทั่วถึงอย่างต่อเนื่อง

(๖) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศครั้งที่ ๙ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมและติดตามการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศครั้งที่ ๙ ที่ศาลปกครองไทยเป็นเจ้าภาพ (วันที่ ๒๒-๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐) ณ กรุงเทพมหานคร โดยจัดทำสื่อและกิจกรรมประชาสัมพันธ์



นิทรรศการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ในโอกาสที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นเจ้าภาพการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙ จัดแสดง ณ โรงแรมแชงกรี-ล่า กรุงเทพมหานคร



ศูนย์บริการประชาชน และโทรศัพท์สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕

๕.๒ ศูนย์บริการประชาชน

ศาลปกครองได้จัดตั้งศูนย์บริการประชาชนขึ้น ณ ที่ทำการศาลปกครอง อาคารเอ็มไพร์ทาวเวอร์ (ชั้นที่ ๓๑) ถนนสาทรใต้ เขตสาทร กรุงเทพมหานคร ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานบริการข้อมูลข่าวสารและงานด้านอื่นๆ ในกรอบภารกิจของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง โดยประชาชนสามารถติดต่อขอรับบริการด้วยตนเองได้ ณ สถานที่ดังกล่าว หรือการขอรับบริการข้อมูลข่าวสารทางโทรศัพท์สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และการรับบริการข้อมูลข่าวสารทางเว็บไซต์ www.admincourt.go.th (Click in) โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผู้มารับบริการข้อมูลข่าวสารด้วยตนเอง (Walk in) จำนวนทั้งสิ้น ๒๒๓ ราย ผู้ใช้บริการสอบถามข้อมูลข่าวสารทางโทรศัพท์สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ (Phone in) จำนวนทั้งสิ้น ๒๒,๙๗๘ ราย ขอเอกสารทางโทรสารอัตโนมัติ (Fax on demand) จำนวน ๕๙๑ ราย ขอรับคำปรึกษาแนะนำเบื้องต้นทางโทรศัพท์เกี่ยวกับสิทธิและหลักกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จำนวน ๔,๙๘๒ ราย และในส่วนของการบริการข้อมูลข่าวสารทางเว็บไซต์ (Click in) มีผู้รับบริการข้อมูลข่าวสารจำนวน ๑๐๓,๙๙๓ ราย (รวม ๒,๑๔๘,๘๐๑ ครั้ง)

๕.๓ การศึกษาดูงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองของหน่วยงานภายนอก

ลำดับ	ชื่อหน่วยงานที่เข้าศึกษาดูงาน	จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ
๑	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๐	๗๐ คน
๒	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๐	๙๙ คน
๓	สำนักงานอัยการสูงสุด หลักสูตรอัยการผู้ช่วย เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐	๗๕ คน
๔	กรมแพทย์ทหารเรือ หลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐	๔๑ คน
๕	สำนักงานอัยการสูงสุด หลักสูตรอัยการจังหวัด เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐	๑๐๑ คน
๖	มหาวิทยาลัยกรุงเทพ นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐	๓๕ คน
๗	มหาวิทยาลัยมหิดล นักศึกษาปริญญาเอก คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐	๗ คน
๘	มหาวิทยาลัยมหิดล นักศึกษาปริญญาโท บัณฑิตวิทยาคณะสาธารณสุขศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐	๙ คน
๙	สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๖ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๐	๗๕ คน
๑๐	มหาวิทยาลัยรามคำแหง หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตโครงการการจัดการทางการเมือง รุ่นที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐	๑๖๐ คน
๑๑	มหาวิทยาลัยรามคำแหง หลักสูตรศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์สำหรับนักบริหาร รุ่นที่ ๘ เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐	๖๕ คน
๑๒	กรมสรรพากร คณะผู้บริหารกรมสรรพากร เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๐	๔๐ คน
๑๓	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะยุวประชาธิปไตย โครงการยุวชนประชาธิปไตยประจำปี ๒๕๕๐ รุ่นที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๐	๖๐ คน
๑๔	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะยุวประชาธิปไตย โครงการยุวชนประชาธิปไตยประจำปี ๒๕๕๐ รุ่นที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐	๖๐ คน
๑๕	สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๗ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐	๙๕ คน
๑๖	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา นักศึกษาวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐	๑๕ คน
๑๗	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา นักศึกษาวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐	๑๕ คน
๑๘	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา นักศึกษาวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐	๒๘ คน

ลำดับ	ชื่อหน่วยงานที่เข้าศึกษาดูงาน	จำนวน ผู้เข้าร่วมโครงการ
๑๙	มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐	๓๙ คน
๒๐	วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐	๗๔ คน
๒๑	สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรนิติกร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๘ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐	๘๙ คน
๒๒	มหาวิทยาลัยมหิดล นักศึกษาปริญญาโท เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐	๒๒ คน
๒๓	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นักศึกษาปริญญาตรีคณะครุศาสตร์ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐	๔๐ คน
๒๔	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๒๔ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐	๑๐๐ คน
๒๕	สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรนิติกร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๙ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๐	๗๙ คน
๒๖	ข้าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐	๙๕ คน
๒๗	มหาวิทยาลัยรามคำแหง นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๐	๕๑ คน
๒๘	มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐	๖๐ คน
๒๙	ข้าราชการสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ ๑๘-๑๙ กันยายน ๒๕๕๐	๓๙ คน
๓๐	สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรนิติกร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐	๗๐ คน
๓๑	สถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรคณะสื่อมวลชนภูมิภาค เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐	๑๕ คน
๓๒	มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐	๒๐ คน
๓๓	มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา นักศึกษาคณะมนุษยศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒๕ และ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐	๘๒ คน
๓๔	สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรนิติกร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๑๑ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐	๘๙ คน
๓๕	วิทยาลัยชุมชนพังงา เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐	๓๗ คน
๓๖	สำนักงานอัยการสูงสุด หลักสูตรอัยการผู้ช่วย รุ่นที่ ๔๐ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐	๑๐๒ คน
๓๗	นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐	๑๒๐ คน
๓๘	สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรนิติกร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รุ่นที่ ๑๒ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐	๙๑ คน
๓๙	สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ : ก.พ.ร.) ข้าราชการโครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ รุ่นที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐	๔๒ คน
๔๐	คณะศิลปศาสตร์ วิทยาลัยเซนต์หลุยส์ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐	๔๖ คน


ศาลปกครอง
วิชาการคดีปกครอง

คำพิพากษาและคำสั่งที่น่าสนใจ

- คดีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน
- คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
- คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย
- คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ
- คดีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา
- คดีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

คดีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๓๕/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวก ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรีกับพวกต่อศาลปกครองสูงสุดว่า กระบวนการและขั้นตอนการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นไปโดยมิชอบ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอน พ.ร.ฎ. กำหนดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พ.ร.ฎ. กำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการเปลี่ยนสภาพหรือเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดได้ โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้ การดำเนินการเริ่มต้นแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๑๓ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว จึงไปสู่ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งรวมถึงการแต่งตั้งและดำเนินการของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้น การดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงมีความสำคัญ เมื่อได้ดำเนินการเสร็จสิ้นในแต่ละขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะดำเนินการในขั้นตอนสุดท้าย คือ การตราพระราชกฤษฎีกาที่มีผลเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปได้

ในขั้นตอนก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาแปรรูป ปตท. ทั้งสองฉบับดังกล่าวมีปัญหาที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัททั้งสามคนที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วย นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี และนายธีระ วิภูชนิน รองกรรมการผู้จัดการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติ ความรู้ ประสบการณ์ และมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของ ปตท. และทางการเงินและบัญชี อันเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง แล้วการที่นายปิยสวัสดิ์ และนายเชิดพงษ์ มีสถานะเป็นข้าราชการระดับสูงในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจ

หน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการของ ปตท. บุคคลทั้งสองได้รับมอบหมายจากทางราชการให้เข้าเป็นกรรมการหรือประธานกรรมการในนิติบุคคลที่เป็นผู้ร่วมทุนกับภาครัฐเพื่อประโยชน์ขององค์กรของรัฐ มิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของนายปิยสวัสดิ์ และนายเชิดพงษ์ จึงไม่อาจถือว่านายปิยสวัสดิ์ และนายเชิดพงษ์ เป็นผู้มีส่วนได้เสียอันมีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท จึงชอบด้วยมาตรา ๑๖ ส่วนกรณีที่นายวิเศษ จูภิบาล ผู้บริหารสูงสุดของ ปตท. และนายมนู เลียวไพโรจน์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเข้าถือหุ้นของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เข้าข้อยกเว้นมาตรา ๑๘ ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดมิให้นำข้อห้ามการถือครองหุ้นหรือการเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจ ในการจัดการในบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นจากการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น มาใช้บังคับกับกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจและข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และการเข้าถือหุ้นของนายวิเศษ และนายมนู เกิดขึ้นภายหลังจากการเปลี่ยนสภาพมาเป็น บมจ. ปตท. จึงไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนสภาพของ ปตท. ส่วนในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดให้มีการประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพ ปตท. ในหนังสือพิมพ์รายวันติดต่อกัน ๖ ฉบับ ฉบับละ ๑ วัน ได้แก่ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ฉบับวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น ฉบับวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ และหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ และจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๔ ที่ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค โดยได้แจกเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็น รวมถึงร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นด้วย มีผู้ลงทะเบียน ๑,๘๗๗ คน ผู้ลงทะเบียนหน้างาน ๒๖ คน มีผู้เข้าร่วมประชุม ๗๓๓ คน และจัดให้มีการถ่ายทอดเสียงทั้งทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยและสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง ๑๑ แม้ว่าการดำเนินการประกาศทางหนังสือพิมพ์จะมิได้ประกาศลงในหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยฉบับเดียวกันติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓ วัน ตามข้อ ๙ (๑) ของระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่การประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีการจำหน่ายอย่างแพร่หลายถึง ๖ ฉบับ ฉบับละหนึ่งวันเป็นเวลาติดต่อกันถึง ๖ วัน โดยเป็นหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยถึง ๔ ฉบับ และฉบับภาษาอังกฤษอีก ๒ ฉบับ แต่ละฉบับมีกลุ่มผู้อ่านแตกต่างกันออกไป และหนังสือพิมพ์ดังกล่าวมียอดตีพิมพ์ของแต่ละฉบับในแต่ละวัน คือ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ๘๗๖,๕๔๔ ฉบับ เดลินิวส์ ๖๐๐,๐๐๐ ฉบับ มติชน ๕๔๐,๐๐๐ ฉบับ กรุงเทพธุรกิจ ๑๐๕,๐๐๐ ฉบับ บางกอกโพสต์ ๗๐,๐๐๐ ฉบับ และเดอะ เนชั่น ๕๘,๐๐๐ ฉบับ เมื่อพิจารณาถึงจำนวนการตีพิมพ์เฉพาะหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการประชาสัมพันธ์และกลุ่มเป้าหมายของการประชาสัมพันธ์แล้ว ศาลเห็นว่าการประชาสัมพันธ์มีความหลากหลายและเป็นระยะเวลาเพียงพอเพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูลได้อย่างทั่วถึงแล้ว การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ศาลจึงเห็นว่า กระบวนการและขั้นตอนที่ได้กระทำก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ในส่วนของบทบัญญัติใน พ.ร.ฎ. กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พ.ร.ฎ. กำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในขณะที่ ปตท. มีสถานะเป็นองค์การของรัฐนั้น ปตท.ได้ใช้เงินทุนจากรัฐและใช้อำนาจมหาชนของรัฐเวนคืนที่ดิน ตามมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐ ที่ดินที่เวนคืนดังกล่าวจึงกลับมาเป็นของรัฐหรือของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๖ ประกอบมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อ ปตท. ได้เวนคืนที่ดินตามแนวท่อก๊าซธรรมชาติจากจังหวัดระยองมายังจังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ประมาณ ๓๒ ไร่ เพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อของ ปตท. ซึ่งเป็นกิจการของรัฐ ที่ดินที่เวนคืนจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือของแผ่นดินที่ใช้เพื่อกิจการของรัฐ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ โดยมี ปตท. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแทนรัฐและเป็นผู้ใช้ประโยชน์โดยไม่เสียค่าตอบแทนให้รัฐ ส่วนการที่ ปตท. ใช้อำนาจรัฐเหนือที่ดินของเอกชนเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ซึ่งเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นไปเพื่อกิจการของรัฐนั้น ปตท.กระทำการในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐ บังคับแก่อสังหาริมทรัพย์ของเอกชน และจ่ายเงินค่าทดแทนโดยอาศัยทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้น สิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชนที่เกิดจากการใช้อำนาจของ ปตท. จึงเป็นทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับที่ดินที่ก่อตั้งขึ้นด้วยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ อันเป็นทรัพยสิทธิของรัฐและเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจัดเป็นที่ราชพัสดุ

ต่อมาเมื่อ ปตท. เปลี่ยนสภาพไปเป็นบริษัทมหาชน จำกัด คือ บมจ. ปตท. ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนแล้ว บมจ.ปตท. จึงไม่อาจมีอำนาจมหาชนของรัฐ รวมทั้งไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของ ปตท. ที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแทนรัฐได้ จึงต้องโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวกลับไปเป็นของรัฐ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่แยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวออก และโอนให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐให้เสร็จสิ้น ก่อนจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่า หากจะมีการแยกกิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติจัดตั้งเป็นบริษัทแยกออกจากบริษัทจัดซื้อและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติในลักษณะการแบ่งแยกตามกฎหมาย ตั้งแต่แรกจะทำให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงควรศึกษาแนวทางที่จะแยกบริษัทท่อส่งก๊าซธรรมชาติก่อนจะทำการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มิฉะนั้นอาจจะแยกบริษัทท่อส่งก๊าซธรรมชาติได้ยาก หากไม่สามารถแยกบริษัทท่อส่งก๊าซธรรมชาติได้ก่อนการเสนอขายหุ้นแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ก็ให้แยกบริษัทท่อส่งก๊าซธรรมชาติภายใน ๑ ปี หลังการขายหุ้นแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรับข้อสังเกตนี้ไปประกอบการพิจารณา แต่ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีกลับมีมติอนุมัติให้โอนกิจการ อำนาจ สิทธิ รวมทั้งสินทรัพย์และทุนทั้งหมดของ ปตท. ไปให้ บมจ. ปตท. ทั้งหมด และ พ.ร.ฎ. กำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็มิได้มีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิอำนาจ และทรัพย์สินที่ บมจ. ปตท. ได้มาโดยอำนาจมหาชนของรัฐแต่อย่างใด ต่อมา บมจ.ปตท. มีหนังสือที่ ๕๓๐/๒๐/๖๓ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงปลัดกระทรวงการคลัง เรื่องขอยกกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้มาโดยพระราชบัญญัติเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๙ ให้กระทรวงการคลัง เนื้อที่รวมประมาณ ๓๒ ไร่ ซึ่งเป็นการยอมรับว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวควรโอนให้เป็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น โดยอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีจึงต้องโอนสินทรัพย์ของ ปตท. ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ให้กระทรวงการคลัง โดย บมจ. ปตท. ยังคงมีสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ ปตท. เคยมีอยู่ต่อไป โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด สำหรับในส่วนของ พ.ร.ฎ. กำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมาย ว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ได้มีการเปลี่ยนสภาพ ปตท. ไปเป็น บมจ. ปตท. และได้นำหุ้นของ บมจ. ปตท. เข้าจดทะเบียนและซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ หากมีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินทรัพย์สินและสิทธิทั้งหลายที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ กลับไปเป็นของ ปตท. ดังเดิม ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ทั้งต่อระบบเศรษฐกิจสังคม และความมั่นคงของประเทศโดยเฉพาะความมั่นคงด้านพลังงาน ทั้งยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดทุนรวมถึงตลาดเงิน และบุคคลภายนอกที่มีนิติสัมพันธ์กับ บมจ. ปตท. ทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามมาอีกนานัปการด้วยเมื่อพิเคราะห์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่พยายามแก้ไขปัญหา รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการตรา พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานรวมทั้งกิจการก๊าซธรรมชาติด้วย และการออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ทั้งเป็นผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบการวางระบบโครงข่ายพลังงาน โดยในบทบัญญัติมาตรา ๑๐๔ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในกิจการพลังงาน และการใช้อำนาจมหาชนของรัฐของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานไว้ และในบทเฉพาะกาล ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนของรัฐแทนคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นการชั่วคราวแล้ว อีกทั้งคำฟ้องในประเด็นการโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื้อที่ประมาณ ๓๒ ไร่ ทรัพย์สินและสิทธิการใช้ที่ดินในระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐที่โอนให้แก่ บมจ. ปตท. ซึ่งเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลโดยตรงต่อความไม่ชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติในมาตรา ๔ วรรคสอง แห่ง พ.ร.ฎ. กำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่จะต้องกระทำการแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้น ให้ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์เหตุแห่งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้งวิธีการแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำต้องเพิกถอนบทบัญญัติในมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อีกทั้งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้น มิได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะเพิกถอน พ.ร.ฎ. กำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของ บมจ.ปตท. ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนคำขอตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ที่ขอให้เพิกถอน พ.ร.ฎ. กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น ให้ยกฟ้อง

คำสั่งที่ ๒๗๕/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่นายอำเภอห้างฉัตร ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๖๗.๑๘/๒๓๘๑ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เห็นสมควรกำหนดสมัยประชุมสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ มีกำหนด ๑๕ วัน และได้มีประกาศอำเภอห้างฉัตร เรื่อง กำหนดสมัยประชุมวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ ของสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ โดยประกาศกำหนดสมัยประชุมสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ มีกำหนด ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไปนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนาย ส. ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๘ และในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ นาย ส. ได้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีโดยได้ลงนามในหนังสือขออนุมัติเปิดประชุมสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตรต่อผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ตนเองแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล การทำหนังสือของนาย ส. จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีก่อนเข้ารับหน้าที่อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๘ ทศ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลให้หนังสือซึ่งนาย ส. ได้ลงนามถึงผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนังสือที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงส่งผลให้หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ มท ๐๘๖๗.๑๘/๒๓๘๑ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่ได้อนุมัติตามคำขอที่ไม่ถูกต้องเป็นหนังสือที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหนังสืออำเภอห้างฉัตร ที่ มท ๐๘๖๗.๑๘/๒๓๘๑ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ และประกาศอำเภอห้างฉัตร เรื่องกำหนดสมัยประชุมวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ ของสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร

(ข) คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ประกาศอำเภอห้างฉัตร ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่อง กำหนดสมัยประชุมวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ ของสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งตามมาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับคำสั่งจังหวัดลำปางที่ ๑๗๙/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ เรื่องการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอปฏิบัติราชการแทน กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีอำนาจในการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญของเทศบาลตำบล ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยที่ประกาศดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่แม้ว่าจะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยมิได้เจาะจงตัวบุคคลก็ตาม แต่ก็มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง คือใช้บังคับกับการกำหนดสมัยประชุมสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ เพียงครั้งเดียวเท่านั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป เมื่อประกาศดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่ง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าประกาศดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนาย ส. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลห้างฉัตร แต่ยังไม่ได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ลงนามในหนังสือลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขออนุมัติเปิดประชุมสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร สมัยวิสามัญ ประจำปี ๒๕๔๘ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีก่อนเข้ารับหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย และมีคำขอให้ยกเลิกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เห็นว่า พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติข้างต้นได้กำหนดให้คู่กรณีเป็นผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่มีฐานะเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่จำต้องอุทธรณ์และรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศอำเภอห้างฉัตร เรื่อง กำหนดสมัยประชุมวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ ของสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ และคำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ และร่วมรับฟังคำแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีตำบลห้างฉัตรในวันเดียวกันนั้น จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว

ส่วนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ มท ๐๘๖๗.๑๘/๒๓๘๑ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ประกาศกำหนดสมัยประชุม สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ นั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของหนังสือดังกล่าวที่ระบุว่า ตามที่นายกเทศมนตรีตำบลห้างฉัตรขออนุญาตกำหนดสมัยประชุมสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดสมัยประชุมสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ มีกำหนดสิบห้าวัน ตั้งแต่วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป พร้อมทั้งจัดส่งประกาศอำเภอห้างฉัตร ฉบับลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ มาตามสิ่งที่ส่งมาด้วยนั้น เห็นว่า หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือนำส่งประกาศอำเภอห้างฉัตร เรื่อง กำหนดสมัยประชุมวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ ของสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตรเท่านั้น หนังสือดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องโต้แย้งหนังสือนำส่งประกาศอำเภอห้างฉัตรของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว คำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

คำสั่งที่ ๗๒๘/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนเตย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านาย ก. ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนเตยได้ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งว่าจะแต่งตั้งนาย ท. และ นาย ว. ที่มีลักษณะต้องห้ามและขาดคุณสมบัติการเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนาย พ. เป็นเลขานุการองค์การบริหารองค์การส่วนตำบลดอนเตย อันเป็นการหลอกลวงหรือจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจผิดว่าจะมีการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งตามที่โฆษณาหาเสียงไว้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้ตน ทำให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยทุจริต ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องคัดค้านการเลือกตั้งดังกล่าว โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครพนมดำเนินการไต่สวนและพิจารณาคำร้องคัดค้านแล้วเห็นว่า การกระทำของนาย ก. เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนาย ก.

และให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนเตยใหม่ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเรื่องร้องคัดค้านดังกล่าวแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องคัดค้านดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่านาย ท. และนาย ว. ไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนกรณีการแต่งตั้งนาย ว. กับนาย พ. ไม่ตรงกับตำแหน่งที่โฆษณาหาเสียงไว้นั้น เป็นการสับเปลี่ยนตำแหน่งในกลุ่มคณะผู้บริหารด้วยกันตามความเหมาะสม โดยมิได้นำบุคคลอื่นที่อยู่นอกกลุ่มคณะผู้บริหารมาดำรงตำแหน่งแทน การกระทำดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นการหลอกลวงตามมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยยกคำร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่าได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง และข้อ ๓ ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๖ ประกาศ ณ วันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดว่า ให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งโดยชอบด้วย พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และกฎหมายอื่น เนื่องจากประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลงจนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงไม่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่ต้องถือว่าเป็นอำนาจทางปกครองตามกฎหมายซึ่งได้แก่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับวันที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ ๒๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกอบกับ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๔๑ และ พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๕ และผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นนำคำฟ้องคดีนี้มาดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป และหากเป็นการฟ้องคดีตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีก็ให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาต่อไป

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

คำสั่งที่ ๒๕๐/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งที่ดินบางส่วนอยู่ในแนวเขตเวนคืนตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท จึงมีหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอธิบดีกรมโยธาธิการมีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์โดยไม่เพิ่มค่าทดแทนให้ ต่อมา ประมาณกลางเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีทราบว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตาม พ.ร.ฎ. โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่มค่าทดแทนให้แก่นาย ล. และนาง ส. จากตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่เป็นธรรม เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีที่ตั้งดีกว่าและที่ดินดังกล่าวเหลือจากการเวนคืนจำนวน ๕.๕ ตารางเมตรซึ่งไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ส่วนที่ดินของนาย ล. และนาง ส. กลับได้ประโยชน์จากการเวนคืนเนื่องจากถนนตัดผ่านที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีสำหรับที่ดินของนาย ล. และนาง ส. เป็นพยานหลักฐานใหม่ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง นอกจากนั้นการยื่นคำขอให้พิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเกินเก้าสิบวันนับแต่ทราบผลการวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจรับคำขอไว้พิจารณาได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยไม่รับคำขอให้พิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนใหม่ไว้พิจารณา เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยคำขอให้พิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนใหม่ของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งผู้ดูแลเด็ก ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสอบได้เป็นลำดับที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีและผู้สอบได้อีก ๒ คน ไปทำบันทึกสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราว โดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสะอาดในขณะนั้นเป็นผู้ลงนามในบันทึกสัญญาว่าจะจ้างดังกล่าว โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ฟ้องคดีจะฝึกหัดเรียนรู้งานในศูนย์พัฒนาเด็กของผู้ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ โดยไม่เรียกค่าตอบแทนใดๆ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจะจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕) ในอัตราเงินเดือน ๔,๑๐๐ บาท และในระหว่างฝึกหัดงานผู้ฟ้องคดีสามารถบอกเลิกสัญญาได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีกระทำการใดอันนำมาซึ่งความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบตามระเบียบของทางราชการและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ ต่อมาประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสะอาดคนใหม่ได้ออกประกาศแจ้งการรับสมัครเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลเด็กใหม่ โดยมิได้มีการยกเลิกการสอบครั้งแรก และก่อนสอบครั้งใหม่บุคคลดังกล่าวได้เรียกผู้ดูแลเด็กที่ฝึกหัดงานไปแจ้งว่าจะรับคนเดิมทำงานต่อไป และขอให้ดูแลเด็กต่อไปตามเดิม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบและสอบข้อเขียนมีแต่ผู้ฟ้องคดีเพียงคนเดียวที่สอบไม่ได้ และหลังจากสอบข้อเขียนเสร็จก็มีการสอบสัมภาษณ์ในช่วงบ่ายของวันเดียวกันนั้น ซึ่งมีการสัมภาษณ์เฉพาะผู้สอบข้อเขียนได้ลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ตกลงกันไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อจังหวัดร้อยเอ็ดและผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงจำนวน ๓ คน แต่กรรมการ ๒ คน เป็นกรรมการสอบครั้งที่ผู้ฟ้องคดีสอบไม่ได้ และทุกครั้งที่เรียกผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำ จะมีกรรมการเพียงคนเดียวดำเนินการ

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก อันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ (๕) (๖) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่ถือว่าเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้คัดเลือกและทำสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าฝึกหัดเรียนรู้งานโดยให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นครูผู้ดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็น

การให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวนี้จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้สัญญาดังกล่าวจะระบุว่าเป็นสัญญาว่าจะจ้าง แต่ตามเนื้อหาของสัญญาแสดงเจตนาของคู่สัญญามีผลผูกพันทันทีตั้งแต่เริ่มทำสัญญา โดยกำหนดให้สัญญามีผลสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ โดยให้ผู้ฟ้องคดีเข้าฝึกหัดเรียนรู้งานและมีการรับเด็กอนุบาลไว้แล้ว อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งการหยุดเรียนของเด็กอนุบาลให้ผู้ปกครองทราบเนื่องจากครูผู้ดูแลเด็กจะสอบลูกจ้างชั่วคราว ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้ขาดครูผู้ดูแลเด็ก ย่อมเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลเด็กอนุบาลดังกล่าวแล้ว มิใช่เพียงแต่ฝึกหัดเรียนรู้งานเท่านั้น นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงว่าจะจ่ายค่าจ้างแก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ นั้น เห็นได้ว่าเป็นสัญญาที่มีเงื่อนเวลา สัญญาดังกล่าวจึงมีผลตั้งแต่วันที่ตกลงทำสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติยกเลิกสัญญาแล้วดำเนินการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวแทนผู้ฟ้องคดีนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญามุ่งประสงค์ที่จะโต้แย้งการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนาย บ. ในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสะอาด ได้ทำสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสะอาด การกระทำของนาย บ. จึงเป็นการกระทำในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการสั่งจ้างลูกจ้างตามข้อ ๑๐ วรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องผูกพันในผลแห่งการกระทำนั้น แม้การคัดเลือกลูกจ้างและการสัญญาพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่ง และมิได้จัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับในตำแหน่งที่จ้างไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่อาจจะรู้ถึงขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ นอกจากนั้น ประกาศผลการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวครั้งแรก ซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้คำสั่งจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อยังมิได้มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนเวลา คำสั่งนั้นจึงยังคงมีผลบังคับอยู่ ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาว่าจะจ้างความสัมพันธ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้เปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์ของคู่สัญญา เมื่อสัญญาดังกล่าวมีเงื่อนเวลาแน่นอนว่าจะจ้าง แม้จะมิได้รับเงินค่าจ้างในช่วงฝึกหัดเรียนรู้งาน แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีความเชื่อโดยสุจริตใจว่าจะได้รับการจ้างและได้รับค่าจ้างตามอัตราที่กำหนดในสัญญาเมื่อถึงกำหนดตามเงื่อนเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา แม้สัญญาจะมิได้ทำตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน ซึ่งไม่อาจนำเหตุดังกล่าวมาปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาที่ได้ทำไว้ต่อคู่สัญญาที่เป็นบุคคลภายนอก อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกับผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการทุจริตในการสอบคัดเลือกหรือในการทำสัญญาแต่อย่างใด ประกอบกับได้มีการจัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับตำแหน่งดังกล่าวตามระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดในเงื่อนไขของสัญญา ดังนั้น สัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดีจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา และเมื่อมีการประกาศสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กแทนผู้ฟ้องคดี และผลการสอบไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีว่าได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยกเลิกสัญญาว่าจะจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกสัญญาดังกล่าว เนื่องจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอง มิได้เกิดจาก

ความผิดของผู้ฟ้องคดีและมิได้เกิดจากการผิดสัญญาของคู่สัญญา รวมทั้งมิใช่กรณียกเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะ จึงเป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายจากการขาดรายได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ในอัตราเดือนละ ๔,๑๐๐ บาท เป็นเวลา ๑๒ เดือน รวมเป็นเงิน ๔๙,๒๐๐ บาท ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ดูแลเด็กในช่วงฝึกหัดเรียนรู้งานเป็นข้อตกลงด้วยความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีเองที่จะไม่รับค่าจ้างในช่วงเวลาดังกล่าว จึงไม่อาจเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษาแก้ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน จำนวน ๔๙,๒๐๐ บาท ให้เสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนที่ชนะคดี

คำพิพากษาที่ อ. ๒๐๓/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการครูขอลาไปศึกษาต่อระดับปริญญาโททางการศึกษา เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วได้รายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการในสังกัดของกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอโอนไปรับราชการที่สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากทางราชการในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาและเบี้ยปรับลดลงตามส่วนของเวลาที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการไป รวมเป็นเงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีทราบว่าเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีในแต่ละเดือนเป็นงบเงินเดือนของรัฐบาล (เงินอุดหนุน) เมื่อผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการที่สถาบันราชภัฏอุบลราชธานีก็ได้รับเงินเดือนจากทางราชการเช่นกัน การที่ผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการที่สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี จึงไม่ได้ทำให้รัฐบาลเสียหายและไม่เป็นการผิดสัญญาการรับทุน เพราะเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่ละเดือนในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษามิใช่เงินของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าวจึงมิชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระไปแล้ว จำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า เบี้ยปรับตามสัญญาจำนวนสองเท่าที่ผู้ฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีนั้น มีเหตุสมควรลดเบี้ยปรับดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด และผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินเบี้ยปรับดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า การกำหนดเบี้ยปรับไว้ในสัญญาเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาและเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ฟ้องคดีทำผิดสัญญาอันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เบี้ยปรับ

จึงเป็นมาตรการลงโทษผู้ฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีทำผิดสัญญาที่ให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี และประกอบกับมาตรา ๓๘๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้อำนาจแก่เจ้าหนี้กำหนดเบี้ยปรับไว้กรณีลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามสัญญาได้ โดยมิจำเป็นต้องคำนึงถึงความเสียหายอันแท้จริงที่เจ้าหนี้จะได้รับและแม้ว่าเจ้าหนี้จะไม่ได้รับความเสียหายใดๆ เลย เจ้าหนี้ก็มีสิทธิเรียกเบี้ยปรับที่กำหนดไว้ในสัญญานั้นได้หากลูกหนี้ผิดสัญญา ดังนั้น เบี้ยปรับซึ่งได้กำหนดไว้ในสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ในประเทศ ในกรณีนี้ก็คือ เงินค่าปรับที่คู่สัญญากำหนดกันไว้ล่วงหน้า ในเมื่อมีการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา จึงไม่ใช่ค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกจากผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๒๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องระบุถึงความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี เมื่อสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ในประเทศ ได้กำหนดเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้คืน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อสัญญานี้แล้วทั้งก่อนและในขณะทำสัญญา การที่ศาลจะใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าตามสัญญาลงเหลือหนึ่งเท่านั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ว่า ถ้าเบี้ยปรับที่ริบนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าพอสมควรเพียงใดนั้นให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปศึกษาต่อภายในประเทศก็ได้มีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีนำความรู้และประสบการณ์จากการที่ได้ไปศึกษามาทำการสอนแก่นักเรียนในโรงเรียนสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้สนับสุนนให้ลาไปศึกษาต่อ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอโอนไปรับราชการที่สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี ในขณะที่ยังอยู่ระหว่างการรับราชการชดใช้ตามสัญญา การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนกระทำผิดสัญญาที่ไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการชดใช้ตามสัญญาอีกต่อไป ย่อมทำให้เจตนารมณ์ในการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปศึกษาต่อ ไม่อาจบรรลุผลและกระทบกระเทือนต่ออัตรากำลังและการจัดการเรียนการสอนของหน่วยงานต้นสังกัด เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบข้อสัญญาแต่จงใจฝ่าฝืนทำสัญญาผิดสัญญาโดยไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ครบตามระยะเวลาที่ผูกพันตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีก็ได้นำเงินมาชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนที่ต้องรับผิดพร้อมกับเบี้ยปรับอีกจำนวนสองเท่านั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะลูกหนี้ได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว ดังนั้น สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป ตามนัยมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ผู้ฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมด โดยอ้างว่าไม่เป็นการผิดสัญญาเพราะเป็นการโอนไปรับราชการที่อื่น และประกอบกับในคำคัดค้านคำให้การผู้ฟ้องคดีได้อ้างว่า การคิดเบี้ยปรับตามสัญญาสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ถือว่าเป็นการโต้แย้งเรื่องเบี้ยปรับด้วย แต่เนื่องจากคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ซึ่งเท่ากับผู้ฟ้องคดีรับอยู่ในตัวแล้วว่าเบี้ยปรับไม่สูงเกินไป ดังนั้น จึงไม่มีเหตุที่จะลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาและเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้คืนตามข้อผูกพันตามสัญญา พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดในชั้นอุทธรณ์แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

คำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

กรมชลประทาน ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีประกาศสอบราคาเพื่อจ้างเหมาซ่อมแซมฝายเขาช่องจันทร์ จำนวน ๑ แห่ง โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ในจำนวนเงิน ๓๔๒,๑๑๔.๐๙ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงรับราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปทำสัญญาจ้างก่อสร้าง แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ไปทำสัญญาจ้างก่อสร้างภายในกำหนดเวลา นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดียังได้มีหนังสือแจ้งเตือนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ไปทำสัญญาอีก ๒ ครั้ง และมีหนังสือแจ้งให้ชี้แจงถึงกรณีไม่ไปทำสัญญาอีก ๑ ครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังไม่ไปทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยกเลิกการรับราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และพิจารณารับราคาและทำสัญญากับผู้เสนอราคาต่ำสุดรายถัดไปในจำนวน ๔๘๘,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีตามเงื่อนไขของประกาศสอบราคา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ซึ่งมีเงินค่าจ้างที่สูงขึ้นจำนวน ๑๔๕,๘๘๕.๙๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในจำนวนเงินดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากเงินต้นนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

การก่อให้เกิดสัญญานั้น มีหลักกฎหมายกำหนดไว้ว่า เมื่อคู่สัญญาต่างฝ่ายต่างทำคำเสนอและคำสนองต้องตรงกันแล้ว สัญญาก็จะเกิดขึ้น ซึ่งมีผลให้คู่สัญญามีนิติสัมพันธ์หรือมีความผูกพันกันตามกฎหมายและเกิดหน้าที่แก่คู่สัญญาที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของสัญญา หากคู่สัญญาฝ่ายใดมีหน้าที่แล้วไม่ปฏิบัติตามสัญญา ย่อมถือได้ว่าคู่สัญญาฝ่ายนั้น ผิดสัญญา อาจต้องรับผิดตามสัญญาหรือชดใช้ค่าเสียหายแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง สำหรับคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีประกาศสอบราคาเพื่อหาผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างมารับจ้างเหมาซ่อมแซมฝายเขาช่องจันทร์โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้าแข่งขันราคากัน ด้วยวิธีการยื่นซองเสนอราคา หากผู้เสนอราคารายใดเสนอราคาที่เหมาะสมแก่การว่าจ้างในราคาต่ำสุด ผู้เสนอราคารายนั้นจะเป็นผู้ชนะการสอบราคาและมีสิทธิเข้าทำสัญญาจ้างเหมาซ่อมแซมฝายเขาช่องจันทร์กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งในชั้นนี้ประกาศสอบราคาดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี มีลักษณะเป็นคำเชื้อเชิญให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างทำคำเสนอต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นใบเสนอราคาต่อผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอเสนอราคาที่จะทำงานรับจ้างเหมาซ่อมแซมฝายเขาช่องจันทร์ ในจำนวนเงินค่าจ้าง ๓๔๒,๑๑๔.๐๙ บาท การยื่นใบเสนอราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการทำคำเสนอขอเข้าทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาอนุมัติรับราคาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ และมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ไปทำสัญญาจ้าง

กับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้เลือกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ชนะการสอบราคา และได้สนองรับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ดังนั้น เมื่อคำสนองของผู้ฟ้องคดีตรงกับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทำให้เกิดสัญญาประเภทหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า "สัญญาสอบราคา" คู่สัญญาตามสัญญาสอบราคามีความผูกพันกันในฐานะที่จะเข้าทำสัญญาจ้างเป็นหนังสืออีกชั้นหนึ่ง โดยที่สัญญาสอบราคาดังกล่าวมีคู่สัญญาฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง และคู่สัญญาฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีเอกสิทธิ์ในการเลือกคู่สัญญา ควบคุมการปฏิบัติตามสัญญา แก้ไขสัญญา และเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว อันเป็นข้อกำหนดในสัญญาที่ไม่ค่อยพบในสัญญาทางแพ่ง สัญญาสอบราคาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแสดงถึงลักษณะพิเศษในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติการจ้างเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย คดีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เห็นว่า คำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีที่อนุมัติการจ้างเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการเข้าทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งการเข้าทำสัญญาจ้างดังกล่าวนั้น อยู่บนพื้นฐานของความยินยอมซึ่งกันและกันระหว่างคู่สัญญา ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา คำสั่งทางปกครองดังกล่าวที่อนุมัติการจ้างจึงมิได้มีสภาพบังคับให้กระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำกระบวนการบังคับทางปกครองไปใช้บังคับได้ ประกอบกับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปทำสัญญาจ้างเหมาซ่อมแซมฝายเขาช่องจันทร์กับผู้ฟ้องคดี โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินค่าเสียหาย ซึ่งเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปทำสัญญาดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า คดีนี้มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามสัญญาสอบราคา และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งปรากฏว่ามีเงินค่าจ้างสูงกว่าวงเงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอราคา จำนวน ๑๔๕,๘๘๕.๙๑ บาท กรณีจึงถือได้ว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ขณะผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งสรรพากรอำเภอเขตปทุมวัน มีหน้าที่ควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรในท้องที่เขตปทุมวันแล้วนำส่งกรมบัญชีกลาง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหาย กรณีผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีนำเช็คจำนวน ๑๕ ฉบับ ของบุคคลภายนอกที่มิได้สั่งจ่ายชำระหนี้ภาษีอากรเข้าแทนที่เงินสดที่จัดเก็บได้ เป็นเหตุให้เงินขาดหายไป ผู้ฟ้องคดีได้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ ต่อมาสำนักงานสรรพากรภาค ๑ ได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงพบว่า นาย น. นักการภารโรงของสำนักงานสรรพากรเขตปทุมวันได้ร่วมมือกับนาง ส. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการนำเงินสดจากการรับชำระภาษีเพื่อแลกเป็นแคชเชียร์เช็ค ได้ร่วมกันเบียดบังยักยอกเงินสดบางส่วนแล้วนำเช็คจำนวน ๑๕ ฉบับของบุคคลอื่นเข้ามาแทนที่เงินสด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินค่าภาษีอากร เพื่อส่งเงินหรือเช็คให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อปรากฏหลักฐานว่าเช็คทั้ง ๑๕ ฉบับดังกล่าว ไม่สมบูรณ์ตามระเบียบของทางราชการและเป็นเช็คของบุคคลอื่นที่มิได้มีหน้าที่ชำระภาษี เป็นเหตุให้รัฐเสียหายเนื่องจากไม่สามารถทวงถามให้ชำระหนี้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงควรต้องรับผิดในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดในมูลหนี้ละเมิดในครั้งนี้ จึงลงโทษเพียงลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บได้ประจำวัน ทำให้ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบเช็คที่รับชำระภาษีได้ กับทั้งมิได้ตรวจสอบยอดเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อมาจากธนาคารหรือไม่ เป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำเช็คของบุคคลภายนอกที่มิได้สั่งจ่ายชำระหนี้ภาษีอากร มาเปลี่ยนแทนที่เงินสดที่จัดเก็บได้ ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งว่า การที่เงินสดขาดหายไปมิได้เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีแต่เกิดจากการทุจริตของนาย น. และนาง ส. ซึ่งเบียดบังยักยอกเอาเงินดังกล่าวไปอันเป็นการกระทำโดยส่วนตัวของบุคคลทั้งสอง บุคคลทั้งสองจึงเป็นผู้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และจะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เต็มจำนวน ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้กระทำละเมิดและมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจรับพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ หาก ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น แสดงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายแล้ว หากจะฟังว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้เงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้อเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ขาดอายุความเพราะมิได้ฟ้องเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินภายในกำหนดสองปี ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า กรณีละเมิดดังกล่าวเกิดจากนาย น. และนาง ส. เจตนากระทำการทุจริต จึงต้องรับผิดชดใช้เงินค่าเสียหายคนละกึ่งหนึ่งของค่าเสียหายทั้งหมด ส่วนผู้ฟ้องคดี มิได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดในการกระทำดังกล่าว และเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยความประมาทเลินเล่อและไม่เอาใจใส่ของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการร้อยละ ๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เห็นว่าเจ้าหน้าที่ (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด ซึ่งกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีความเห็นแตกต่างกัน อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อโต้แย้งที่ว่าอายุความใช้สิทธิเรียกร้องมีกำหนดสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่สอง เหตุทุจริตเกิดขึ้นในขั้นตอนการแลกซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อนำเงินส่งคลังผู้ฟ้องคดีในฐานะสรรพากรอำเภอ ซึ่งมีภาระหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินค่าภาษีอากรต่อธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มิได้ตรวจสอบยอดรวมของเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อมาจากธนาคารหรือไม่ คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมภาษีที่จัดเก็บได้แต่ละวันเท่านั้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บได้ประจำวันตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ และมิได้ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คของบุคคลภายนอกที่มิได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยักยอกเงินสดไป ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้น อย่างไรก็ดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดและนาย ด. หัวหน้างานรับชำระภาษีอากรรับผิดในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด ผลเท่ากับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้เรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีนาย ด. จนเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้พิจารณาความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมประกอบในการออกคำสั่งอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการทุจริตเกิดขึ้นในขั้นตอนการนำเงินส่งคลังซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย และการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว เนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ก่อการทุจริตได้โดยง่าย ประกอบกับเจ้าหน้าที่ฉวยโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่

สำนักงานสรรพากรเขตปทุมวันมีการรับชำระภาษีจำนวนมากและมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้าปฏิบัติงานในอีกหน้าที่หนึ่ง เป็นเหตุให้การกระทำการต่างๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานมีส่วนบกพร่องในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการอยู่ด้วย ดังนั้นจึงมีเหตุอันควรหักส่วนความรับผิดให้ผู้ฟ้องคดีลงร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายทั้งหมด สำหรับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นตามข้อ ๑๖ วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แบ่งส่วนความรับผิดโดยให้นาย ด. หัวหน้างานบัญชีรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๖๐ เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่าและให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานรับผิดในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด เป็นการแบ่งส่วนความรับผิดในอัตราที่เหมาะสมแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคิดจากเงินที่หน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกยักยอกไปจำนวน ๕,๘๗๔,๐๒๔ บาท หักความบกพร่องของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยละ ๘๐ ของเงินจำนวนดังกล่าว คงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและนาย ด. ต้องชดใช้คืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงร้อยละ ๒๐ ของเงินจำนวนผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของเงินจำนวนนี้ คิดเป็นเงินจำนวน ๔๖๙,๙๒๑.๙๒ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกินกว่า ๔๖๙,๙๒๑.๙๒ บาท และหากได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตทั้งสองเพียงใด ให้คืนเงินส่วนที่ได้รับชำระไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๔/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีรับประทานยาเม็ดคุมกำเนิดอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาประมาณ ๕ ปีเศษ โดยไม่มีประจำเดือน ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีอาการอืดอัด แน่นท้อง และท้องโตขึ้นเรื่อยๆ สงสัยว่าจะตั้งครรภ์ ผู้ฟ้องคดีไปตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยใช้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง ๓๐ บาท) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจภายในและวินิจฉัยว่าน่าจะมีเนื้องอกในช่องท้องและนัดให้ผ่าตัด และเมื่อถึงกำหนดนัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการตรวจเลือด ตรวจปัสสาวะที่ให้ผลเป็นลบอันหมายถึงมีแนวโน้มว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตั้งครรภ์ แต่มิได้ทำการตรวจโดยเครื่องตรวจคลื่นเสียงความถี่สูง (Ultrasound) เพื่อตรวจดูลักษณะภายในของก้อนเนื้อว่าเป็นเนื้องอกหรือไม่ อยู่ในตำแหน่งใด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการผ่าตัดปรากฏว่าเนื้องอกที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สันนิษฐานนั้นแท้จริงแล้วเป็นทารกอันเกิดจากการตั้งครรภ์ตามธรรมชาติของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการตรวจโดยเครื่องตรวจคลื่นเสียง

ความถี่สูงในภายหลังจึงพบว่าผู้ฟ้องคดีตั้งครรภ์แฝด การผ่าตัดดังกล่าวมีผล ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความทนทุกข์ทรมานจากการเจ็บแผลผ่าตัดต้องพักรักษาตัวอยู่นานและวิตกกังวลเกี่ยวกับทารก ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานจึงไม่มีรายได้เลี้ยงชีพ อีกทั้งสามีต้องอยู่ดูแลผู้ฟ้องคดีไม่สามารถออกไปรับจ้างได้ตามปกติ ความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงมาจากการตรวจวินิจฉัยทางการแพทย์ที่ไม่ได้มาตรฐานตามหลักวิชาชีพ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้แสดงความรับผิดชอบแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อปลัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการตรวจรักษาอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนโดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในกรณีที่ผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยและเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลสั่งการให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว มาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๑๐๖ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และสิทธิร้องทุกข์ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการตรวจรักษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งการกำหนดคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ศาลจำต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ความเสียก่อนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะพึงใช้ เมื่อได้ทราบอาการป่วยของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ แต่เนื่องจากในการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลยุติธรรมตามนัยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๔๘ ซึ่งวินิจฉัยว่า คดีที่ผู้เสียหายฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการตรวจรักษาของ

แพทย์และพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ในส่วนที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องคดีในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและได้ดำเนินกระบวนพิจารณาเรื่อยมาจนมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยการรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวและจัดทำความเห็นว่าคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ส่งไปให้ศาลยุติธรรมพิจารณาว่าจะเห็นพ้องด้วยหรือไม่ อย่างไร ทั้งที่เห็นอยู่แล้วก่อนมีคำพิพากษาว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงเป็นการทำคำพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและส่งสำนวนคดีนี้คืนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนพิจารณาให้ถูกต้องตามวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๙/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๐ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่าจากการตรวจสอบงานจ้างก่อสร้างถนน ค.ส.ล. สายราชดำเนิน พร้อมวางท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. ของเทศบาลตำบลวังทอง พบว่าคณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณปริมาณสูงกว่าความจริง ทำให้เทศบาลต้องจัดจ้างในวงเงินสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง หากพบว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตให้ดำเนินการตามกฎหมายและพิจารณาหาผู้รับผิดทางละเมิดต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และต่อมาได้มีคำสั่งให้แบ่งความรับผิดทางละเมิดพนักงานเทศบาลตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทราบเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลวังทองมีหน้าที่พิจารณาราคากลางเพื่อเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลวังทองมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบราคากลางเพื่อนำไปประกวดราคา มิได้ตรวจสอบความถูกต้องของราคากลาง เป็นเหตุให้ราคากลางของโครงการสูงกว่าที่ควรจะเป็น พฤติการณ์เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดคนละร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดทางละเมิดตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การกำหนดราคากลางในส่วนที่เป็นเรื่องของ

การคำนวณเป็นหน้าที่โดยตรงของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสายวิชาชีพ เนื่องจากเป็นเรื่องทางเทคนิคที่จะต้องอาศัยประสบการณ์ในสายวิชาชีพนั้นๆ อีกทั้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้จัดให้มีเหตุผล มิได้มีการพิจารณาความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมหรือไม่ อย่างไร ไม่มีการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเทศมนตรี อีกทั้งไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการนำเอาเรื่องการกำหนดราคากลางมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้ใช้รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งที่ไม่ปรากฏฐานอำนาจของกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และระเบียบดังกล่าวออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งไม่มีอำนาจออกระเบียบในเรื่องนี้ แต่เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หนังสือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนเป็นอัตราร้อยละ และเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นแนวทางการพิจารณาที่แทรกแซงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และหนังสือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ปรากฏฐานอำนาจของกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ชอบด้วยขั้นตอนที่จะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนใช้บังคับ

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

กฎที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลในลักษณะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง เพียงแต่กฎมีผลบังคับเป็นการทั่วไปส่วนคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดและหรือกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักนิติรัฐหรือหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้น กฎที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้จึงต้องมีลักษณะเป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐตามกฎหมาย ส่วนระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดขึ้นเองโดยอาศัยอำนาจทางบริหารหรืออำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชา เพื่อจัดระเบียบภายในของฝ่ายบริหารหรือกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานหรือวางกรอบในการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในแนวเดียวกันนั้น เป็นเรื่องความสัมพันธ์ภายในของฝ่ายบริหารระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่อาจใช้บังคับกับประชาชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น คณะรัฐมนตรีมีมติให้กำหนดขึ้นเพื่อวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเพียงมาตรา ๑๓ ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดต่อหน่วยงานของรัฐสามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้อง

รับผิดได้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาระเบียบฉบับนี้แล้วปรากฏว่า มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติต่างๆ ไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรตั้งแต่การสอบข้อเท็จจริง การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทน การมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดด้วย ดังนั้น ระเบียบฉบับนี้เฉพาะข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดเท่านั้นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนข้อกำหนดในเรื่องอื่นที่กำหนดไว้ในระเบียบฉบับนี้มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่ออกโดยอาศัยอำนาจทางบริหารของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารเพื่อวางแนวทางในการปฏิบัติงานและวางกรอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น ระเบียบฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิด จึงมีลักษณะเป็นกฎที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และเมื่อเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนาม จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ระเบียบฉบับนี้ในส่วนอื่นไม่มีลักษณะเป็นกฎที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาที่ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งที่ ๓๕๒/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๘ ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งในช่วงเวลาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๑ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๔๕ รวมเวลา ๔๔ เดือน เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่เกินกรอบอัตรากำลังที่กำหนด โดยไม่มีตำแหน่งประเภทเดียวกันกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่รองรับ จึงไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งเดิมของตนตามนัยมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.ฎ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลพัทลุงเรียกเงิน จำนวน ๒๔๖,๔๐๐ บาท คืนจากผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินต่อไป ผู้อำนวยการโรงพยาบาลพัทลุงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงิน

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขให้เลื่อนผู้ถูกฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๘ โดยให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลพระนั่งเกล้าเป็นการประจำเป็นเวลาไม่เกิน ๓ ปี และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออนุมัติให้กรมการแพทย์ยืมตัวผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สถานพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นเวลา ๑ ปี และได้อนุมัติให้ยืมตัวต่อไปอีก ๒ ปี ในระหว่างนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ ๕,๖๐๐ บาททุกเดือน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบพบว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการดังกล่าวนั้นเป็นตำแหน่งที่เกินกรอบอัตรากำลังที่กำหนดโดยไม่มีตำแหน่งประเภทเดียวกันกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่รองรับ จึงมิได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งเดิมของตน ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตั้งแต่วันที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งของตนตามมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.ฎ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่งที่ไม่มีสิทธิได้รับจำนวน ๒๔๖,๔๐๐ บาท ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไว้แล้วโดยไม่มีสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลพัทลุงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปแล้ว จำนวน ๒๔๖,๔๐๐ บาท เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งโรงพยาบาลพัทลุงจึงแจ้งมาเพื่อทราบและดำเนินการคืนเงินจำนวนดังกล่าวแก่ทางราชการเพื่อนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินต่อไป เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าว เป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินประจำตำแหน่งมาคืนเท่านั้น ไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้ใช้เงินคืนภายในระยะเวลาเมื่อใด จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้ผู้ใดชำระเงินที่ผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ไม่จำต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองชั้นต้นยังต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาประกอบด้วย จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนพิจารณาและมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป

คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

คำพิพากษาที่ อ. ๑๕๘/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งสำเร็จการศึกษานิติศาสตร์บัณฑิต แต่ไม่ได้รับเกียรตินิยมได้ยื่นใบสมัครสอบคัดเลือกต่อเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง แต่เจ้าหน้าที่ไม่รับใบสมัครของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้จบปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมาย ซึ่งประกาศรับสมัครได้ระบุคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งดังกล่าวไว้ โดยนำมติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาอ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีมติกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สามารถคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยม ทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคัดเลือกตามข้อ ๑.๒ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ นั้น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติกำหนดให้บรรจุผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับรองเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญโดยการคัดเลือกเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีวุฒิแตกต่างจากผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยม โดยถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่นั้น เห็นว่า คำว่า "วุฒิ" หมายถึงความรู้ เช่น วุฒิปริญญาตรีสาขารัฐศาสตร์ หรือวุฒิปริญญาตรีสาขานิติศาสตร์ เป็นต้น โดยผู้ที่จะมีวุฒิดังกล่าวได้จะต้องสำเร็จการศึกษาจนได้รับปริญญาดังกล่าว ซึ่งระบบการศึกษาของสถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชนในประเทศไทย ไม่ได้มีการจัดแยกหลักสูตรระหว่างหลักสูตรปริญญาตรีเกียรตินิยมกับหลักสูตรปริญญาตรีธรรมดา กล่าวคือ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมหรือสำเร็จปริญญาตรีแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยมจะต้องผ่านการศึกษาในวิชาการต่างๆ ที่สถาบันการศึกษากำหนดและผ่านการทดสอบและรับรองว่าได้สำเร็จการศึกษาเล่าเรียนมาครบถ้วนตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ และจะต้องได้รับคะแนนไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่สถาบันการศึกษานั้นๆ กำหนดเหมือนกัน เพียงแต่ผู้ที่มีคะแนนสูงในระดับหนึ่งและผ่านเงื่อนไขที่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งกำหนด ก็จะได้รับการยกย่องด้วยการให้เกียรตินิยม แต่ยังคงถือว่าบุคคลดังกล่าวมีความรู้หรือมีวุฒิในสาขาวิชาการที่สำเร็จมาเช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงถือว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีสาขาใดก็ย่อมมีศักดิ์และสิทธิเสมอกัน ไม่ว่าจะได้รับปริญญาเกียรตินิยมหรือไม่ได้รับเกียรตินิยมก็ตาม อีกทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวได้กำหนดไว้โดยไม่ได้คำนึงถึงตำแหน่งที่จะใช้ในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการเพราะบางตำแหน่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวุฒิเฉพาะปริญญาเกียรตินิยม เนื่องจากบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เช่นเดียวกับผู้ได้รับ

เกียรตินิยม โดยตำแหน่งนิติกรซึ่งเป็นตำแหน่งที่กรมบัญชีกลางเปิดรับสมัครคัดเลือกและเป็นมูลเหตุในการยื่นฟ้องคดีในครั้งนี้เป็นตำแหน่งหนึ่งที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องคัดเลือกจากผู้ได้รับเกียรตินิยมทางด้านกฎหมาย เพราะผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางด้านกฎหมายแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยม สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรได้หากได้รับการคัดเลือก ดังนั้นการกำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมโดยถือว่าเป็นวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน จึงเป็นการให้สิทธิเหนือกว่าหรือดีกว่าผู้ที่ได้รับปริญญาตรีในสาขาเดียวกันแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยม ทั้งๆ ที่ได้รับวุฒิอย่างเดียวกัน ซึ่งมีศักดิ์และสิทธิที่สถาบันการศึกษารับรองเช่นเดียวกัน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายที่เหมือนกันให้แตกต่างกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบมติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจที่จะเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๑.๒ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่หากศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนมติดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังก็จะกระทบต่อบุคคลผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการตามมติดังกล่าว ตลอดจนกระทบต่อการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ ศาลปกครองควรเพิกถอนมติดังกล่าว นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นต้นไป แต่เนื่องจากมติดังกล่าวได้กำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งขณะนี้ไม่มีผลบังคับแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนมติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๑.๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ข้างต้น ไม่มีผลใช้บังคับแล้วในขณะนี้จึงไม่จำต้องกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย

คำพิพากษาที่ อ. ๑๒๑/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาลักลอบเล่นการพนันไพ่รัมมี่โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพในชั้นจับกุม สอบสวน และในชั้นศาล โดยศาลแขวงพระนครเหนือพิพากษาลงโทษปรับ ๗๐๐ บาท คดีถึงที่สุด ต่อมาผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาลใช้เหตุดังกล่าวออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ต่อมา คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายและนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เมื่อกรมตำรวจ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น) ได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงระดับการลงทัณฑ์ข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดวินัยให้เหมาะสมสอดคล้องกับ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้ถือปฏิบัติตามบัญชีแนบท้ายหนังสือบันทึกข้อความ กรมตำรวจ ที่ ๐๕๒๒.๔๑/๗๓๖๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งในลำดับ ๗.๓ ระบุว่า กรณีเป็นผู้เล่นการพนันผิดกฎหมายประเภทที่สามารถอนุญาตให้เล่นได้ตามกฎหมาย ระดับการลงทัณฑ์ คือ ปลดออก เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ลักลอบเล่นการพนันไพ่รัมมี่ ซึ่งเป็นการพนันประเภทที่เล่นได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ ตามมาตรา ๔ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. การพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ดังนั้น การที่ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษที่เกินกว่าระดับการลงทัณฑ์ข้าราชการตำรวจที่กำหนด ตามหนังสือบันทึกข้อความดังกล่าว แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๔๙๖ ซึ่งแจ้งเวียนตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. ๒๐๘/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๔๙๖ ได้กำหนดแนวทางการลงโทษข้าราชการเล่นการพนันและเสพสุราไว้ สรุปว่า การพนันประเภทที่จะเล่นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากทางราชการ กรณีเจ้าพนักงานที่ปราบปรามเป็นผู้เล่นการพนันโดยผิดกฎหมายให้พิจารณาโทษ ให้ปลดออกหรือไล่ออกก็ตาม แต่กรมตำรวจได้วางกำหนดกฎเกณฑ์การลงโทษภายหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว มิได้ยกระดับการลงโทษข้าราชการตำรวจตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด แสดงว่ากรมตำรวจมีเจตนาจะลงโทษข้าราชการตำรวจตามระดับเท่าที่มีปรากฏในบันทึกข้อความไว้เท่านั้น จะอ้างมติคณะรัฐมนตรีที่มีมาก่อนเพื่อลงโทษผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นไม่ได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย และนายกรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถูกต้องเหมาะสมและมีคำสั่งยกอุทธรณ์ดังกล่าว ย่อมมีผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่มีคำสั่ง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตรงตามคำพิพากษา และดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายและระเบียบภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่คำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๗/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีถูกตัดสิทธิในการพิจารณาการเปิดซองสอบราคา ตามประกาศสอบราคาจ้างงานปรับปรุงระบบประปาภายในสวนสัตว์เชียงใหม่ เนื่องจากทางสวนสัตว์เชียงใหม่อ้างว่าตัวแทนของผู้ฟ้องคดีมารับฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ช้ากว่าเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยยืนยันว่าได้ไปรับฟังคำชี้แจงทันตามกำหนดเวลา ซึ่งได้ลงลายมือชื่อและเวลาไว้เป็นหลักฐานตามใบลงเวลาในวันชี้แจงและดูสถานที่ก่อสร้าง อีกทั้งการกำหนดให้มีการยื่นซองก่อนวันดูสถานที่และรับฟังคำชี้แจง ๑ วัน ไม่น่าจะถือเป็นสาระสำคัญที่ทำให้ผู้เสนอราคาได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ทั้งในประกาศมิได้กำหนดว่าการมาดูสถานที่และรับฟังคำชี้แจงเป็นสาระสำคัญเพราะไม่มีผลต่อราคาที่ผู้เสนอราคาได้ยื่นไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเว้นการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ไม่รักษาผลประโยชน์แก่ทางราชการ กรณีรับราคาของผู้เสนอราคารายที่ ๒ และกำหนดเงื่อนไขในประกาศเกินระเบียบเป็นการฉ้อฉล หลอกลวง เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การก่อสร้างปรับปรุงระบบประปาภายในสวนสัตว์เชียงใหม่ได้ใช้แบบแปลนที่ใช้ในการก่อสร้างประปาในพื้นที่ราบโดยทั่วไป และไม่ได้กำหนดจุดที่จะทำการขุดเจาะบาดาลไว้ เนื่องจากพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างเป็นพื้นที่ภูเขาและเป็นหินยากต่อการขุดเจาะบ่อบาดาล การขุดเจาะจะต้องเป็นไปตามจุดที่สวนสัตว์กำหนดไว้ และหากไม่พบน้ำบาดาลต้องขุดเจาะใหม่ในพื้นที่สำรองจนกว่าจะพบน้ำบาดาล โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดแก่สัตว์ด้วย สวนสัตว์เชียงใหม่จึงได้กำหนดให้มีการชี้แจงและดูสถานที่ก่อสร้างเพื่อชี้แจงรูปแบบรายการเพิ่มเติมตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการทำงานและความยากลำบากในการทำงาน หากผู้เสนอราคารายใดไม่ฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ก็จะไม่ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค อาจนำไปสู่การทิ้งงานในภายหลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือว่าการชี้แจงและดูสถานที่เป็นสาระสำคัญของประกาศ ถึงขนาดต้องตัดสิทธิไม่พิจารณาซองเสนอราคาของผู้เสนอราคาที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศนี้ อย่างไรก็ดี การฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ดำเนินการภายหลังจากมีการยื่นซองประกวดราคาแล้ว ผู้เสนอราคาแม้จะเห็นปัญหาอุปสรรคในการที่จะก่อสร้างก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินในซองเสนอราคาได้อีก และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าเงื่อนไขดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของประกาศก็ขัดแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) ซึ่งเคยมีหนังสือเวียนแจ้งว่า การรับฟังคำชี้แจงหรือการนำชี้สถานที่ถือว่าเป็นสิทธิและประโยชน์ของผู้ประสงค์จะเข้ามาเสนอราคา โดยไม่สมควรตัดสิทธิของผู้ไม่มาฟังการชี้แจงหรือดูสถานที่ในการเสนอราคาสำหรับการประกวดราคาในครั้งนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดเงื่อนไขในประกาศเสนอราคาว่าผู้ประกวดราคาจะต้องมาลงชื่อฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ตามเวลาที่กำหนดดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ดังนั้น การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาตัดสิทธิไม่พิจารณาซองเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาลงชื่อรับฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ตามเวลาที่กำหนดในประกาศสอบราคา จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินเท่ากับส่วนของกำไรซึ่งผู้ฟ้องคดีคาดว่าจะได้รับตามใบเสนอเป็นเพียงการคาดหมายของผู้ฟ้องคดีที่ไม่อาจพิสูจน์ได้ เมื่อ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดไว้ ศาลย่อมมีดุลพินิจที่จะกำหนดความเสียหายให้ได้ตามสมควร และเมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดในคดีแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา โดยคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๕,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

คดีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิสิตชั้นปีที่ ๔ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเข้าสอบกลางภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา ๒๕๔๔ วิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I เมื่อทำข้อสอบเสร็จผู้ฟ้องคดีได้คัดลอกส่วนหนึ่งของข้อสอบและคำตอบลงในใบแทนบัตรประจำตัวนิสิตของผู้ฟ้องคดี โดยสมุดคำถามวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I ที่แจกในการสอบกำหนดข้อความว่า "DO NOT TAKE THIS BOOKLET OR ANY PART OF IT OUT OF THE TEST ROOM" มีความหมายว่า ในการสอบห้ามผู้เข้าสอบนำสมุดคำตอบและกระดาษคำตอบที่แจกในห้องสอบออกจากห้องสอบ ซึ่งตรงกับข้อ ๑๑ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ทำผิดต่อข้อบังคับดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกคำสั่งวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ จึงลงโทษผู้ฟ้องคดีให้ได้รับสัญลักษณ์ F ในรายวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I ในภาคการศึกษาปลายปีการศึกษา ๒๕๔๔ และให้พักการศึกษา ๑ ภาคการศึกษา ซึ่งกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการประจำคณะรัฐศาสตร์ไม่เคยเรียกผู้ฟ้องคดีไปชี้แจง แต่กลับมีมติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดคำสั่งหรือข้อความตามที่แจ้งไว้ในข้อสอบ อันเป็นการกระทำความผิดตามข้อ ๙ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ และมีมติให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีฐานไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ โดยอาศัยอำนาจตามความข้อ ๑๕.๑ ของระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยระบบการศึกษาสำหรับขั้นปริญญาบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้แต่งตั้งคณะกรรมการประจำคณะรัฐศาสตร์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคณะกรรมการชุดเดิมที่ได้พิจารณาและลงโทษผู้ฟ้องคดีมาแล้วในครั้งแรก ให้เป็นกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีอีก และคณะกรรมการชุดนี้ได้มีมติให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีเช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการใช้ดุลพินิจกำหนดอัตราโทษผู้ฟ้องคดีเป็นการลงโทษเกินกว่าเหตุซึ่งเท่ากับอัตราโทษผู้กระทำความผิดประเภททุจริตซึ่งเป็นอัตราโทษสูงสุด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีคัดลอกข้อสอบส่วนหนึ่งและคำตอบวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I ในการสอบกลางภาคของภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา ๒๕๔๔ ลงในใบแทนบัตรประจำตัวนิสิตเพื่อจะนำออกจากห้องสอบเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาอุทธรณ์แล้วแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ โดยยืนยันการลงโทษตามเดิม และทำรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเสนอไปยังอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาต่อไป แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมายื่นฟ้องก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ในเบื้องต้นได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องลงทะเบียนเรียนในภาคฤดูร้อน ปีการศึกษา ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเหลือเพียงวิชาเดียวก็จะสำเร็จการศึกษาและมีโครงการต้องไปศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษในทันทีที่สำเร็จการศึกษา หากนักศึกษาลงทะเบียนเรียนล่าช้าออกไปย่อมมีผลทำให้สำเร็จการศึกษาล่าช้าออกไป และมีผลกระทบต่อโครงการศึกษาต่อที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ใช้เวลาพิจารณาความผิดและลงโทษพร้อมทั้งพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาถึงสามเดือนเศษ ซึ่งขณะนั้นเป็นช่วงลงทะเบียนเรียนของภาคการศึกษาฤดูร้อนของปีการศึกษาเดียวกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและหากต้องรอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จก่อน ผู้ฟ้องคดีย่อมหมดโอกาสลงทะเบียนเรียนในภาคฤดูร้อนของปีการศึกษา ๒๕๔๔ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเกินจำเป็น จึงเป็นกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจรอผลการวินิจฉัยอุทธรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง อีกทั้งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ กรณีดังกล่าวย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แล้ว

ประเด็นที่สอง ข้อ ๙ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดว่า ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ เมื่อส่งสมุดคำตอบและกระดาษคำตอบแล้วจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกมิได้ ซึ่งเห็นได้ว่าข้อกำหนดตอนต้นเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติในขณะทำข้อสอบ ส่วนข้อกำหนดตอนท้ายเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการทำข้อสอบตามหลักเกณฑ์ในตอนต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวถูกกำหนดไว้ให้เป็นเหตุและเป็นผลสืบต่อกัน การแปลความข้อบังคับดังกล่าวจึงต้องแปลความตลอดทั้งข้อบังคับจึงจะถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งข้อบังคับนั้น โดยแปลความได้ว่าผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติตามข้อความหรือคำสั่งที่แจ้งไว้ในข้อสอบ หากละเลยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องผู้เข้าสอบก็จะเสียประโยชน์ โดยไม่อาจขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมุดคำตอบหรือกระดาษคำตอบที่ได้ส่งไว้แล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อสอบวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I มีข้อความหรือคำสั่งที่แจ้งไว้ในข้อสอบเกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบที่ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติเป็นข้อเท็จจริงตามเงื่อนไขและเจตนารมณ์ของหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ตามข้อ ๙ ของข้อบังคับดังกล่าว ส่วนข้อความที่ว่า ห้ามนำข้อสอบหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อสอบออกจากห้องสอบนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ในข้อสอบโดยมุ่งประสงค์มิให้มีการนำข้อสอบออกไปเผยแพร่นอกห้องสอบ เพื่อรักษาข้อสอบมาตรฐานไว้เพื่อไม่ต้องมีการจัดทำข้อสอบนั้นขึ้นใหม่อีก มิใช่ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขตามเจตนารมณ์ของหลักเกณฑ์ในข้อ ๙ ของข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีคัดลอกข้อความส่วนหนึ่งของข้อสอบและคำตอบของวิชาดังกล่าวลงในสำเนาใบแทนบัตรประจำตัวนิสิต เพื่อที่จะนำออกจากห้องสอบย่อมถือไม่ได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ตามข้อ ๙ ของข้อบังคับดังกล่าวซึ่งเป็นกฎที่กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับการลงโทษนิสิตที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ อย่างไรก็ดี หากการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิด ก็ยังสามารถพิจารณาว่าเป็นความผิดตามระเบียบว่าด้วยวินัยของนิสิต ซึ่งเป็นกฎทั่วไปที่กำหนดสำหรับลงโทษนิสิตที่กระทำความผิดได้ ดังนั้น คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีว่ากระทำความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบตามข้อ ๙ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ และอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๕.๑ ของระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยระบบการศึกษาสำหรับขั้นปริญญาบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๔๐ ลงโทษผู้ฟ้องคดีให้ได้รับสัญลักษณ์ F ในรายวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I และพักการศึกษาหนึ่งภาคการศึกษานั้น จึงเป็นการปรับข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงกับเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ตามข้อ ๙ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕

ประเด็นที่สาม การที่ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I เมื่อภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา ๒๕๔๕ และวิชา ๕๕๐๐๒๒๔ EAP II ในภาคการศึกษาฤดูร้อน ปีการศึกษา ๒๕๔๕ ก็เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ลงทะเบียนเรียนและสอบผ่านวิชาดังกล่าวภายหลังจากที่พ้นกำหนดลงโทษให้พักการศึกษาในภาคการศึกษาต้นปีการศึกษา ๒๕๔๕ ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ซึ่งเป็นการลงทะเบียนเรียนและสอบผ่านวิชาดังกล่าวโดยถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาแล้ว ส่วนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดียังมีผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีอยู่ เพราะในประวัติการศึกษาตลอดจนหลักฐานการศึกษาและใบแสดงผลการศึกษาของผู้ฟ้องคดีก็ยังปรากฏคำสั่งลงโทษนั้น จึงถือไม่ได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สิ้นผลลงแล้วก่อนศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา อย่างไรก็ดี คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี และคำสั่งอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยมิได้กำหนดคำบังคับหรือเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนหรือลบล้างการกระทำที่เป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวอันจะเป็นปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการเพิกถอนข้อความการลงโทษตามคำสั่งดังกล่าวในประวัติการศึกษาและหลักฐานการศึกษารวมทั้งในใบแสดงผลการศึกษา (Transcript) ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษานอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๒/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะรับโอนโรงเรียนวัดน้ำโจนเหนือซึ่งเป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา โดยขอประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการประเมินความพร้อมของผู้ฟ้องคดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอ้างคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตชะลอการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ จนกว่าจะได้ข้อยุติจากการหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เห็นว่า การถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติหลายประการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ยอมดำเนินการประเมินความพร้อมของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ระบุให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตชะลอการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ไว้ก่อน มีลักษณะสภาพบังคับเป็นการทั่วไปให้ทุกสำนักงานเขตทั่วประเทศต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษา และยังส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความประสงค์จะขอรับโอนสถานศึกษาจากสำนักเขตพื้นที่การศึกษา จึงมีสถานะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยและเป็นกฎที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนจนกว่าจะแก้ไขปัญหาแล้วเสร็จนั้น ย่อมเป็นผลให้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่มีผลใช้บังคับ และเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี มติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ชะลอการถ่ายโอน

สถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการจัดให้มีการประเมินความพร้อมของผู้ฟ้องคดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยปฏิบัติตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ประเด็นที่สาม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวดงแล้ว แต่ยังมิได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งทราบ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ทำให้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งยังมิได้ทำหน้าที่ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวดงให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษานั้น ศาลปกครองชั้นต้นประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการให้ครบขั้นตอนของการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งยังขาดการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงสามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องไปแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินฯ ใหม่ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ได้มีการออกคำสั่งเป็นต้นไป และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวดงให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

พิพากษายืน

คำสั่งที่ ๒๖๕/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคน ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติให้ใช้คะแนนผลการสอบแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน หรือที่เรียกว่า O-NET ในการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) โดยให้ใช้คะแนน O-NET ในปีที่นักเรียนจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ ครั้งเดียวเท่านั้น ซึ่งต่อมาสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยนับตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๙ เป็นต้นไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจัดทดสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ให้แก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ หรือเทียบเท่าได้เพียงคนละครั้งเท่านั้น ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ให้ความเห็นชอบด้วย อันเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคน เนื่องจากไม่สามารถนำคะแนน O-NET ไปใช้สอบ

ADMISSIONS ในคณะที่ใช้ O-NET เพียงอย่างเดียวได้ และเป็นการตัดโอกาสในการแก้ไขการสอบที่ผิดพลาดในปีการศึกษาที่ผ่านมา หรือจำกัดสิทธิในการศึกษาขั้นสูงขึ้นไป ขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ ๒๖ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๒๘ และขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ อีกด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้ เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้ดำเนินการจัดทดสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) แก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ หรือเทียบเท่าได้เพียงคนละครั้ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับสมัครผู้ฟ้องคดีเข้าทดสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๙ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับพิจารณาคะแนนการทดสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ที่สอบในครั้งที่ ๒ เพื่อนำไปคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยด้วย ไต่สวนฉุกเฉินและกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ฟ้องคดีสามารถสมัครสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๐ ได้ก่อนวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยห้ามสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีให้นำผลคะแนน O-NET ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบ ADMISSIONS ทั้งนี้ ให้ผลการคุ้มครองมีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ ให้ระงับคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งคำร้องอุทธรณ์ คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่

แม้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ มิได้มีสภาพเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับในเรื่องต่างๆ ได้ แต่ข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ที่นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) แทนสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นถือปฏิบัติย่อมมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในทางตำราเรียกว่า "คำสั่งทางปกครองทั่วไป" และเมื่อได้พิจารณาคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว เห็นได้ว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับ

นิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ที่นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) แทนสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นถือปฏิบัติ ไว้เป็นการชั่วคราวโดยปริยาย

ดังนั้น แม้ตามรูปแบบแล้วคำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ตามเนื้อหาแล้วคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามนัยข้อ ๖๙ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ การวินิจฉัยว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขแห่งการที่ศาลปกครองจะมีอำนาจออกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้สามประการประกอบกัน คือ ประการแรก กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประการที่สอง การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง กล่าวคือ แม้ต่อมาภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลก็ไม่อาจเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นในระหว่างการพิจารณาให้หมดสิ้นไปได้โดยสิ้นเชิง และประการที่สาม การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น หรืออีกนัยหนึ่งคือการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

ข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) แทนสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้น นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนในอันที่จะเลือกศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสาขาวิชาที่ปรารถนาจะศึกษาโดยมิพักต้องสงสัย แต่เหตุเพียงเท่านี้ยังหาเพียงพอที่จะทำให้ถือว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ไม่

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นๆ ในอันที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นๆ และมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นๆ ในอันที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นๆ ได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเท่าที่ปรากฏในสำนวนคดีนี้ในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษายังมีไม่เพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่า การที่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบ

ทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อย่างไร กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำสั่งลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ ให้ระงับคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุด จะมีคำสั่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หรืออีกนัยหนึ่งคือการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีนี้จะเป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ไม่อาจดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา ในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) และประกาศผลการคัดเลือกได้ตามวันที่กำหนดไว้ คือ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ใดให้ใช้ในการคัดเลือก และการที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ไม่อาจดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) และประกาศผลการคัดเลือกได้ตามวันที่กำหนดไว้จะเป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ไม่อาจจัดการเรียนการสอนสำหรับปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามแผนการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ได้

กรณีนี้จึงเห็นได้ชัดว่า การทุเลาการบังคับตามข้อกำหนดดังกล่าวเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น แม้จะได้ความว่า การให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ในระหว่างการพิจารณาคดีนี้ได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง แต่เมื่อยังไม่อาจถือได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งการทุเลาการบังคับตามข้อกำหนดดังกล่าวเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจทุเลาการบังคับตามข้อกำหนดดังกล่าวได้ คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่ห้ามมิให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีให้นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) มาใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยให้ผลการคุ้มครองมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งได้วินิจฉัยมาแล้วว่ามีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีนี้ จึงไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๓๑/๒๕๕๐

(ก) สรุปคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ได้มีการนำแผ่นป้ายโฆษณาสินค้าและบริการปิดที่กระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟ ทำให้ไม่อาจมองผ่านกระจกออกไปเพื่อพักสายตาได้ และเกิดอาการคลื่นไส้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีและผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ขอให้ปลดแผ่นป้ายโฆษณาออกจากหน้าต่างตู้รถโดยสารทุกคันของขบวนรถไฟทุกขบวน เพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้โดยสารอย่างแท้จริง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ทราบว่า การติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาภายนอกตู้รถโดยสารเป็นนโยบายเพิ่มรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ สัญญาอนุญาตให้ติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาภายนอกตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟดังกล่าวยังคงเหลือระยะเวลาอีกประมาณ ๑๐ เดือน โดยในการทำสัญญาครั้งต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ให้ยกเว้นการติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาบริเวณที่เป็นกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่จัดให้ตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟใช้การได้ดีในการให้บริการขนส่งประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการลอกแผ่นป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีมีอาชีพรับราชการอยู่ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีโดยสารรถไฟขบวนด่วนพิเศษกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ จากจังหวัดพระนครศรีอยุธยากลับภูมิลำเนาที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นประจำ การที่ผู้ฟ้องคดีมองทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟผ่านกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารที่มีป้ายโฆษณาสินค้าและบริการปิดทับอยู่ย่อมจะก่อให้เกิดความรำคาญนัยน์ตาและไม่อาจเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้ชัดเจนเหมือนกับการมองผ่านกระจกหน้าต่างที่ปราศจากป้ายโฆษณาปิดทับ ซึ่งเหตุเพียงเท่านี้ก็เพียงพอที่จะทำให้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาสินค้าและบริการที่กระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารในการโดยสารรถไฟขบวนดังกล่าว ครั้งก่อนๆ และในการเดินทางครั้งต่อๆ ไปแล้ว ทั้งนี้โดยมิพักต้องพิสูจน์ว่าการมองทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟผ่านกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟที่มีป้ายโฆษณาสินค้าและบริการปิดทับอยู่ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้โดยสารรถไฟโดยทั่วไปรู้สึกคลื่นไส้หรือไม่อีก เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์และของอื่นๆ อันเป็นบริการสาธารณะ นอกจากจะต้องจัดให้มีขบวนรถไฟอย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังจะต้อง

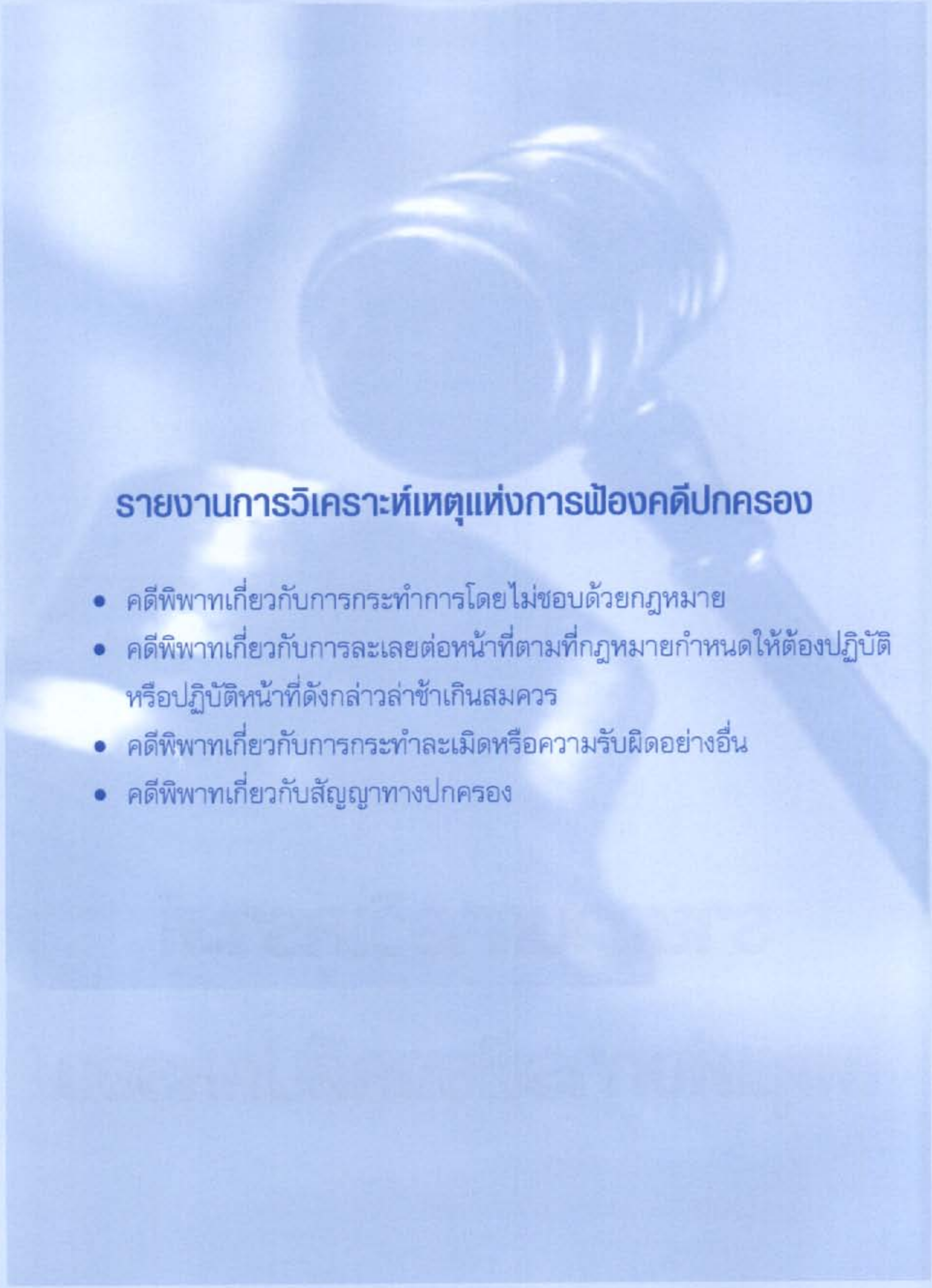
ดูแลรักษาส่วนต่างๆ ของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีและสามารถอำนวยความสะดวกสบายในการเดินทางให้แก่ผู้โดยสารได้ตามสมควร กล่าวโดยเฉพาะหน้าต่างของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟมิได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกรถเข้าไปภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่ภายนอกรถ เพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถและระแวดระวังภยันตรายภายนอกรถอีกด้วย รถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกได้ว่ารถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนมีหน้าต่างและดูแลรักษาหน้าต่างตู้รถโดยสารทุกคันให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้สมวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าติดตั้งป้ายโฆษณาภายนอกรถโดยสารโดยยินยอมให้ติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างรถโดยสารได้ด้วยเป็นการใช้หน้าต่างรถโดยสารแสวงหารายได้จนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์จากหน้าต่างรถโดยสารตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างได้ตามที่ควรจะเป็น จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากบริเวณกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารและทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารรถไฟทุกคันให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

พิพากษายืน



ศาลปกครอง

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง



รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง

- คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น
- คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐

โดยที่มาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง โดยทำการศึกษาวิเคราะห์จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และคัดเลือกประเภทคดีที่มีปริมาณการฟ้องจำนวนมากและคดีที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนรวมมาดำเนินการเพื่อใช้เป็นตัวอย่างของการศึกษาเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคตในประเภทคดีนั้นๆ จำนวนทั้งสิ้น ๘ คดี ได้แก่ คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (การสั่งจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากมีคำสั่งให้ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ล่าช้า) คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (การออกคำสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น (การเรียกค่าทดแทนการใช้ที่ดินเพื่อการรอนสิทธิ) คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (การให้ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำ) คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (การปฏิเสธที่จะจ่ายค่าจ้างให้กับเอกชนที่ดำเนินการก่อสร้างโดยยังไม่มีการจัดทำสัญญาจ้าง และการที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชุดใหม่ยกเลิกสัญญาจะจ้างที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชุดเดิมทำไว้) คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร (การก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนกฎหมาย) และคดีปกครองเกี่ยวกับการศึกษา (การออกคำสั่งลงโทษในกรณีที่ไม่มีข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน) จากการศึกษาวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองดังกล่าว ทำให้ทราบถึงความคับข้องใจของประชาชนที่มีต่อทางราชการ ปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องของทางราชการ อันเป็นสาเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายได้นำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งผลจากการศึกษานี้ได้นำมาพิจารณาหาแนวทางแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี และในขณะเดียวกันก็เป็นการแสวงหาแนวทางป้องกันข้อผิดพลาดของทางราชการที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ สำนักงานศาลปกครองได้นำเสนอผลการศึกษาโดยแยกตามลักษณะคดีพิพาทและเหตุแห่งการฟ้องคดีที่น่าจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้พิจารณาเป็นแนวทางในการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการลดข้อพิพาทที่จะนำมาสู่ศาลปกครองได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



คดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากและจัดอยู่ในลำดับที่มีการฟ้องเป็นอันดับที่หนึ่งด้วย โดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่สำคัญ คือ เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะเป็นกรณีที่ข้อพิพาทอันเป็นสาเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง เช่น การไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ การใช้และตีความกฎหมายไม่ถูกต้อง เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังเช่นตัวอย่างคดีต่อไปนี้

เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑.๑ กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เช่น

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมิได้เปิดโอกาสให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[๑]

---

[๑] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒/๒๕๕๐

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งและดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ มีตัวแทนประชาคมหมู่บ้านพร้อมกลุ่มผู้ชุมนุมเข้ายื่นหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอขอตรวจสอบเอกสารโครงการก่อสร้างหรือเบิกจ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และร่วมชุมนุมกดดันให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากตำแหน่ง แต่นายอำเภอชี้แจงว่าได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกิดขึ้นแล้ว กลุ่มผู้ชุมนุมจึงสลายการชุมนุม ต่อมา คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงรายงานว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดจริง นายอำเภอจึงรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าผู้ฟ้องคดีละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ รวมทั้งเข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น พร้อมกับเสนอความเห็นควรมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการอาศัยเพียงข้อเสนอแนะของนายอำเภอและผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบจากเอกสารเพียงด้านเดียว โดยไม่ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีแก้ข้อกล่าวหาก่อนหรือภายหลังการสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จ อีกทั้ง การตรวจสอบเอกสารที่พบว่ามีข้อบกพร่องหรือไม่ครบถ้วนนั้นก็เป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีมิได้มีส่วนเกี่ยวข้อง การออกคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งและให้มีการสอบสวนเรื่องดังกล่าวเสียใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยจึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและรายงานความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ รัฐมนตรีฯ แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากเห็นว่ายังไม่ได้ให้โอกาสกับผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ยังไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ให้แจ้งยืนยันให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงกระทรวงมหาดไทยว่า กรณีนี้เป็นเรื่องที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะในเวลาดังกล่าวมีการเดินขบวนและชุมนุมเรียกร้องให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง และมีทีท่าว่าจะลุกลามขยายวงกว้างจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง จึงมีความจำเป็นโดยรีบด่วนที่ต้องตัดสินใจให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งอันเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมแล้ว รัฐมนตรีฯ พิจารณาคำชี้แจงดังกล่าวแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ จึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ (๗)[๖] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๙๒[๗] แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นคำสั่งที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และโดยเหตุที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากได้รับรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะของนายอำเภอที่เห็นควรสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น ซึ่งในการตรวจสอบข้อเท็จจริงมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อที่จะต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนเอง แต่เป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนตามที่มีผู้ยื่นหนังสือร้องเรียนเท่านั้น ประกอบกับเหตุการณ์ที่มีผู้มาร่วมชุมนุมก็เป็นไปเพื่อขอตรวจสอบเอกสารตามที่ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนไว้ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดๆ ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาเพื่อสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด จึงถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยอมรับแล้วว่ายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งหากปล่อยเนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก็ไม่น่าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ เพราะการชุมนุมปิดล้อมที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยุติลงไปแล้ว และเป็นการชุมนุมที่ปิดล้อมหน่วงเหนี่ยว ซึ่งไม่มีกฎหมายใดรับรองให้กระทำได้ อีกทั้ง ยังไม่เกิดความเสียหายใดๆ จากสิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกล่าวอ้าง

---

[๖] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
มาตรา ๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้
ฯลฯ ฯลฯ
(๗) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
ฯลฯ ฯลฯ

[๗] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๙๒ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ ในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งโดยมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๓๐[๕] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นกรณีที่ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น สำหรับข้ออ้างของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ว่าการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๑[๕] ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น เห็นว่า ข้ออุทธรณ์ดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่งยกขึ้นกล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ และกรณีดังกล่าวมิใช่ปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นกรณีที่มิได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง[๖] แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

(ค) แนวปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวปฏิบัติราชการในคดีนี้ไว้ว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี ผู้ออกคำสั่งต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะออกคำสั่งดังกล่าว

---

[๕] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

[๕] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)

(๑) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๑๐๑ ฯลฯ ฯลฯ

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้

(ง) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด** กล่าวคือ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๕๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบกับมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยปฏิบัติไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยอาศัยข้อเท็จจริงจากคำเสนอแนะของนายอำเภอและผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่นายอำเภอดำเนินการ ซึ่งมีการตรวจสอบจากเอกสารต่างๆ ตามที่มีการร้องเรียนเท่านั้น โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนเองตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งที่มีโอกาสและระยะเวลาเพียงพอที่จะกระทำได้ อีกทั้งกรณีนี้มิได้เข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย ดังนั้น การไม่ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ประกอบกับการปรับข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด เนื่องจากถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า "เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์สาธารณะ" ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าข้อเท็จจริงอย่างไรจึงจะถือว่ามีความจำเป็นรีบด่วน หรือที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยว่าการชุมนุมกดดันของราษฎรในท้องที่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนถึงขนาดหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้ต้องรีบออกคำสั่ง ทั้งที่ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง การชุมนุมดังกล่าวได้ยุติลงแล้วและไม่มีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการชุมนุมเป็นเรื่องที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้และกรณีนี้ไม่ถือว่ามีความจำเป็นรีบด่วน จึงเป็นการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปรับบทกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด ทำให้ออกคำสั่งไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทมาสู่ศาลปกครอง

(จ) ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง ตามหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเห็นสมควรแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการอบรมเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องถือปฏิบัติร่วมกับหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองควรตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบข้อกล่าวหาและข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานด้วย เพื่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอ และพิจารณาปรับบทกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ส่วนผู้รับคำสั่งก็มีโอกาสป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่

๑.๒ กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้และตีความกฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น

การออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีให้สอบตกในวิชาที่ได้คัดลอกข้อความโดยฝ่าฝืนข้อห้ามที่ระบุไว้ในข้อสอบ และสั่งพักการศึกษาของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาหนึ่งภาคการศึกษา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถลงทะเบียนเรียนในภาคการศึกษาต่อไปได้ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[๗]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิสิตคณะรัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ ๔ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดีเข้าสอบวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I ในการสอบกลางภาคของภาคการศึกษาที่ ๒ ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๔ ซึ่งข้อสอบวิชาดังกล่าวมีข้อความกำหนดไว้ที่หน้าปกว่า "DO NOT TAKE THIS BOOKLET OR ANYPART OF IT OUT OF THE TEST ROOM" ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แปลความไว้ว่า "ห้ามผู้เข้าสอบนำข้อสอบหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อสอบออกนอกห้องสอบ" และยังมีข้อความอื่นที่ได้แจ้งหรือกำหนดเป็นเงื่อนไขหรือคำสั่งให้ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติ อีกทั้งหน้าปกของข้อสอบและในข้อสอบหน้าถัดไปซึ่งล้วนเป็นข้อความหรือคำสั่งหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบ เมื่อผู้ฟ้องคดีทำข้อสอบวิชาดังกล่าวเสร็จแล้วได้คัดลอกคำศัพท์และบางส่วนของประโยคจากตัวข้อสอบและคำตอบของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปตรวจสอบว่าถูกต้องหรือไม่ แต่คณะกรรมการคุมสอบเห็นการกระทำดังกล่าวก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำข้อความออกจากห้องสอบ และส่งเอกสารนั้นไปให้คณะกรรมการสร้างข้อสอบและตรวจข้อสอบรายวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I ตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่าจากหลักฐานที่ปรากฏเป็นการคัดลอกส่วนหนึ่งของข้อสอบและคำตอบของนิสิตเพื่อนำออกนอกห้องสอบ ซึ่งไม่ได้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีผิดระเบียบหรือคำสั่งหรือทุจริตในการสอบ ต่อมา คณะรัฐศาสตร์ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการฯ สอบสวนแล้วมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดคำสั่งหรือข้อความตามที่แจ้งไว้ในข้อสอบ อันเป็นการกระทำความผิดตามข้อ ๙[๘] ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ และมีมติลงโทษผู้ฟ้องคดีฐานไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสัญลักษณ์ F ในกระบวนวิชาดังกล่าวและสั่งพักการศึกษาหนึ่งภาคการศึกษา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำของผู้ฟ้องคดีนั้น ยังไม่ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในการสอบเพราะคำศัพท์ดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นข้อสอบและยังไม่มีการนำออกจากห้องสอบ และการกำหนดโทษให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นโทษเบาที่สุดนั้นเท่ากับอัตราโทษผู้กระทำความผิดประเภททุจริต การลงโทษดังกล่าวจึงเกินกว่าเหตุและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้ตรวจผลสอบวิชาดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีลงทะเบียนเรียนในภาคการศึกษาต่อไปได้

---

[๗] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๕๐

[๘] ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕

ข้อ ๙ ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ เมื่อส่งสมุดคำตอบและกระดาษคำตอบแล้วจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกมิได้

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๙ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฯ ที่กำหนดว่า "ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ เมื่อส่งสมุดคำตอบและกระดาษคำตอบแล้ว จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกมิได้" จะเห็นได้ว่า ข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติไว้เป็นสองตอน โดยข้อกำหนดตอนต้นเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติในขณะทำข้อสอบ ส่วนข้อกำหนดตอนท้ายเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นผลที่เกิดจากการทำข้อสอบตามหลักเกณฑ์ในตอนต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดไว้ให้เป็นเหตุและเป็นผลสืบต่อกัน การแปลความข้อบังคับดังกล่าวจึงต้องแปลความตลอดทั้งข้อบังคับจึงจะถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งข้อบังคับนั้น และที่ข้อบังคับกำหนดไว้เช่นนั้นก็แปลความได้ว่าเป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบโดยให้ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติตามข้อความหรือคำสั่งที่แจ้งไว้ในข้อสอบ หากไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ผู้เข้าสอบก็จะเสียประโยชน์โดยไม่อาจขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมุดคำตอบหรือกระดาษคำตอบที่ได้ส่งไว้แล้ว หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบจะเป็นข้อความหรือคำสั่งที่แจ้งไว้ในข้อสอบแต่ละส่วนเกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบที่ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติ แต่ข้อความที่ว่า "DO NOT TAKE THIS BOOKLET OR ANYPART OF IT OUT OF THE TEST ROOM" ซึ่งหมายถึง ห้ามนำข้อสอบหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อสอบออกจากห้องสอบนั้น มิได้เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบ แต่เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาข้อสอบมาตรฐานไว้เพื่อไม่ต้องจัดทำข้อสอบนั้นขึ้นใหม่อีก ดังนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของหลักเกณฑ์นั้นก็ไม่ถือว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ตามข้อ ๙ ของข้อบังคับดังกล่าว การที่คณบดีคณะรัฐศาสตร์ออกคำสั่งลงโทษว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดฐานไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบตามข้อ ๙ ของข้อบังคับเดียวกัน จึงเป็นการปรับข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงกับเงื่อนไขของหลักเกณฑ์อันมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยความผิดและลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ดำเนินการเพิกถอนข้อความการลงโทษในประวัติการศึกษาและหลักฐานการศึกษา รวมทั้งในใบแสดงผลการศึกษา (Transcript) ของผู้ฟ้องคดี

(ค) แนวปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวปฏิบัติราชการในคดีนี้ไว้ว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประสงค์ให้มีแนวทางการปฏิบัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ประสงค์จะเก็บข้อสอบไว้เป็นความลับโดยห้ามนิสิตนำออกจากห้องสอบ ก็ควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติเรื่องนั้นไว้ในข้อบังคับให้ชัดเจน เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและได้รับทราบโดยทั่วกัน

(ง) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้และตีความกฎหมายไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย** กล่าวคือ ข้อเท็จจริงที่เป็นการกระทำของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้เป็นการคัดลอกข้อความจากข้อสอบและกระดาษคำตอบเพื่อจะนำออกจากห้องสอบ แต่มหาวิทยาลัยปรับบทลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๙ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฯ ที่กำหนดว่า "ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ

เมื่อส่งสมุดคำตอบและกระดาษคำตอบแล้วจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกมิได้" ซึ่งเป็นข้อบังคับที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบโดยให้ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติตามและกำหนดผลที่เกิดขึ้น หากไม่มีการปฏิบัติตาม ส่วนข้อความที่ว่า "DO NOT TAKE THIS BOOKLET OR ANYPART OF IT OUT OF THE TEST ROOM" เป็นข้อกำหนดที่ห้ามนำข้อสอบหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อสอบออกจากห้องสอบ มิได้เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบ แต่เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาข้อสอบมาตรฐานไว้ การที่มหาวิทยาลัยนำข้อ ๙ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฯ มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงไม่ตรงกับเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ในข้อบังคับ อันเป็นการตีความหรือแปลข้อความเกินจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งมหาวิทยาลัยมิได้พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน เนื่องจากยังมีระเบียบว่าด้วยวินัยของนิสิต อันเป็นกฎทั่วไปที่กำหนดไว้สำหรับการลงโทษนิสิตที่กระทำความผิด หากมหาวิทยาลัยเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดแต่ไม่เข้าเงื่อนไขของความผิดที่ระบุในข้อบังคับฯ ก็สามารถพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยวินัยของนิสิตหรือไม่ แต่คดีนี้ไม่ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยได้พิจารณาระเบียบว่าด้วยวินัยของนิสิตหรือไม่

(จ) ข้อเสนอแนะ

เห็นสมควรเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้ให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยทั่วกัน



คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรต่อศาลปกครองอยู่เสมอ โดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่น่าสนใจ คือ เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากประชาชน ซึ่งจะเป็นกรณีที่ข้อพิพาทอันเป็นสาเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นผลมาจากเจ้าของอาคารพิพาทจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารข้างเคียงได้รับความเดือดร้อนเสียหายและนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังเช่นตัวอย่างคดีต่อไปนี้

เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากประชาชน กรณีเจ้าของอาคารพิพาทจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

การก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินแปลงข้างเคียงโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว[*]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ นาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารตึกแถวสองชั้นครึ่ง ๘ คูหา จำนวน ๑ หลัง บนที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๕๗ ของนาย ช. และบนที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๙๙ ของนาย ส. และได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ นาย ส. ก่อสร้างอาคารพิพาทโดยมีทางเข้าด้านหน้าและประตูเปิดออกทางด้านหลัง ซึ่งด้านหลัง (ทิศใต้) ติดกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๔๗๒๖ ของผู้ฟ้องคดีซึ่งถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับนางสาว ส. อาคารพิพาทที่ก่อสร้างในที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๕๗ ด้านทิศตะวันตกติดกับที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๑๘๒/๙๙ ของผู้ฟ้องคดี ผนังอาคารด้านข้าง มีลักษณะเป็นผนังทึบและมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๐.๓๐ เมตร และด้านหลังอาคารมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีและนางสาว ส. ประมาณ ๐.๖๐ เมตร ถึง ๑ เมตร ซึ่งนาย ส. อ้างว่าในระหว่างการก่อสร้าง นางสาว ส. เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารชิดแนวเขตที่ดินและเข้ามาตรวจสอบการก่อสร้าง รวมทั้งเห็นว่าการก่อสร้างมิได้รุกล้ำในเขตที่ดินของตน จึงให้นาย ส. ก่อสร้างอาคารพิพาทจนแล้วเสร็จ ส่วนอาคารด้านทิศตะวันตก นาย ส. อ้างว่า นาย ก. และนาย ข. เจ้าของที่ดินเดิม ได้ทำบันทึกยินยอมไว้ก่อนที่จะขายที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี โดยยินยอมให้นาย ช. เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๕๗ หรือผู้อื่นสร้างอาคารชิดแนวเขตที่ดินได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการตรวจเรื่องที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารว่าในขณะที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท นาย ส. ไม่ได้ยื่นหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างอาคารชิดที่ดิน

---

[*] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๖/๒๕๕๐

ของนาย ก. และนาย ข. มาพร้อมกับคำขออนุญาตก่อสร้างด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องเรียนว่าการก่อสร้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายกเทศมนตรีตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงตรวจสอบและพบว่าอาคารพิพาทก่อสร้างเว้นระยะด้านข้าง (ทิศตะวันตก) น้อยกว่า ๐.๕๐ เมตร และเว้นที่ว่างเป็นทางเดินด้านหลังอาคาร (ทิศใต้) กว้างน้อยกว่า ๒ เมตร ซึ่งไม่ตรงตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต และเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นายกเทศมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง[๑๐] และมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีคำสั่งให้นาย ส. ระงับการก่อสร้างอาคารพิพาทจนกว่าจะได้แก้ไขให้ถูกต้องตามแบบที่ได้รับอนุญาต โดยในรายการแนบท้ายคำสั่งดังกล่าว นายกเทศมนตรีเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้นาย ส. ทำหนังสือยินยอมเพื่อทำการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดิน ร่วมกับเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงทั้งด้านข้าง (ทิศตะวันตก) และด้านหลัง (ทิศใต้) แต่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งก่อนที่จะมีการร้องเรียนหรือสั่งระงับการก่อสร้างอาคารพิพาทนั้น ได้มีการก่อสร้างในส่วนโครงสร้างของอาคารเสร็จเรียบร้อยแล้ว คงเหลือเพียงงานตกแต่งภายในและงานสี และจากหลักฐานที่ตรวจพบ ทราบว่าคู่กรณีมีคดีพิพาทกันเรื่องแนวเขตที่ดินซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดระยอง ซึ่งยังไม่ทราบผลคดี นายกเทศมนตรีจึงไม่อาจทราบแนวเขตที่ดินที่แน่นอนของคู่กรณีและไม่อาจตรวจสอบได้ว่ามีการเว้นระยะถูกต้องหรือไม่ ถ้าหากทราบผลคดีแน่ชัดแล้วจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านายกเทศมนตรีมิได้จัดการให้เจ้าของอาคารพิพาทแก้ไขอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงฟ้องศาลปกครองขอให้นายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มูลเหตุพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้บังคับกับกรณีนี้คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๙[๑๒] ประกอบกับกฎกระทรวง

---

[๑๐] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๑] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๑ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๒] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๗๙ บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ให้คง ใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

(พ.ศ. ๒๔๙๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ข้อ ๕๖** โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การก่อสร้างอาคารพิพาทไม่ตรงตามแบบแปลนที่ขออนุญาตและการเว้นระยะห่างไม่เป็นไปตามที่กฎหมายข้างต้นกำหนดไว้ แม้จะปรากฏว่ามีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ลงชื่อนาย ก. และนาย ข. เจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันตกของที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๕๗ ยินยอมให้นาย ช. หรือบุคคลอื่นใดที่ทำการก่อสร้างบ้าน ตึกแถว ในที่ดินดังกล่าว สามารถก่อสร้างบ้าน ตึกแถว โดยมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินของนาย ก. และนาย ข. น้อยกว่า ๐.๕๐ เมตรได้ แต่หนังสือดังกล่าวไม่ปรากฏข้อตกลงให้มีผลบังคับผูกพันผู้ที่จะซื้อที่ดินในอนาคตหรือผูกพันผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เมื่อนาย ก. และนาย ข. ขายที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๑๘๒/๙๙ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๙ และนาย ส. ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งนับตั้งแต่ที่ดินได้เปลี่ยนมาเป็นของผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่ปรากฏว่าได้มีการทำหนังสือให้ความยินยอมอีกแต่อย่างใด แม้หากจะพิจารณาว่ามีการทำหนังสือยินยอมโดยนาย ก. และนาย ข. จริง กรณีก็หาอาจให้มีผลผูกพันผู้รับโอนสิทธิในอนาคตด้วยไม่ ดังนั้น นับตั้งแต่ขณะที่นาย ส. ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร หนังสือยินยอมดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย กรณีต้องฟังว่าการก่อสร้างอาคารไม่มีหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินจากเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง และถือได้ว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทดังกล่าวได้กระทำโดยฝ่าฝืนข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘)ฯ ที่กำหนดให้การก่อสร้างอาคารที่สร้างชิดกับที่ดินของผู้อื่นจะมีระยะห่างจากเขตที่ดินต่ำกว่า ๐.๕๐ เมตรไม่ได้ นอกจากนี้ อาคารพิพาทก่อสร้างโดยมีที่ว่างเป็นทางเดินหลังอาคารกว้างประมาณ ๐.๖๐ เมตร ถึง ๑ เมตร จึงเป็นการก่อสร้างอาคารฝ่าฝืนข้อ ๒๑ วรรคสาม*** ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘)ฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒) และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เพราะกฎหมายกำหนดข้อห้ามไว้โดยไม่ได้กำหนดทางแก้ไขเป็นอย่างอื่น การแก้ไขจึงได้แก่การรื้อถอนอาคารเพื่อให้ได้ระยะห่างตามกฎหมาย ซึ่งนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบที่จะออกคำสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าวตามมาตรา ๔๐ (๑)**** แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และหรือออกคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวตามมาตรา ๔๐ (๒)***** และออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคาร

**กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

ข้อ ๕๖ อาคารที่ปลูกชิดกับที่ดินของผู้อื่น หรือชิดกับอาคารอีกหลังหนึ่งนั้น ถ้ามีระยะห่างน้อยกว่า ๒.๐๐ เมตร สำหรับอาคารสองชั้นลงมาหรือน้อยกว่า ๓.๐๐ เมตร สำหรับอาคารเกินสองชั้นขึ้นไป ห้ามมิให้มีหน้าต่าง ประตู หรือช่องระบายลมในด้านที่ชิดกับเขตที่ดินหรืออาคารอื่นนั้น อย่างไรก็ตาม อาคารที่ปลูกชิดกับที่ดินของผู้อื่นนั้นจะมีระยะห่างจากเขตที่ดินนั้นต่ำกว่า ๐.๕๐ เมตรไม่ได้ เว้นแต่จะปลูกสร้างโดยวิธีตกลงทำผนังร่วมกัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เสียประโยชน์ในทางสถาปัตยกรรม

***กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

ข้อ ๒๑ วรรคสาม อาคารพาณิชย์ ห้องแถว ตึกแถว โรงงานอุตสาหกรรม และอาคารสาธารณะ ต้องมีที่ว่างเป็นทางเดินหลังอาคารเพื่อใช้ติดต่อถึงกัน โดยกั้นเขตให้ปรากฏกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร เว้นแต่แนวอาคารด้านหลังอยู่ติดต่อกับทางสาธารณะ แต่ถ้าทางสาธารณะนั้นกว้างไม่ถึง ๔ เมตร ต้องเว้นทางเดินด้านหลังอาคารกว้าง ๒ เมตร จากจุดกึ่งกลางทางสาธารณะนั้น

****-*****พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ ดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)

ตามมาตรา ๔๒[๙๙] ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่นายกเทศมนตรีเพียงแต่มีคำสั่งให้นาย ส. ระงับการก่อสร้างอาคารพิพาท โดยยังไม่ได้พิจารณามีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้นาย ส. ระงับการก่อสร้างอาคารพิพาทดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนที่นาย ส. อุทธรณ์ว่า นาย ส. ได้รับความยินยอมด้วยวาจาจากนางสาว ส. ผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๔๗๒๖ ให้ก่อสร้างอาคารด้านหลังชิดแนวเขตที่ดินดังกล่าวได้ และไม่มีกฎหมายบังคับว่าการยินยอมต้องทำเป็นหนังสือนั้น ศาลเห็นว่า บทบัญญัติตามข้อ ๒๑ วรรคสาม ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒)ฯ ที่กำหนดให้ตึกแถวต้องมีที่ว่างเป็นทางเดินหลังอาคารเพื่อใช้ติดต่อถึงกัน โดยกั้นเขตให้ปรากฏกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร นั้น กรณีนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการตกลงยินยอมให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนด ยังมีบทยกเว้นไว้เฉพาะกรณีแนวอาคารด้านหลังอยู่ติดต่อกับทางสาธารณะเท่านั้น สำหรับกรณีที่นาย ส. อ้างว่า อาคารพิพาทสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ โดยการสร้างผนังอาคารเป็นผนังทึบ และเมื่อสร้างเป็นผนังทึบแล้วนาย ส. ก็สามารถสร้างอาคารด้านข้างชิดแนวเขตที่ดินของนางสาว ส. และผู้ฟ้องคดีโดยไม่ต้องเว้นระยะห่าง ๒ เมตร จากแนวเขตที่ดินนั้น ศาลเห็นว่า ตึกแถวจะต้องมีประตูหรือทางให้คนเข้าออกได้ทั้งด้านหน้าและด้านหลังเสมอ โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ตามข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง[๑๐๐] ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒)ฯ ส่วนการก่อสร้างให้เป็นผนังทึบเป็นข้อยกเว้นกรณีการสร้างอาคารชิดเขตที่ดินด้านข้าง แต่กรณีนี้เป็นส่วนของอาคารด้านหลัง นาย ส. จึงไม่อาจสร้างผนังด้านหลังของอาคารพิพาทให้เป็นผนังทึบได้

(ค) แนวปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวปฏิบัติราชการในคดีนี้ไว้ว่า กรณีที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้กำหนดขั้นตอนสำหรับการดำเนินการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบที่จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนเสียก่อน การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

---

[๙๙] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

[๑๐๐] กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ห้องแถวและตึกแถว ต้องมีความกว้างจากเส้นกึ่งกลางของผนังด้านหนึ่งไปยังเส้นกึ่งกลางของผนังอีกด้านหนึ่งไม่น้อยกว่า ๓.๕๐ เมตร และต้องมีประตูหรือทางให้คนเดินเข้าออกได้ทั้งด้านหน้าและด้านหลัง ในกรณีที่เป็นตึกแถวผนังต้องทำด้วยวัตถุถาวรและวัตถุทนไฟ ถ้าก่อด้วยอิฐหรือคอนกรีตเสริมเหล็กหรือวัตถุทนไฟอย่างอื่น ผนังนี้ต้องหนาไม่น้อยกว่า ๑๐ เซนติเมตร

(ง) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากประชาชน (เจ้าของอาคารพิพาท) จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย** กล่าวคือ ก่อนการก่อสร้างอาคารนั้น นาย ส. เจ้าของอาคารพิพาทผู้ก่อสร้างจะต้องมีแบบแปลนในการก่อสร้างโดยวิศวกรเป็นผู้ออกแบบเพื่อให้โครงสร้างของอาคารเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน ซึ่งนาย ส. ได้ยื่นแบบแปลนและขออนุญาตก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว แต่นาย ส. ก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้อื่น โดยเว้นระยะน้อยกว่า ๐.๕๐ เมตร และมีที่ว่างเป็นทางเดินหลังอาคารกว้างน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่ตรงกับแบบแปลนที่ได้ขออนุญาตไว้ แสดงให้เห็นว่า นาย ส. เองน่าจะรู้อยู่แล้วว่าการก่อสร้างอาคารไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ขออนุญาตและไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แม้จะอ้างว่าเจ้าของที่ดินเดิม (ทางด้านทิศตะวันตก) มีหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินในระยะห่างต่ำกว่า ๐.๕๐ เมตรได้ แต่หนังสือดังกล่าวก็มีข้อสงสัยเพราะไม่ปรากฏอยู่ในชั้นการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างด้วย อันเป็นการส่อเจตนาไปในทางไม่สุจริตของนาย ส.

นอกจากนี้ น่าจะมีสาเหตุรองอันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นปล่อยให้อาคารที่ก่อสร้างผิดแบบแปลนยังคงมีอยู่ เพียงแต่ออกคำสั่งให้มีการระงับการก่อสร้างอาคารเท่านั้น โดยไม่มีการดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ซึ่งก็คือ การออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคาร ทั้งที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดขั้นตอนการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน อันส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารข้างเคียงได้รับความเดือดร้อนเสียหายด้วย

(จ) ข้อเสนอแนะ

๑. ผู้ที่จะก่อสร้างอาคารควรจะศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการก่อสร้างอาคาร โดยดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และให้เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตเพื่อจะได้ก่อสร้างอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบในภายหลังว่าการก่อสร้างอาคารนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมายก็อาจจะต้องถูกระงับการก่อสร้าง หรือต้องดำเนินการรื้อถอนอาคาร ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายในภายหลังได้

๒. หน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมาย เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น นายช่าง นายตรวจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และควรออกปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง หากพบการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ก็ชอบที่จะเร่งรัดดำเนินการโดยทันทีและให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพราะการดำเนินการที่ล่าช้าหรือละเลยการดำเนินการตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมและเกิดความยุ่งยากแก่เจ้าหน้าที่ที่จะบังคับการตามกฎหมายในภายหลัง

๓. เห็นสมควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญ ภยันตราย ผลกระทบ และประโยชน์ของการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยอาจจัดทำในลักษณะของเอกสารเผยแพร่เพื่อแจกให้กับผู้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประชาชนโดยทั่วไป หรืออาจจัดให้มีการรับปรึกษาปัญหาด้านการควบคุมอาคารเพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก โดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่สำคัญ ๒ สาเหตุ ได้แก่

๑. เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะเป็นกรณีที่ข้อพิพาทอันเป็นสาเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง เช่น การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ อัตรากำลังไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย เป็นต้น และ

๒. เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากประชาชน ซึ่งจะเป็นเหตุหรือการกระทำที่เกิดจากความไม่รู้ในข้อกฎหมาย หรือความเข้าใจข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีเอง ทำให้รู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม และมีผลต่อการตัดสินใจของผู้ฟ้องคดีที่จะนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังเช่นตัวอย่างคดีต่อไปนี้

๒.๑ เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒.๑.๑ กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เช่น

คำสั่งให้สรรพากรอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเบียดบังยักยอกเงินภาษีของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว[๑๙]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสรรพากรอำเภอฟ้องว่า กรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการกรณีที่ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงร่วมกับเจ้าหน้าที่สรรพากร ๓ ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี มีหน้าที่จัดทำบัญชีและนำเงินรายได้แผ่นดินส่งสรรพากร ๓ ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี มีหน้าที่จัดทำบัญชีและนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง บุคคลดังกล่าวยักยอกเงินภาษีที่ประชาชนนำมาชำระไปใช้ส่วนตัว โดยได้นำเช็คของบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เช็คที่สั่งจ่ายเพื่อชำระภาษี สับเปลี่ยนกับเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้

---

[๑๙] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐

เป็นเงินสด รวมเป็นเงินที่เบียดบังยักยอกทั้งสิ้น ๕,๘๗๔,๐๒๔ บาท กรมสรรพากรตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะสรรพากรอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และเป็นผู้ลงนามในหนังสือนำส่งเงินค่าภาษีอากรเพื่อนำเงินหรือเช็คส่งให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา จึงเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังยักยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด และให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งสองซึ่งเป็นผู้ทุจริตยักยอกเงินให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการคนละร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด แต่กรมสรรพากรเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งสองต้องรับผิดคนละร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมด ส่วนผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดในมูลหนี้ละเมิด และได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานและควบคุมการจัดเก็บภาษีให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บได้ทำให้ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบเช็คที่รับชำระภาษีได้ รวมทั้งมิได้ตรวจสอบยอดเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อ จึงเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำเช็คของบุคคลภายนอกที่มิได้สั่งจ่ายชำระหนี้ภาษีอากรมาเปลี่ยนแทนเงินสดที่จัดเก็บได้ ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการตามมาตรา ๑๐[๒๐] ประกอบกับมาตรา ๘[๒๑] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด เป็นเงิน ๒,๓๔๙,๖๐๙.๖๐ บาท ส่วนหัวหน้างานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นให้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด และให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งสองร่วมกันรับผิดเต็มจำนวนความเสียหาย กรมสรรพากรมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของกรมสรรพากรที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และ

---

[๒๐]พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๒๑]พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เป็นเกณฑ์โดยมิต้องใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

เห็นว่าการทุจริตเบียดบังยักยอกเงินดังกล่าวเป็นการกระทำโดยส่วนตัวของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอยู่นอกเหนือที่ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการควบคุมและตรวจสอบได้ ประกอบกับกรมสรรพากรมีส่วนบกพร่องในแนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมและจัดทำทะเบียนคุมเช็คด้วยและการให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งสองไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามระเบียบการนำเงินส่งคลัง จะไม่นำส่งในรูปเงินสด แต่จะใช้วิธีนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คที่ธนาคารเพื่อส่งคลังแทนเงินสด ดังนั้น การแลกซื้อแคชเชียร์เช็คจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งในการนำเงินส่งคลัง เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า เจ้าหน้าที่สรรพากร ๓ ได้ร่วมกับลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง ร่วมกันทุจริตเบียดบังยักยอกเงินของทางราชการ โดยสับเปลี่ยนเช็คของบุคคลภายนอกที่มิได้สั่งจ่ายเพื่อชำระหนี้ภาษีอากรมาเป็นเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้ในรูปเงินสด รวมเป็นเงินจำนวน ๕,๘๗๔,๐๒๔ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะสรรพากรอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน มีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรต่อธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มิได้ตรวจสอบยอดรวมของเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อมาหรือไม่ โดยตรวจสอบเฉพาะยอดรวมภาษีที่จัดเก็บได้แต่ละวันเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ควบคุมดูแลเงินจำนวนมากตามภาวะวิสัยของบุคคลในหน้าที่เช่นนั้นจักต้องใช้ความรอบคอบระมัดระวังดูแล ประกอบกับการตรวจสอบจำนวนเงินสดกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อมาในแต่ละวันเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากสามารถกระทำได้โดยง่ายและอยู่ในภาวะวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้ นอกจากนั้นหากผู้ฟ้องคดีจัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บได้ประจำวันจะสามารถตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันมีเช็คที่ได้รับชำระภาษีอากรจำนวนกี่ฉบับ และเป็นเช็คของผู้ใดบ้าง ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถตรวจสอบการทุจริตในเบื้องต้นได้ อันแสดงให้เห็นว่าสมุดทะเบียนคุมเช็คเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะไม่สามารถควบคุมการทุจริตได้ทั้งหมดก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บได้ประจำวันให้เป็นไปตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ และมิได้ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ จึงเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวเบียดบังยักยอกเงินของทางราชการไป อันถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการจึงต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อย่างไรก็ตาม โดยที่กรมสรรพากรทราบดีอยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว เนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ไม่ได้ทำในรูปของคณะกรรมการ ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้โดยง่าย แต่กรมสรรพากรก็มิได้จัดการแก้ไข คงปล่อยปละละเลยตลอดมา ประกอบกับเจ้าหน้าที่ฉวยโอกาสทำการทุจริตเพราะมีการรับชำระภาษีจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ และบุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นมาช่วยปฏิบัติงาน อันเป็นเหตุให้การกระทำต่างๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือว่ากรมสรรพากรในฐานะหน่วยงานมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงานคือกรมสรรพากรแล้ว ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงให้หักส่วนความรับผิดลงร้อยละ ๘๐

ของความเสียหายทั้งหมด เหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นต้องรับผิดชดใช้เงินเพียงร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดคิดเป็นเงิน ๑,๑๗๔,๘๐๔.๘๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของเงินจำนวนดังกล่าว คิดเป็นเงิน ๔๖๙,๙๒๑.๙๒ บาท ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๒,๓๔๙,๖๐๙.๖๐ บาท จึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะส่วนที่รับผิดเกินกว่า ๔๖๙,๙๒๑.๙๒ บาท และหากได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตเพียงใดให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป

(ค) แนวปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการในคดีนี้ไว้ว่า สรรพากรอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน มีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ย่อมมีหน้าที่ต้องดูแลตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนเงินกับหลักฐานต่างๆ ให้ถูกต้องตรงกันด้วยความละเอียดรอบคอบ การที่ไม่ได้ทำการตรวจสอบอย่างรอบคอบระมัดระวังตามภาวะวิสัยของบุคคลในหน้าที่เช่นนั้นที่สามารถทำได้โดยง่าย อันเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสกระทำการทุจริตยักยอกเงิน เมื่อการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการอย่างร้ายแรง ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งการละเมิดนั้นตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แม้จะมีปัญหาในการบริหารงานภายในหน่วยงาน เช่น มีปริมาณงานมากแต่อัตรากำลังไม่เพียงพอ หน่วยงานก็ชอบที่จะต้องจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การปล่อยปละละเลยไม่แก้ไขจนเป็นเหตุให้มีช่องทางในการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ ถือว่าหน่วยงานมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย

(ง) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนของกฎหมาย** กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ฟ้องคดี) ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับเงินค่าภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่าต้องจัดทำรายละเอียดเช็คแนบกับใบฝากเงินและจัดทำทะเบียนคุมเอกสารแทนตัวเงิน (เช็ค) ด้วย โดยในรายการประกอบใบนำส่งเช็คและทะเบียนคุมเช็คกำหนดให้ลงเลขที่เช็ค จำนวนเงินและชื่อผู้สั่งจ่ายเช็ค และในส่วนทะเบียนคุมเอกสารแทนตัวเงิน (ทะเบียนคุมเช็ค) กำหนดให้ระบุวัน เดือน ปี ที่ได้รับ ประเภท เลขที่ จำนวนเงิน เมื่อพิจารณาระเบียบดังกล่าวจะเห็นว่ารายการประกอบใบนำส่งเช็คและทะเบียนคุมเช็คนั้น สามารถจะตรวจสอบได้ว่าเช็คที่ได้รับชำระค่าภาษีอากรในแต่ละวันมีจำนวนกี่ฉบับ เป็นเช็คเลขที่เท่าใด และเป็นเช็คของผู้ใด รวมทั้งสามารถตรวจสอบจำนวนเช็คที่ได้รับมาว่าตรงกับจำนวนเช็คที่นำส่งคลังหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานและควบคุมการจัดเก็บภาษี และมีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรต่อธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ การที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำเพียงรายการประกอบใบนำส่งเช็คซึ่งแม้ว่าจะมีข้อความและรายละเอียดเช่นเดียวกับทะเบียนคุมเช็ค ก็ถือไม่ได้ว่าได้จัดทำทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บได้ประจำวัน ทำให้ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบเช็คที่รับชำระภาษีได้ เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตในขั้นตอนการแลกซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อนำส่งคลัง ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งเพื่อนำเงินส่งคลังอันเป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับผู้ฟ้องคดียอมรับว่าในการนำเงินส่งคลังจะต้องตรวจสอบยอดรวมของเงินที่จะต้องนำส่งให้ถูกต้องตรงกับยอดรวมของเงินภาษีที่จัดเก็บได้ หากผู้ฟ้องคดีดำเนินการตรวจสอบยอดเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อ

มาหรือไม่ ย่อมจะทราบได้ว่ามีการทุจริตหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบยอดเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อ จึงเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริต อันถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ราชการเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว

นอกจากนี้ ระบบงานก็มีส่วนในการทำให้เกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ กล่าวคือ มีปัญหาเรื่องอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในขั้นตอนการนำเงินส่งธนาคารแห่งประเทศไทย สรรพากรเขตมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวดำเนินการร่วมกับนักการภารโรงซึ่งเป็นผู้ติดตามคนเดิม เนื่องจากอัตรากำลังไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถทำในรูปของคณะกรรมการได้ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานได้ อันเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่สรรพากรผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่จัดทำบัญชีและเป็นผู้นำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็ค รวมทั้งเป็นผู้นำแคชเชียร์เช็คและเช็คที่ได้รับชำระภาษีอากรนำส่งธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกับนักการภารโรงเบียดบังยักยอกเงิน โดยนำเช็คของบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เช็คที่สั่งจ่ายชำระภาษีและไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้สลับสับเปลี่ยนกับเงินสดที่เก็บได้ ทำให้สรรพากรเขตได้รับความเสียหาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองตีความกฎหมายผิดพลาด โดยพิจารณาจากกรณีที่กระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และหากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้วสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดกับหน่วยงานทางปกครองมีเพียงใด ซึ่งตามบทบัญญัติของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กระทรวงการคลังจะพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (๒) หากละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมต้องหักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกด้วย และ (๓) กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ การที่กระทรวงการคลังพิจารณาให้ผู้กระทำทุจริตร่วมกันรับผิด โดยให้หัวหน้างานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นรับผิดในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด และให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานต้องรับผิดในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด โดยกระทรวงการคลังเห็นว่าปัญหาในเรื่องอัตรากำลังไม่ใช่ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐที่ต้องหักส่วนความรับผิดออกด้วย จึงมิได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเพราะต้องรับผิดเกินส่วน

(จ) ข้อเสนอแนะ

๑. เห็นสมควรให้มีการซักซ้อมทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับเงินภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ พร้อมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนคุมเช็คให้มีความรอบคอบและชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเกิดการทุจริตในขั้นตอนการนำเงินส่งธนาคารแห่งประเทศไทยโดยการนำเงินสดที่จัดเก็บได้ไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คน้อยกว่าจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้ แล้วนำเช็คของบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เช็คที่สั่งจ่ายชำระภาษีและไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้สับเปลี่ยนกับเงินสดที่จัดเก็บได้ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถเรียกเก็บชำระภาษีได้นั้น ปัจจุบันกรมสรรพากรออกกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันการทุจริตในขั้นตอนการนำส่งธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว คือ ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วย การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังผ่านระบบธนาคาร พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอน

การนำเงินส่งธนาคารแห่งประเทศไทยโดยไม่ต้องนำเงินสดที่จัดเก็บได้ไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คก่อนจะนำเงินส่งธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตในขั้นตอนการนำเงินส่งธนาคารแห่งประเทศไทยโดยสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาสามารถนำเงินสดและเช็คที่จัดเก็บได้ส่งมอบให้พนักงานหรือตัวแทนของธนาคารหรือนำไปฝากเข้าบัญชีกรมสรรพากรได้โดยตรง อย่างไรก็ดี แม้กระทรวงการคลังจะออกระเบียบใหม่มาแก้ปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็สมควรที่จะซักซ้อมทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบใหม่นี้เพื่อจะได้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน

๒. ดำเนินการจัดสรรบุคคลากรให้เพียงพอกับปริมาณงานและจัดให้มีการอบรมเพื่อเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพแก่บุคลากร รวมทั้งการนำเงินส่งธนาคารแห่งประเทศไทยต้องกำหนดให้กระทำในรูปของคณะกรรมการส่งมอบเงิน ซึ่งจะสอดคล้องกับระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังผ่านระบบธนาคาร พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วย

๓. เห็นสมควรเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้ให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยทั่วกัน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและจะได้มีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น

๔. ปัจจุบันกระทรวงการคลังมีหนังสือเวียนเรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ ที่ได้กำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างผู้กระทำการทุจริต ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและผู้บังคับบัญชาสูงสุดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานเห็นสมควรซักซ้อมทำความเข้าใจให้เป็นไปตามหนังสือเวียนดังกล่าวด้วย

๒.๑.๒ กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย

การไม่สั่งจ่ายเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีในระหว่างที่มิได้มาปฏิบัติราชการ เนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี[๒๒]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้เข้ารับราชการในตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ สถานแรกรับเด็กและเยาวชน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด กระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งที่ ๙๘๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อ ก.พ. ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า การสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้กระทรวงยุติธรรมสั่งยกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ โดยให้ผู้ฟ้องคดีทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่ต่อมา นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. ดังกล่าว กระทรวงยุติธรรมจึงสั่งยกเลิกคำสั่งที่ให้

---

[๒๒]คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๐

ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่ ในตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ สถานแรกรับเด็กและเยาวชน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี ตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนควรได้รับเงินเดือนในระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จึงร้องขอให้กระทรวงยุติธรรมจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหาย แต่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมบ่ายเบี่ยงเรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้กระทรวงยุติธรรมจ่ายเงินดังกล่าว เจ้าหน้าที่ได้หารือเรื่องดังกล่าวกับ ก.พ. และกระทรวงการคลังตามลำดับ หลังจากนั้น กระทรวงยุติธรรมมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีติดต่อรับเงินเดือนที่พิพาทนั้น และต่อมา เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ กระทรวงยุติธรรมได้จ่ายเงินเดือนระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จำนวน ๘๓,๒๒๗.๑๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของกระทรวงยุติธรรมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องศาลขอให้สั่งให้กระทรวงยุติธรรมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ยกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ กระทรวงยุติธรรมจึงมีหน้าที่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างออกจากราชการ ภายในหนึ่งปี นับจากวันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในที่นี้คือ วันที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ กล่าวคือ กระทรวงยุติธรรมจะต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ตามข้อ ๖[๓๓] ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ เมื่อกระทรวงยุติธรรมไม่ได้ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จึงถือว่ากระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นการผิดนัดชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนดหนึ่งปีนับจากวันที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ กระทรวงยุติธรรมจึงต้องชดใช้ดอกเบี้ยของเงินเดือนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔[๓๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันผิดนัดจนถึงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินดังกล่าว

---

[๓๓] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖ การจ่ายเงินเดือนระหว่างที่มิได้มาปฏิบัติราชการตามข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ให้กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดที่สั่งลงโทษพิจารณาสั่งจ่ายให้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวันที่ได้รับการยกโทษ หรือวันที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดวินิจฉัยว่าให้จ่ายเงินเดือนระหว่างที่มิได้มาปฏิบัติราชการได้ แล้วแต่กรณี

[๓๔] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้นท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดการพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

(ค) แนวปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการในคดีนี้ไว้ว่า ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ต่อมา ปรากฏว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ หน่วยงานเจ้าสังกัดจะต้องจ่ายเงินเดือน ในระหว่างที่มิได้ปฏิบัติราชการให้แก่ข้าราชการผู้นั้นภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีคำวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามนัยข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกฯ หากจ่ายเงินเดือนเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการผู้นั้นด้วย

(ง) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง** กล่าวคือ ตามข้อ ๔ และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกฯ พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ พิจารณาสั่งจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ แล้วภายหลังปรากฏว่าการให้ออกจากราชการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้มีการเรียกข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้มีการวินิจฉัยว่าการให้ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในการพิจารณาจ่ายเงินเดือนดังกล่าวของระเบียบข้างต้น กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะพิจารณาสั่งจ่ายให้กับข้าราชการที่ถูกให้ออก โดยไม่ต้องให้ข้าราชการผู้นั้นร้องขอก่อน แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ ต่อมา มีการยกเลิกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและมีคำสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่กระทรวงยุติธรรมก็มิได้พิจารณาจ่ายเงินเดือนในช่วงเวลาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องติดตามทวงถามเรื่องดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมแต่ก็ไม่ได้รับคำตอบ จึงมีหนังสือขอให้กระทรวงยุติธรรมจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมชอบที่จะดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวข้างต้นได้เลย แต่กลับไม่ดำเนินการเพราะเห็นว่าเรื่องนี้ไม่มีกฎระเบียบระบุไว้อย่างชัดเจนและไม่มีแนวปฏิบัติกำหนดไว้ จึงมีหนังสือหารือต่อ ก.พ. และกระทรวงการคลังตามลำดับ เมื่อกระทรวงการคลังตอบกลับมาว่าให้นำระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้ข้าราชการฯ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กระทรวงยุติธรรมจึงจ่ายเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งใช้ระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปี กรณีถือได้ว่ากระทรวงยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จะเห็นได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมไม่ดำเนินการเรื่องนี้ในทันทีเพราะขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว จึงไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการเพราะเกรงว่าจะเป็นการกระทำผิดกฎหมายแล้วตนอาจต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำนั้น จึงจำต้องหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน ซึ่งมีผลให้การปฏิบัติงานล่าช้าเกินสมควร

(จ) ข้อเสนอแนะ

๑. เห็นสมควรให้มีการซักซ้อมการถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ รวมทั้งกฎเกณฑ์แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวเนื่องกัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันและสามารถนำไปปฏิบัติงานได้โดยไม่เกรงกลัวว่าจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

๒. เห็นสมควรเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้ให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ได้ทราบโดยทั่วกันเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

๒.๒ เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากประชาชนกรณีผู้ฟ้องคดีเข้าใจข้อกฎหมายคลาดเคลื่อน

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกำหนดเงินค่าทดแทนการเข้าใช้ที่ดินโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์[๒๕]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าของที่ดินแปลงซึ่งถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าพาดผ่านบางส่วน เนื้อที่จำนวน ๒ ไร่ ๕๓ ตารางวา ตามโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าขนาด ๕๐๐ กิโลโวลต์ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จากสถานีไฟฟ้าย่อยจอมบึง จังหวัดราชบุรี ถึงสถานีไฟฟ้าย่อยวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดิน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเพื่อวางหลักเกณฑ์ว่าให้ใช้ราคาที่ดินตามบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ปรับเพิ่มอีกร้อยละ ๕๐ ของราคาดังกล่าวทุกหน่วยราคามาเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดิน ทั้งนี้ เพราะราคาซื้อขายมักจะสูงกว่าราคาประเมินโดยเฉลี่ยร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ และโดยที่การเข้าใช้ที่ดินครั้งนี้มิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงไม่กำหนดเต็มตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ แต่จะจ่ายเป็นอัตราร้อยละของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่กำหนดไว้ คือ ที่ตั้งเสาไฟฟ้าจ่ายร้อยละ ๑๐๐ ที่บ้านจ่ายร้อยละ ๙๐ ที่สวนจ่ายร้อยละ ๗๐ ที่นาจ่ายร้อยละ ๕๐ ฯลฯ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อปรับขึ้นตามเกณฑ์อีกร้อยละ ๕๐ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงมีราคาไร่ละ ๔๕๐,๐๐๐ บาท แต่โดยที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงแรกเป็นที่ว่าง ส่วนแปลงที่สองมีบางส่วนเป็นทาง บางส่วนเป็นบ่อ และบางส่วนเป็นที่ว่าง จึงได้รับการกำหนดค่าทดแทนให้ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของฐานราคาดังกล่าว เนื่องจากเป็นที่ดินประเภทที่นา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ พิจารณาตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เพียงประการเดียว ไม่ได้คำนึงถึงทำเลที่ตั้ง และราคาซื้อขายที่ดินตามปกติในท้องตลาดด้วย ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีความเจริญเหมาะแก่การประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม และการเพาะปลูกไม้ผล อยู่ในทำเลของความเจริญ และอยู่ติดทางสาธารณะ และผู้ฟ้องคดีเคยขายที่ดินบริเวณเดียวกันให้กับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในช่วงระยะเวลาเดียวกันในราคา

---

[๒๕] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓/๒๕๕๐

ไร่ละ ๙๔๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ การถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าพาดผ่านทำให้ที่ดินที่เหลืออยู่มีราคาลดลง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่ม

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐[๒๖] แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่ถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าอย่างเป็นธรรม แต่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าการจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้นใช้วิธีการใดเป็นตัวกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งแตกต่างจากกรณีการเวนคืนที่ดินที่มาตรา ๔๙ วรรคสอง[๒๗] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นบัญญัติให้คำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของที่ดิน และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงใช้วิธีให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทน การใช้ที่ดินขึ้นพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทน ซึ่งคณะกรรมการได้กำหนดให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ โดยปรับเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๕๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ทั้งนี้ เพราะราคาซื้อขายที่ดินมักจะสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ยึดถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์แต่เพียงอย่างเดียวจึงมิอาจรับฟังได้ และเนื่องจากการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มิได้เป็นการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ถูกรอนสิทธิหรือจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินในเขตเดินสายไฟฟ้าภายในระยะที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ กำหนด ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินตามกรณีนี้จึงกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายให้ไม่เต็มตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่กำหนดไว้ แต่จ่ายเป็นอัตราร้อยละของราคาประเมินดังกล่าวตามสภาพที่ดินที่ถูกผลกระทบ ศาลเห็นว่า หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินตามคดีนี้มีเหตุผลสอดคล้องกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว และเมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ กำหนดให้

---

[๒๖] พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า

ฯลฯ ฯลฯ

[๒๗] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

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

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่นาโดยพิจารณาจากแผนที่ในโฉนดที่ดินและภาพถ่าย ซึ่งปรากฏว่ามีสภาพเป็นที่ว่าง มีหญ้าขึ้นรก บางส่วนเป็นหลุมบ่อ บางส่วนมีลักษณะเป็นทาง จากรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินไม่มีด้านใดติดทางสาธารณประโยชน์ ไม่มีการพัฒนาหรือทำประโยชน์แต่ประการใด อีกทั้งยังมีแนวสายไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ในโครงการอื่นพาดผ่านอยู่ก่อนแล้ว จึงเห็นว่าการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ กำหนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่นาและจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินในอัตราร้อยละ ๕๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่กำหนดไว้ เป็นการกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว สำหรับราคาซื้อขายที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมานั้นเป็นการซื้อขายที่ดินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเพื่อใช้เป็นที่วางท่อส่งก๊าซและสร้างสถานีควบคุมความดันก๊าซ โดยผู้ฟ้องคดีได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยโดยเด็ดขาด ซึ่งต่างจากกรณีของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเพียงการรอนสิทธิในที่ดินเท่านั้น อีกทั้งราคาซื้อที่ดินดังกล่าวเป็นกรณีที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องซื้อตามราคาที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดซึ่งสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กว่าสามเท่า และไม่ปรากฏหลักฐานการซื้อขายที่ดินในบริเวณเดียวกันที่มีสภาพเช่นเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่จะนำมาเปรียบเทียบราคากันได้ ดังนั้น ราคาซื้อขายดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นราคาซื้อขายที่ดินทั่วไปในท้องตลาด การกำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีตามคดีนี้จึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว

(ค) แนวปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการในคดีนี้ไว้ว่า เมื่อหน่วยงานทางปกครองเข้าใช้ที่ดินเพื่อการรอนสิทธิแล้ว มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิ แล้วแต่กรณี

(ง) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากประชาชนคือ ผู้ฟ้องคดีเองที่เข้าใจในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้คลาดเคลื่อน** กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน โดยจะเห็นได้จากข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ พิจารณากำหนดค่าทดแทนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพียงประการเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงที่ตั้งและราคาซื้อขายที่ดินตามปกติในท้องตลาดด้วย ซึ่งราคาซื้อขายที่ดินตามปกติในท้องตลาดที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง คือ ราคาซื้อขายที่ดินบริเวณเดียวกันซึ่งมีการขายให้กับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ราคาไร่ละ ๙๔๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ในการเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านที่ดินนั้นมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงควรพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนในทำนองเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเท่ากับการขายที่ดินให้กับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีเอง เนื่องจากการซื้อขายที่ดินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยนั้น เป็นการซื้อขายเสร็จเด็ดขาด ต่างกับกรณีการใช้ที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ที่เป็นเพียงการรอนสิทธิในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนนั้นได้จำกัดเท่านั้น แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของผู้ฟ้องคดีอยู่มิได้โอนไปเช่นการขายที่ดินแต่ประการใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์

การกำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินเป็นเขตเดินสายส่งไฟฟ้า โดยผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินในกรณีเช่นนี้ ควรเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนต้องนำหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยเคร่งครัด ทั้งที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ กำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่ประกาศเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าตามความเป็นธรรมเท่านั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงกำหนดค่าทดแทนตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ถูกรอนสิทธิ แต่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าต้องกำหนดค่าทดแทนโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน

อนึ่ง บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจมีส่วนทำให้ผู้ฟ้องคดีมีความเข้าใจข้อกฎหมายที่คลาดเคลื่อนได้ กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนการรอนสิทธิตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๓๐ ที่กำหนดว่า ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ กำหนดเงินค่าทดแทนการเข้าใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดให้เป็นเขตเดินสายไฟฟ้าตามความเป็นธรรม อันเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยไม่ได้กำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ในทางปฏิบัติจึงอาจเกิดความลักลั่นในการกำหนดค่าทดแทนแต่ละโครงการได้ และทำให้ราษฎรมีข้อโต้แย้งได้เสมอว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าทดแทนไม่เป็นธรรม

(จ) ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะออกระเบียบว่าด้วยการสำรวจและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินสายส่งไฟฟ้า พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนไว้ในข้อ ๒๘ อันได้แก่ จำนวนเงินค่าทดแทนที่ดิน = จำนวนเนื้อที่ที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าหรือจำนวนเนื้อที่ที่ตั้งเสา x ราคาที่ดิน x อัตราส่วนความเสียหายตามประเภทที่ดินที่กำหนด ซึ่งอัตราส่วนความเสียหายตามประเภทที่ดินที่กำหนด หมายถึงอัตราส่วนความเสียหายตามประเภทที่ดินที่คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ กำหนด แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ว่าฐานราคาที่ดินก่อนจะนำมาคำนวณตามอัตราส่วนความเสียหายนั้นมีวิธีกำหนดอย่างไร จึงเห็นสมควรที่จะเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคิดฐานราคาที่ดินให้ชัดเจนว่า จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ใดบ้าง เพื่อให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีกรอบหรือหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่มีความชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม และอาจกำหนดให้มีการวางแนวทางการเจรจาปรองดองก่อน โดยเชิญพนักงานฝ่ายปกครองหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ยอมรับจากชุมชนในท้องที่นั้น เข้ามาร่วมพิจารณาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทก่อน อันอาจมีผลทำให้ประชาชนที่ต้องได้รับผลกระทบจากการรอนสิทธิยอมรับการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน อีกทั้ง ยังเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานทางปกครองและประชาชนได้ชี้แจงและทำความเข้าใจกัน หากยังตกลงกันไม่ได้จึงให้นำคดีมาฟ้องต่อศาล อันจะเป็นการลดข้อพิพาทได้ในระดับหนึ่ง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติให้กำหนดคำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ว่า "สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมิได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง" ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก โดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่สำคัญคือ เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะเป็นกรณีที่ข้อพิพาทอันเป็นสาเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง เช่น การไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานและข้อกฎหมายคลาดเคลื่อน เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของผู้ฟ้องคดีที่จะนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังเช่นตัวอย่างคดีต่อไปนี้

เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑.๑ กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เช่น

หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างก่อสร้างอาคารให้แก่เอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากเอกชนผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างโดยที่ยังไม่มีการจัดทำสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕[๒๘]

---

[๒๘] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๕/๒๕๕๐

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการรับเหมาก่อสร้างอาคาร ระบบสื่อสาร จำหน่ายและติดตั้งอุปกรณ์การบิน เครื่องช่วยการเดินอากาศ เครื่องมือสื่อสารทางอากาศ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารสถานีเรดาร์ปฐมภูมิและโครงสร้างเหล็กรองรับสายอากาศ ณ บริเวณท่าอากาศยานหัวหิน ซึ่งเป็นพื้นที่ของกรมการบินพาณิชย์แต่กรมการบินพาณิชย์ไม่มีงบประมาณจึงขอให้บริษัทวิทยุการบินฯ สนับสนุนโครงการในเรื่องค่าก่อสร้าง และโดยที่การก่อสร้างโครงการดังกล่าวเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากระบบเรดาร์เป็นการติดตั้งระบบติดตามอากาศยานสำหรับใช้ในการควบคุมการจราจรทางอากาศเขตประชิดสนามบินหัวหิน ซึ่งเป็นสนามฝึกบิน อันเป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดอันตรายในเขตห้ามบินเด็ดขาดของพระราชวังไกลกังวล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะถวายการอารักขาด้านการควบคุมการจราจรทางอากาศและดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว บริษัทวิทยุการบินฯ จึงใช้วิธีจัดจ้างโดยวิธีพิเศษด้วยการเรียกผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีประสบการณ์ในงานก่อสร้างลักษณะดังกล่าว รวมทั้งผู้ฟ้องคดีเข้าพิจารณาตรวจสอบและคัดเลือก และตกลงให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างพร้อมส่งมอบพื้นที่ให้เข้าดำเนินการ หลังจากนั้นหน่วยงานในสังกัดของบริษัท วิทยุการบินฯ ได้ดำเนินการขออนุมัติจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษและคณะกรรมการกำหนดราคากลาง รวมทั้งกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ซึ่งผู้จัดการบริหารงานทั่วไปของบริษัท วิทยุการบินฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นประธานกรรมการ ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือเสนอราคาต่อประธานกรรมการจัดจ้างฯ ในวงเงินค่าก่อสร้าง ๑๐,๔๕๘,๓๔๒ บาท และมีการต่อรองราคาลงเหลือ ๙,๑๒๒,๒๙๐ บาท และต่อมาคณะกรรมการจัดจ้างฯ เสนอบริษัทวิทยุการบินฯ อนุมัติจัดจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโดยยังมิได้มีการจัดทำสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ แต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่คณะกรรมการดำเนินการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานเสร็จแล้ว และในภายหลังผู้ฟ้องคดียินยอมลดราคาลงมาอีก เนื่องจากบริษัท วิทยุการบินฯ เห็นว่าราคาที่เสนอยังสูงกว่าราคากลาง ต่อมา ในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงอธิบดีกรมการบินพาณิชย์เพื่อแจ้งให้ทราบถึงเจตนาให้การสนับสนุนการก่อสร้างอาคารและโครงสร้างเหล็กรองรับสายอากาศ รวมเป็นเงิน ๑,๑๙๔,๕๐๕ บาท และมอบงานก่อสร้างดังกล่าวให้แก่กรมการบินพาณิชย์บางส่วน โดยมีเงื่อนไขว่าหน่วยงานจะต้องชำระค่าจ้างที่เหลือทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๔๔ บริษัท วิทยุการบินฯ ได้เข้าครอบครองและปฏิบัติงานที่หอควบคุมการบินและใช้สถานีเรดาร์ดังกล่าว โดยยังไม่ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีและไม่ชำระค่าจ้างด้วย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ แต่บริษัท วิทยุการบินฯ ปฏิเสธที่จะจ่ายค่าจ้าง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้บริษัทวิทยุการบินฯ และผู้จัดการบริหารงานทั่วไปของบริษัท วิทยุการบินฯ ชำระค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ย

บริษัท วิทยุการบินฯ ให้การว่า ไม่เคยว่าจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาท แต่เป็นกรณีที่กรมการบินพาณิชย์ขอความร่วมมือจากบริษัท วิทยุการบินฯ ซึ่งรับผิดชอบดูแลระบบเรดาร์ภายหลังติดตั้งแล้วเสร็จ ให้ช่วยออกค่าก่อสร้างอาคารดังกล่าว โดยกรมการบินพาณิชย์จะเป็นผู้จัดหาพื้นที่ก่อสร้างให้ บริษัท วิทยุการบินฯ ไม่ใช่ผู้ครอบครองดูแลรับผิดชอบที่ดินที่เป็นบริเวณก่อสร้างอาคาร จึงไม่สามารถให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าไปก่อสร้างได้ บริษัท วิทยุการบินฯ เข้าครอบครองอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทก็เป็นเพียงการรับโอนมาจากกรมการบินพาณิชย์ ไม่ใช่เป็นการรับมอบงานจากผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะไปเจรจาต่อรองหรือเสนอเงื่อนไขดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง และงานก่อสร้างดังกล่าวไม่มีการจัดทำเป็นสัญญาจ้างก่อสร้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ทำให้ไม่มีความผูกพันให้ต้องชำระค่าจ้างตามสัญญา ประกอบกับหนังสือ

ของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงอธิบดีกรมการบินพาณิชย์ ในตอนท้ายของหนังสือระบุว่า ผู้ฟ้องคดีขอมอบอาคารพิพาทให้แก่กรมการบินพาณิชย์โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการเฉลิมพระเกียรติต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสครองราชย์ครบ ๖ รอบ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องมูลค่างานก่อสร้างดังกล่าวได้

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่บริษัท วิทยุการบินฯ ตอบรับที่จะให้การสนับสนุนกรมการบินพาณิชย์ในการก่อสร้างอาคารสถานีและโครงสร้างเหล็กติดตั้งระบบเรดาร์ปฐมภูมิ บริเวณท่าอากาศยานหัวหิน โดยดำเนินการจัดหาผู้รับเหมาก่อสร้างด้วยตนเองและเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด ถือว่าบริษัท วิทยุการบินฯ เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากกรมการบินพาณิชย์ให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าวเพื่อใช้ในการควบคุมการจราจรทางอากาศให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้อากาศยาน อันเป็นเรื่องของการดำเนินกิจการทางปกครอง บริษัท วิทยุการบินฯ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ว่าบริษัท วิทยุการบินฯ จะมิได้ลงนามทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างข้างต้น แต่เมื่อปรากฏว่าบริษัท วิทยุการบินฯ มีหนังสือขออนุมัติกรมการบินพาณิชย์เพื่อใช้พื้นที่บริเวณบ้านพักของกรมการบินพาณิชย์ในการก่อสร้าง ได้ส่งแบบแปลนไปพร้อมด้วย และหลังจากที่กรมการบินพาณิชย์อนุมัติให้ใช้พื้นที่แล้ว ผู้ฟ้องคดีก็เข้าไปดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติ ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ผู้จัดการบริหารงานทั่วไปของบริษัท วิทยุการบินฯ และเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวด้วย โดยอ้างว่าเข้าไปปฏิบัติงานหาค่าพิกัดทางภูมิศาสตร์ด้วยสัญญาณดาวเทียมเพื่อค้นหาตำแหน่งที่ตั้งของอาคารสถานีเรดาร์และหอบังคับการบิน ประกอบกับการที่บริษัท วิทยุการบินฯ ดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ เพราะมีเหตุผลเกี่ยวกับการอารักขาและรักษาความปลอดภัยแก่บริเวณเขตพระราชฐาน จึงต้องรีบดำเนินการ ในการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษปรากฏผลว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการจัดจ้างฯ และเมื่อบริษัท วิทยุการบินฯ แจ้งความคืบหน้าของโครงการดังกล่าวแก่กรมการบินพาณิชย์ก็ปรากฏข้อความว่า บริษัท วิทยุการบินฯ ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีดำเนินการในโครงการดังกล่าว อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ บริษัท วิทยุการบินฯ เข้าใช้สอยทำประโยชน์ตลอดมา จากพฤติการณ์ของบริษัท วิทยุการบินฯ ข้างต้น จึงเชื่อได้ว่าบริษัท วิทยุการบินฯ ได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารสถานีและโครงสร้างเหล็กติดตั้งระบบเรดาร์ปฐมภูมิบริเวณท่าอากาศยานหัวหิน โดยให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติไปก่อน แล้วจะดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อลงนามทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีในภายหลัง เมื่อสัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีลักษณะที่เป็นไปเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมการจราจรทางอากาศบรรลุผลอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ส่วนกรณีที่ไม่มีการจัดทำสัญญาระหว่างหน่วยงานทางปกครอง ผู้ว่าจ้างและเอกชนผู้รับจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ นั้น ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างที่จะต้องปฏิบัติในการเข้าทำสัญญาจ้างกับบุคคลอื่นเพื่อเป็นการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเอง แม้หากไม่มีการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว ก็ย่อมเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะต้องไปว่ากล่าวกับเจ้าหน้าที่ของตนที่เกี่ยวข้องเป็นการภายใน หาได้มีผลกระทบถึงความสมบูรณ์ในการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีไปยังบุคคลอื่นแล้ว แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าบริษัท วิทยุการบินฯ แสดงเจตนาที่จะว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างอาคารพิพาทและผู้ฟ้องคดีตอบรับพร้อมเข้า

ดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าวแล้ว จึงเป็นกรณีที่การแสดงเจตนาทำคำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกัน ประกอบกับสัญญาพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๗ มิได้บัญญัติให้ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือ การแสดงเจตนาดังกล่าวจึงมีผลให้บริษัท วิทยุการบินฯ ต้องผูกพันตามสัญญาในอันที่จะต้องชำระสินจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำขึ้นและบริษัท วิทยุการบินฯ กล่าวอ้างว่าเป็นหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนา ยกอาคารพิพาทให้แก่กรมการบินพาณิชย์โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บริษัท วิทยุการบินฯ ได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างอาคารพิพาท จึงไม่สมเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเข้าทำการก่อสร้างโดยมุ่งหวังสินจ้างจะเปลี่ยนความตั้งใจยอมสละค่าใช้จ่ายที่ตนออกไปในการก่อสร้างทั้งหมด อันมีมูลค่าหลายล้านบาทโดยปราศจากมูลเหตุ อีกทั้งข้อความที่ปรากฏในตอนต้นของหนังสือระบุว่าผู้ฟ้องคดีขอสนับสนุนการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวในมูลค่ารวม ๑,๑๙๔,๕๐๕ บาท เท่านั้น ประกอบกับได้มีการต่อรองเพื่อปรับลดราคาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอไว้กับคณะกรรมการจัดจ้างฯ จึงเป็นเหตุผลที่สอดรับกันว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะสนับสนุนการก่อสร้างในมูลค่า ๑,๑๙๔,๕๐๕ บาท มิได้ประสงค์จะยกสิ่งปลูกสร้างให้ทั้งหมดแต่อย่างใด ส่วนสาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยเวลานานกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่มีหนังสือเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แล้วจึงค่อยติดตามทวงถาม เพราะกรณีนี้มิได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมุ่งหวังให้มีการทำสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับบริษัท วิทยุการบินฯ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการจัดจ้างฯ เสนอบริษัท วิทยุการบินฯ เพื่ออนุมัติจ้างผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่บริษัท วิทยุการบินฯ มิได้สั่งการใดๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจล่วงรู้ได้ว่าบริษัท วิทยุการบินฯ จะปฏิบัติตามที่ให้คำมั่นไว้กับตนหรือไม่ ทำได้เพียงรอบริษัท วิทยุการบินฯ แจ้งให้ตนมาลงนามทำสัญญาเท่านั้น จึงไม่ใช่เรื่องผิดปกติอันใดที่ผู้ฟ้องคดีจะรอจนแน่ใจว่าจะไม่ได้รับสินจ้างแล้ว จึงค่อยมีหนังสือทวงถาม ศาลพิพากษาให้บริษัท วิทยุการบินฯ ต้องชำระสินจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาที่ต่อรองลงมาแล้ว ส่วนดอกเบี้ยเริ่มนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามในอัตราร้อยละ ๗.๕ จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

(ค) แนวปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการในคดีนี้ไว้ว่า ในการจัดทำสัญญาของทางราชการระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับนิติบุคคลเอกชนหน่วยงานทางปกครองจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ อย่างเคร่งครัด แต่ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองและนิติบุคคลเอกชนแสดงเจตนาทำคำเสนอและคำสนองที่ถูกต้องตรงกัน ย่อมถือว่ามีสัญญาเกิดขึ้นแล้ว แม้สัญญานั้นจะยังไม่ได้จัดทำตามระเบียบก็ตามก็ไม่กระทบต่อความสมบูรณ์ของการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญา เพราะระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนการปฏิบัติงานภายในของหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น ประกอบกับสัญญาของทางราชการประเภทสัญญาจ้างก่อสร้างมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้บัญญัติให้ต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น แม้เป็นเพียงการตกลงด้วยวาจาก็ย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานทางปกครองได้

(ง) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นผลมาจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย** กล่าวคือ ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ หากหน่วยงานทางปกครองประสงค์จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ จะต้องดำเนินการขออนุมัติจากผู้มีอำนาจก่อน โดยต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น จากนั้นจึงจะดำเนินการในขั้นตอนอื่นๆ ต่อไป เช่น ออกหนังสือเชิญชวนให้เอกชนที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในงานที่จะจ้าง หรือเอกชนที่ได้รับการว่าจ้างให้ดำเนินการก่อสร้างให้แก่ทางราชการอยู่ในขณะนั้น เข้าร่วมการเสนอราคาเพื่อดำเนินการคัดเลือกผู้เสนอราคาเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการจ้าง และดำเนินการเรียกเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้มาทำสัญญาจ้าง[๒๙] หรือทำข้อตกลงเป็นหนังสือต่อไป เป็นต้น สำหรับคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ส่งมอบพื้นที่ให้เอกชนผู้รับจ้างเข้าดำเนินการ

---

[๒๙] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๒๗ ก่อนดำเนินการซื้อหรือจ้างทุกวิธี นอกจากการซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างตามข้อ ๒๘ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนราชการตามรายการดังต่อไปนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อหรือจ้าง

(๒) รายละเอียดของพัสดุที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง

(๓) ราคามาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการ หรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายในระยะเวลา ๒ ปีงบประมาณ

(๔) วงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตามโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น

(๕) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้น หรือให้งานนั้นแล้วเสร็จ

(๖) วิธีที่จะซื้อหรือจ้าง และเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้น

(๗) ข้อเสนออื่นๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่จำเป็นในการซื้อหรือจ้าง การออกประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา

การซื้อหรือจ้างโดยวิธีตกลงราคาในวงเงินไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท และการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษกรณีเร่งด่วนตามข้อ ๒๓ (๒) หรือข้อ ๒๔ (๓) ซึ่งไม่อาจทำรายงานตามปกติได้เจ้าหน้าที่พัสดุหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการนั้นจะทำรายงานตามวรรคหนึ่งเฉพาะรายการที่เห็นว่าจำเป็นก็ได้

ข้อ ๒๔ การจ้างโดยวิธีพิเศษได้แก่การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ ๕๘ การจ้างโดยวิธีพิเศษ ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) การจ้างโดยวิธีพิเศษตามข้อ ๒๔(๑) (๒) (๓) และ (๔) ให้เชิญผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้นโดยตรงมาเสนอราคา หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคาในท้องถิ่นหรือราคาที่ประมาณได้ หรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ฯลฯ ฯลฯ

ให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อสั่งการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

ข้อ ๑๓๒ การลงนามในสัญญาในการจัดหาตามระเบียบนี้ เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ และให้ทำเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนด

การทำสัญญารายใดถ้าจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากตัวอย่างสัญญาที่ กวพ. กำหนด โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญาและไม่ทำให้ทางราชการเสียเปรียบก็ให้กระทำได้ เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอ ก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน

ในกรณีที่ไม่อาจทำสัญญาตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนดได้ และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ต้องส่งร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรทำสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้ว ก็ให้กระทำได้

ฯลฯ ฯลฯ

ก่อสร้างอาคารก่อนที่ผู้มีอำนาจจะอนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และไม่มีการยื่นเสนอราคา รวมถึงการลงนามในสัญญาจ้างตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ แม้ต่อมาจะมีการดำเนินการในภายหลังจนถึงขั้นตอนการขออนุมัติการจ้างก็ตาม แต่โดยที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่ได้จัดทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างคู่กรณีเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างดังกล่าว ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาล

อนึ่ง เนื่องจากเอกชนที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเสนอราคากรณีจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ จะต้องมีความเชี่ยวชาญในงานก่อสร้างนั้นๆ หรือได้รับการว่าจ้างให้ดำเนินการก่อสร้างให้แก่ทางราชการอยู่ในขณะนั้น จึงย่อมเป็นผู้มีประสบการณ์ในการรับจ้างงานก่อสร้างกับส่วนราชการ และทราบถึงกฎ ระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เป็นอย่างดี แต่ในคดีนี้เอกชนผู้รับจ้างมิได้โต้แย้งทักท้วงหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเกี่ยวกับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับดำเนินการก่อสร้างอาคารโดยมิได้ทำสัญญาจ้าง อันเป็นเหตุให้ผู้ว่าจ้างนำมากล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธการจ่ายค่าจ้างในภายหลัง ดังนั้น การเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างระหว่างคู่กรณีในคดีนี้จึงย่อมมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่เอกชนผู้รับจ้างยินยอมเข้าเสี่ยงภัยดำเนินการก่อสร้างทั้งที่ยังไม่ได้มีการจัดทำสัญญาจ้างด้วย

(จ) ข้อเสนอแนะ

๑. หน่วยงานทางปกครองที่ประสงค์จะจัดทำสัญญาของทางราชการกับเอกชนผู้รับจ้างจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ อย่างเคร่งครัด หากมีปัญหาหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องประการใด ควรปรึกษากับหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ เช่น กรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อลดกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้าง

๒. เห็นควรเสนอปลัดกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ แจ้งเวียนคำวินิจฉัยนี้ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไปมิได้ทำสัญญาจ้าง อันเป็นเหตุให้ผู้ว่าจ้างนำมากล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธการจ่ายค่าจ้างในภายหลัง ดังนั้น การเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างระหว่างคู่กรณีในคดีนี้จึงย่อมมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่เอกชนผู้รับจ้างยินยอมเข้าเสี่ยงภัยดำเนินการก่อสร้างทั้งที่ยังไม่ได้มีการจัดทำสัญญาจ้างด้วย

๑.๒ กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด และยังเข้าใจข้อกฎหมายและสิทธิหน้าที่ตามสัญญาคลาดเคลื่อน

องค์การบริหารส่วนตำบลโดยคณะผู้บริหารชุดใหม่ยกเลิกสัญญาที่คณะผู้บริหารชุดเดิมทำไว้กับเอกชนคู่สัญญา เพราะเห็นว่าการจัดทำสัญญาดังกล่าวเป็นกระบวนการที่สืบเนื่องจากการกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิม[๓๐]

(ก) สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยไม่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายรองรับการจ้างงานดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบคัดเลือกได้เป็นอันดับที่ ๑ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ชุดเดิม) จึงทำสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก แทนการทำสัญญาจ้าง และมีข้อตกลงในสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีฝึกหัดเรียนรู้งานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใดๆ และจะเริ่มจ้างเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลโดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและเข้าทำหน้าที่ในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ เห็นว่าคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชุดเดิมดำเนินการจัดสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยระเบียบของทางราชการ เพราะมิได้ขออนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งดังกล่าวไว้และมิได้จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายรองรับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ รวมทั้งสัญญาว่าจะจ้างฯ ที่ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีระเบียบแบบแผนของทางราชการกำหนดให้ดำเนินการได้ นอกจากนั้น ยังเป็นการลงนามสัญญาในฐานะส่วนตัว การดำเนินการสอบคัดเลือกและการทำสัญญาว่าจะจ้างดังกล่าวจึงไม่สมบูรณ์และไม่ผูกพัน และขณะเดียวกันนั้นคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชุดใหม่ก็มิได้ยกเลิกสัญญาดังกล่าว แต่ประกาศรับสมัครสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้าเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กขึ้นใหม่ ในครั้งนี้ผู้ฟ้องคดีสมัครสอบด้วยแต่สอบไม่ผ่าน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่จ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาว่าจะจ้างฯ ที่ได้เคยจัดทำไว้ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการสอบครั้งที่สองน่าจะไม่สุจริตและไม่เป็นธรรมจึงร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งมีการไกล่เกลี่ยกันแต่ตกลงกันไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริง นายอำเภอตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงจำนวน ๓ คน โดยกรรมการ ๒ คน เป็นกรรมการในการสอบครั้งที่ผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่าน และทุกครั้งที่คณะกรรมการฯ เรียกผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำ จะมีกรรมการเพียงคนเดียวเป็นผู้ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ยินยอมให้ถ้อยคำ ทำให้การสอบสวนดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้ลงโทษองค์การบริหารส่วนตำบลและบุคคลที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย และขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย รวมทั้งให้นายอำเภอพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จ

---

[๓๐] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐

(ข) สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิมดำเนินการประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถผ่านการสอบคัดเลือกและได้ทำสัญญาว่าจะจ้างฯ นั้น เป็นการกระทำในฐานะผู้มีอำนาจกระทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดตามข้อ ๑๐ วรรคสาม[๓๑] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้างลูกจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสุดของตำแหน่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องผูกพันในผลแห่งการกระทำนั้น แม้ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกลูกจ้างและการทำสัญญาพิพาทจะได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับการอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งและมิได้จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับในตำแหน่งที่จ้างไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่อาจรู้ถึงขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ นอกจากนั้นประกาศผลการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวครั้งแรกขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ฟ้องคดีและองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเป็นคู่สัญญาในอัตราลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕[๓๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้คำสั่งจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อยังมิได้มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนเวลา คำสั่งนั้นจึงยังมีผลบังคับอยู่ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง[๓๓] แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้เรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สอบคัดเลือกได้ตามประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้าทำสัญญาว่าจะจ้างฯ ความสัมพันธ์ของผู้ฟ้องคดีและองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะคู่กรณีตามคำสั่งทางปกครองจึงได้เปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์ของคู่สัญญา เมื่อสัญญาดังกล่าวมีเงื่อนเวลาแน่นอน แม้จะมิได้รับเงินค่าจ้างในช่วงฝึกหัดเรียนรู้งานก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความเชื่อโดยสุจริตว่าจะได้รับการจ้างและได้รับค่าจ้างตามสัญญาเมื่อถึงเงื่อนเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และสัญญาดังกล่าว

---

[๓๑] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖
ข้อ ๑๐ ฯลฯ ฯลฯ
หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้างลูกจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสุดของตำแหน่ง

[๓๒] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้
ฯลฯ ฯลฯ
"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า
(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ
ฯลฯ ฯลฯ

[๓๓] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
มาตรา ๔๒ ฯลฯ ฯลฯ
คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น

ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องทำตามแบบ แม้หน่วยงานจะมิได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยก็ตาม การไม่จัดทำตามรูปแบบสัญญาดังกล่าวก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน จะนำเหตุดังกล่าวมาปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาที่ได้ทำไว้ต่อคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่ได้ ประกอบกับพฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่า สัญญาว่าจะจ้างดังกล่าวมีผลผูกพันตามกฎหมาย เนื่องจากสัญญาทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกับผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการทุจริตในการสอบคัดเลือกหรือในการทำสัญญาแต่อย่างใด สัญญาจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่ดำเนินการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กครั้งใหม่ โดยที่ประกาศผลการสอบคัดเลือกไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยกเลิกสัญญาว่าจะจ้างฯ ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้ฟ้องคดีที่ได้จัดทำไว้เดิม ซึ่งแม้ว่าการแก้ไขสัญญาทางปกครองตลอดจนการยกเลิกสัญญาทางปกครองจะเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่การแก้ไขหรือยกเลิกสัญญาทางปกครองจะต้องเกิดจากคู่สัญญากระทำผิดเงื่อนไขข้อตกลงในสัญญา หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อในกรณีนี้ปรากฏว่า เหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกสัญญา เนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการบริหารฯ ชุดเดิม ซึ่งมิได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญา และมิใช่กรณียกเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะแต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมายอันเป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายจากการขาดรายได้เนื่องจากไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นลูกจ้างชั่วคราวตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ในอัตราเงินเดือนตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ส่วนค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลเด็กในช่วงฝึกหัดเรียนรู้งานนั้นเป็นข้อตกลงด้วยความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีเอง ที่จะไม่รับค่าจ้างในช่วงเวลาดังกล่าว จึงไม่อาจเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ ส่วนค่าเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศนั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายประการใด ศาลจึงไม่กำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้

(ค) แนวปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการในคดีนี้ไว้ว่า ในการก่อนิติสัมพันธ์กับเอกชน นอกจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องในการดำเนินการตามระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติภายในของหน่วยงานแล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ในการทำสัญญาต่างๆ ที่จะมีผลผูกพันต่อหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายในเรื่องของสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องและมีความเป็นธรรม

(ง) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีนี้พบว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้**มีสาเหตุมาจาก ๓ ส่วน ดังนี้

๑) เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมได้ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก โดยไม่ขออนุมัติกรอบอัตราตำแหน่ง และไม่ได้จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายรองรับตำแหน่งการจ้างดังกล่าว อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ทำให้ไม่สามารถจัดทำสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวภายหลังจากประกาศผลการสอบคัดเลือกได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณรองรับการจ้าง จึงต้องทำเป็นสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราวแทน ซึ่งไม่เป็นไปตามแบบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ทำให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายและสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาตามสัญญาว่าจะจ้างข้างต้น

๒) เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจข้อกฎหมายและสิทธิหน้าที่ตามสัญญาคลาดเคลื่อน กล่าวคือ การที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่เข้าใจว่าเมื่อสัญญาว่าจะจ้างที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมจัดทำไว้กับผู้ฟ้องคดีเกิดจากการสอบคัดเลือกที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่ระเบียบปฏิบัติของทางราชการกำหนดไว้ ย่อมไม่มีผลผูกพันประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่ ทำให้สามารถจัดสอบคัดเลือกครั้งที่สองโดยให้มีผลเป็นการยกเลิกผลการสอบครั้งแรกได้นั้น แสดงให้เห็นว่า ประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่มีความเข้าใจข้อกฎหมายคลาดเคลื่อนว่าการมีผลผูกพันตามข้อสัญญาต้องเป็นกรณีที่การจัดทำสัญญาเป็นไปตามรูปแบบและหลักเกณฑ์ของทางราชการเท่านั้น ทั้งที่ในแง่ของหลักกฎหมายแล้ว กรณีจะมีผลผูกพันในรูปของสัญญาหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงหลักกฎหมายในการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในรูปของสัญญาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญ ดังนั้น การที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่ปฏิเสธการปฏิบัติตามสัญญาว่าจะจ้างฯ ที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมจัดทำไว้กับผู้ฟ้องคดี และจัดให้มีการสอบคัดเลือกครั้งที่สองโดยอาศัยเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้น จนเกิดเป็นข้อพิพาทนำมาสู่การฟ้องคดีต่อศาลในที่สุด

๓) เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีอย่างโปร่งใสและเป็นธรรมเพียงพอ โดยพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า เมื่อไม่อาจยุติข้อพิพาทในชั้นการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริง นายอำเภอได้มอบหมายให้บุคคลซึ่งเคยเป็นกรรมการสอบคัดเลือกในครั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกให้เป็นผู้สืบสวนข้อเท็จจริง แม้นายอำเภอจะกล่าวอ้างว่าไม่ได้มีการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง แต่ก็ให้การยอมรับว่ามีการมอบหมายให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการสืบสวนในทางลับจริง รวมทั้งยอมรับว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่ได้มอบหมายให้ดำเนินการนั้น มีการออกหนังสือเชิญผู้ฟ้องคดีไปพบโดยระบุไว้ในหนังสือเชิญว่าให้ไปพบคณะกรรมการสอบสวน โดยนายอำเภอให้การว่าการระบุในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้ภาษาที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากข้าราชการกรมการปกครองเคยชินกับการใช้ถ้อยคำ

ข้างต้นจนบางครั้งแยกไม่ออกระหว่างคำว่ากรรมการสอบสวนกับกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงก็ตาม แต่หากพิจารณาในแง่ของผู้ฟ้องคดีแล้ว กรณีดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจไปได้ว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วและกรรมการสอบสวนเป็นบุคคลที่ไม่อาจสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฟ้องคดีได้ว่าจะสามารถให้ความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี อันเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ให้ความร่วมมือในการสอบสวนข้อเท็จจริง ทำให้ไม่อาจเยียวยาความเสียหายเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชั้นการดำเนินการของฝ่ายปกครองได้ จากข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่าการดำเนินการของนายอำเภอเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่มีส่วนทำให้มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาล

(จ) ข้อเสนอแนะ

เห็นสมควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายต่างๆ ที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีความรู้ความเข้าใจข้อกฎหมายกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาหรือข้อสงสัยอันเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่หรือเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ ก็ควรขอรับคำแนะนำหรือหารือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและมีหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการได้อย่างถูกต้องต่อไป นอกจากนั้น หน่วยงานทางปกครองซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลที่มีผลต่อการวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ถูกต้อง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบอย่างทั่วถึงด้วย


ศาลปกครอง
แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของ
ศาลปกครองสูงสุด

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๐

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๐ ครึ่งปีแรก สำนักงานศาลปกครองพบว่า มีคำวินิจฉัยในหลายคดีที่สามารถนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)[๓๔] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยจัดเรียงลำดับตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)-(๔)[๓๕] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ดังต่อไปนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)[๓๖]

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

การออกข้อกำหนดหรือระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในเรื่องใด ข้อกำหนดหรือระเบียบดังกล่าวจะต้องสอดคล้องและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการในเรื่องนั้นๆ การออกข้อกำหนดหรือระเบียบที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ และเป็นผลให้หน่วยงานทางปกครองไม่อาจอาศัยข้อกำหนดหรือระเบียบดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้

[๓๔-๓๕] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ ฯลฯ

[๓๖] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑๒๐ และหน้า ๑๒๒

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นนายทหารประทวนตามประกาศของกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ โดยสอบได้ในลำดับที่ ๑ แต่ผู้บัญชาการกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปฏิเสธการสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ โดยให้เหตุผลว่า จากการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้ฟ้องคดี พบว่า ผู้ฟ้องคดีมีประวัติเคยกระทำความผิดในคดีอาญาเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ข้อหามีวัตถุออกฤทธิ์ประเภท ๒ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยศาลจังหวัดพิษณุโลกพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี และให้คุมประพฤติ รวมทั้งให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติขัดกับหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการทหารของกองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่กำหนดให้หลีกเลี่ยงการบรรจุบุคคลผู้เคยมีประวัติคดีอาญาเข้ารับราชการทหาร โดยเฉพาะข้อหาเกี่ยวกับยาเสพติดทุกประเภท และขัดกับหลักเกณฑ์ตามประกาศกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ เรื่อง รับสมัครทหารกองหนุนเข้ารับราชการ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครไว้ในข้อ ๒.๕ ว่า ต้องไม่เคยเป็นผู้มีประวัติคดีอาญาทุกประเภท และไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักเกณฑ์และข้อกำหนดข้างต้นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตามประกาศผลการสอบคัดเลือก **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ข้อ ๕.๙[๓] ของระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหารไว้ว่า ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยกเว้นความผิดฐานประมาทหรือลหุโทษ และข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ มีอำนาจออกระเบียบปลีกย่อยได้ตามความจำเป็นโดยไม่ขัดกับระเบียบข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบคัดเลือกทหารกองหนุนเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร โดยกำหนดหลักเกณฑ์และข้อกำหนดการบรรจุให้หลีกเลี่ยงการบรรจุผู้มีประวัติคดีอาญาเข้ารับราชการโดยเฉพาะข้อหายาเสพติดทุกประเภท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครตามข้อ ๒.๕ ว่า ผู้สมัครต้องไม่เป็นผู้เคยมีประวัติคดีอาญาทุกประเภท และไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ทั้งที่ตามข้อ ๕.๙ ของระเบียบกระทรวงกลาโหมฯ ได้กำหนดห้ามเพียงผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองข้างต้นจึงเป็นการออกระเบียบปลีกย่อยที่ไม่สอดคล้องและเกินกว่าระเบียบกระทรวงกลาโหมฯ ซึ่งเป็นระเบียบหลักอันเป็นการกำหนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการกำหนดโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจอาศัยข้อกำหนดที่ออกโดยไม่ชอบดังกล่าวมาอ้างเป็นเหตุไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่เคยรับโทษจำคุก เนื่องจากความผิดที่กระทำนั้นในส่วนของโทษจำคุกศาลได้พิพากษาให้รอการลงโทษเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อกำหนดข้างต้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตามสิทธิที่สอบได้ โดยให้เรียกบรรจุในลำดับแรกที่สามารถกระทำได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๕๐)

---

[๓] ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙
ข้อ ๕ บุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้
ฯลฯ ฯลฯ
๕.๙ ไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยกเว้นความผิดฐานประมาทหรือลหุโทษ

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๑) การพิจารณาออกใบอนุญาตในเรื่องใดก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องนั้นอย่างครบถ้วน และในกรณีที่มีการคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้โอกาสผู้คัดค้านได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของตน ไม่เช่นนั้นอาจส่งผลให้การออกใบอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่กิ่งอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวนสองร้อยสิบคนฟ้องว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอสามร้อยยอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งรับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้แก่นาง ด. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) บนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ น.ส. ๓ ก. และออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานดังกล่าวให้แก่บริษัท ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบริเวณที่ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดและมีด้านหนึ่งติดกับทางสาธารณประโยชน์ นอกจากนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามร้อยยอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เกี่ยวเนื่องกับสุสานและฌาปนสถานข้างต้นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยมีหนังสือร้องคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสามกรณีข้างต้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อปรากฏว่า ที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน เป็นที่ดินที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ระบุว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสามร้อยยอด ในท้องที่ตำบลสามร้อยยอด ตำบลศิลาลอย อำเภอปราณบุรี และตำบลสามกระทาย ตำบลดอนยายหนู ตำบลเขาแดง อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในข้อ ๔ (๒)[๓๙] ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ครอบครองที่ดินพิพาทจะมีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็ตาม แต่การจัดตั้งสุสานฯ ไม่ใช่การทำประโยชน์ตามปกติทั่วไป โดยต้องมีการขออนุญาตและพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งออกใบอนุญาตจัดตั้ง

---

[๓๙] กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๔ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) สถานที่ตั้งต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่อันจัดสรรเป็นพื้นที่เพื่อนันทนาการหรือเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) สถานที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อยห้าสิบเมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ท้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร

ฯลฯ ฯลฯ

สุสานฯ ให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยมิได้ดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ขออนุญาตให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตต้องห้ามตามกฎกระทรวงข้างต้นหรือไม่ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกล่าวอ้างว่าพื้นที่ที่ใช้ฝังศพอยู่ห่างจากถนนเกินกว่าห้าสิบเมตร จึงถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๔)[๓๙] ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ครอบคลุมที่ดินพิพาทตลอดทั้งแปลงโดยที่ดินพิพาทอยู่ห่างจากทางสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะน้อยกว่าห้าสิบเมตร การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ จึงขัดต่อบทบัญญัติในข้อ ๔ (๔) ดังกล่าวด้วย และเมื่อการออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องถูกเพิกถอน จึงไม่มีสุสานฯ ที่มีใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป ฉะนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำหนังสือร้องเรียนคัดค้านการก่อสร้างอาคารฯ ของผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นๆ ไปประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนพิจารณาทางปกครองและมีฐานะเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕[๔๐] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกรณีเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีคัดค้านการก่อสร้าง สิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงย่อมจะกระทบกระเทือนจากผลของการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง[๔๑] แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งสามกรณีข้างต้น
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)

(๒) การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ การอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

---

[๓๙] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕ หน้า ๑๒๓

[๔๐] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้
ฯลฯ ฯลฯ
"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง
ฯลฯ ฯลฯ

[๔๑] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน
ฯลฯ ฯลฯ

ในคดีที่เทศบาลตำบลมีมติให้วัดดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพในบริเวณที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเดิมเป็นลานกีฬาอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมิได้ดำเนินการเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อข้อเท็จจริงในคดีรับกันว่า ที่ดินบริเวณที่ใช้ก่อสร้างเมรุเผาศพพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเทศบาลตำบลมีมติให้วัดดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพในบริเวณดังกล่าว กรณีจึงเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นให้วัดใช้เพื่อก่อสร้างเมรุเผาศพ ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องยื่นขอดำเนินการตามนัยข้อ ๔[๙] และข้อ ๗[๑๐] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยผู้ขอดำเนินการจะต้องเป็นทบวงการเมือง อันได้แก่ หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑[๑๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวัดไม่ใช่ทบวงการเมืองที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพที่ดินบริเวณพิพาทได้ การที่เทศบาลตำบลให้วัดดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพจนแล้วเสร็จโดยยังมิได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยให้มีการเปลี่ยนสภาพที่ดินตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับปรากฏว่าข้อเท็จจริงตามคำอุทธรณ์ของเทศบาลตำบลอันมีผลเป็นการยอมรับว่าการโอนงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างเมรุเผาศพดังกล่าวไม่เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๘ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่องแนวทางการตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงิน

[๙-๑๐] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๔ การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง เช่น ถมคลองเปลี่ยนสภาพเป็นถนน ผู้ขอจะต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยให้ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อจังหวัดซึ่งที่ดินตั้งอยู่พร้อมเอกสารหลักฐานดังนี้

(๑) โครงการและเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ

(๒) รายละเอียดงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ

(๓) รูปแผนที่และเนื้อที่ตามหลักวิชาการแผนที่ ในกรณีที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้รูปแผนที่หลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยกำหนดระยะและเนื้อที่บริเวณที่จะดำเนินการด้วย

(๔) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินและภาพถ่ายที่ดินที่จะดำเนินการ

(๕) สำเนาระวางแผนที่ สำเนาระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือสำเนาระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้วแต่กรณี หมายสีแสดงอาณาบริเวณที่จะดำเนินการ

(๖) สำเนาแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน

ข้อ ๗ จังหวัดรวบรวมความเห็นของคณะกรรมการ ความเห็นของส่วนราชการและหน่วยงาน ตามข้อ ๕ (๑) และ (๒) และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงานพร้อมเสนอความเห็นไปให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

[๑๑] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

"ทบวงการเมือง" หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

อุดหนุน เนื่องจากเทศบาลตำบลได้อนุมัติเงินงบประมาณไว้ล่วงหน้า โดยไม่ใช่กรณีที่ผู้ขอรับเงินอุดหนุนได้จัดทำโครงการขึ้นมาก่อน แล้วจึงเสนอให้เทศบาลตำบลพิจารณาอนุมัติ ดังนั้น การดำเนินการของเทศบาลตำบลที่จัดให้มีสุสานและฌาปนสถานโดยการก่อสร้างเมรุเผาศพพิพาท จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)[๔๕] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้รื้อถอนอาคารเมรุเผาศพในบริเวณที่พิพาทภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖/๒๕๕๐)

หมายเหตุ กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยด้วยว่า เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญดังกล่าวตามนัยมาตรา ๒๕ (๔)[๔๖] ประกอบกับมาตรา ๒๖[๔๗] (๔) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นอันเนื่องมาจากการเผาศพในเมรุเผาศพพิพาท โดยไม่ปรากฏว่าเทศบาลตำบลได้ดำเนินการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๓) ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการในการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยชัดแจ้ง การแปลความบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการในเรื่องดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของข้าราชการประเภทต่างๆ ในการที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์จากรัฐในฐานะที่เป็นข้าราชการเช่นเดียวกัน

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูในสังกัดของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเป็นพนักงานเทศบาลเมืองสุรินทร์ ต่อมาได้โอนย้ายไปรับราชการที่เทศบาลตำบลปากช่องและเทศบาลนครนครราชสีมา ตามลำดับ หลังจากนั้นได้สอบคัดเลือกโอนมาเป็นข้าราชการครู สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อชำระเงินกู้ค่าซื้อบ้าน ซึ่งตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยมาตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน

---

[๔๕] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑๒๐ และหน้า ๑๒๒

[๔๖-๔๗] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ฯลฯ ฯลฯ

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

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

ข้าราชการของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่โอนมาจากพนักงานเทศบาลซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตามมาตรา ๔[๔๘] แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แม้ว่าในภายหลังผู้ฟ้องคดีจะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีก็ตามก็มิใช่กรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗[๔๙]แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งข้างต้นแล้ว แต่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ เทศบาลตำบลปากช่อง และเทศบาลนครนครราชสีมา ตามลำดับ ซึ่งถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒)[๕๐] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมาได้โอนมารับราชการครูในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๗ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามนิยามคำว่า ข้าราชการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และโดยที่บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการดังกล่าวมิได้กำหนดว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ เท่านั้นจึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ อีกทั้งสิทธิและสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใดควรมีความเท่าเทียมกัน

[๔๘-๔๙] พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

"ข้าราชการ" หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

(๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

(๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่

(๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่

(๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง

(๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ฯลฯ ฯลฯ

[๕๐] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เทศบาล

ฯลฯ ฯลฯ

เพราะการปฏิบัติงานไม่ว่าจะสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมถือเป็นการรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่จะมีขอบเขตภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันเท่านั้น ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาก่อน เมื่อโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เนื่องจากมิใช่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำในต่างท้องที่ แต่เป็นการเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เพราะกรณีดังกล่าวเมื่อผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ จึงถือว่าท้องที่ดังกล่าวเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกตามความหมายในมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มิใช่เริ่มรับราชการครั้งแรกในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของผู้ถูกฟ้องคดี อันจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อยกเว้นในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ประกอบกับการโอนย้ายสังกัดของผู้ฟ้องคดี ไม่ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๕๐[๕๐] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่กำหนดให้นับเวลาทำงานหรือเวลาราชการของพนักงานเทศบาลที่โอนมาเป็นข้าราชการครูเป็นเวลาราชการของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย และในปัจจุบันก็ได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕๘ วรรคสาม[๕๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เช่นกัน ดังนั้น การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ กำหนดให้เฉพาะข้าราชการ ๘ ประเภทตามที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ จึงมีนัยว่า ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียังรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลอยู่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่อาจเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนมารับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางมาประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และเมื่อท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมาเป็นคนละท้องที่กับท้องที่อำเภอเมืองสุรินทร์ซึ่งเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเหตุต้องห้ามที่ไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน

---

[๕๐] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓
มาตรา ๕๐ ฯลฯ ฯลฯ
เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาทำงานหรือเวลาราชการของผู้ซึ่งโอนตามวรรคหนึ่ง ในขณะที่เป็นพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการ เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

[๕๑] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗
มาตรา ๕๘ ฯลฯ ฯลฯ
เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนตามมาตรานี้ในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่น เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้
ฯลฯ ฯลฯ

ที่ค้างชำระอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๑๖[๕๓] แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการและให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๐)

หมายเหตุ ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า "ท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก" โดยให้หมายความว่า ท้องที่ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ หรือมีคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการ และได้มีการรายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นครั้งแรก

(๔) กรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้ครบถ้วน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ เช่น กรณีที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นให้แล้วเสร็จก่อนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น การที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ย่อมเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถูกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวโดยที่ยังไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีให้แล้วเสร็จ นายอำเภอจึงดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วรายงานผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาในขณะที่ยังไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราชการโดยส่วนรวม ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

---

[๕๓] พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน อยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือเป็นการผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว

และเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๒[๕๔] แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและกรรมการบริหารฯ พ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ข้อ ๓๕ (๓)[๕๕] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เพื่อให้ประชาชนในตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเสนอแผนพัฒนาตำบลประจำปีต่อสภาฯ และใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีย่อมเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๕ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และโดยที่ข้อ ๑๓[๕๖]และข้อ ๑๔[๕๗] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องจัดทำทั้งในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยในส่วนของงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานได้กำหนดไว้เฉพาะส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำ โดยไม่ได้กำหนดส่วนที่เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนไว้ด้วย จึงเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย

---

[๕๔] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙๒ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิการของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ ในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

[๕๕] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๓๕ แผนพัฒนาให้จัดทำตามระยะเวลา ดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) แผนพัฒนาประจำปีให้จัดทำเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

ฯลฯ ฯลฯ

[๕๖-๕๗] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๑๓ งบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

ข้อ ๑๔ รายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็นสองลักษณะ คือ

(๑) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

(ก) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

(ข) หมวดค่าจ้างชั่วคราว

(ค) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

(ง) หมวดค่าสาธารณูปโภค

(จ) หมวดเงินอุดหนุน

(ฉ) หมวดรายจ่ายอื่น

(๒) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างรายละเอียดประเภทรายจ่ายงบกลาง หมวดรายจ่ายต่างๆ และเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกรณีข้างต้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราชการโดยส่วนรวม ถือได้ว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๒ ประกอบกับมาตรา ๕๙ (๒)[๔๔] แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารฯ ตามคำแนะนำของนายอำเภอ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๕๐)

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

(๑) การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการในฐานความผิดใด ต้องเป็นกรณีที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับฐานความผิดนั้นให้ผู้ถูกลงโทษทราบเพื่อให้โอกาสผู้นั้นได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานความผิดนั้นอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนถูกดำเนินการทางวินัย โดยผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีบกพร่องต่อหน้าที่ในฐานะที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนคดีอาญา แต่ไม่ดำเนินการจัดส่งสำนวนการสอบสวนที่ดำเนินการเสร็จแล้วและผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นพิจารณาลงความเห็นสั่งฟ้องแล้วให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องคดี แต่กลับยื่นคำร้องขอฝากขังผู้ต้องหาต่อไปจนหมดอำนาจขอฝากขังตามกฎหมาย ศาลจึงได้ปล่อยตัวผู้ต้องหาไป และไม่สามารถติดตามตัวผู้ต้องหานำส่งพนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีส่อเจตนาทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง[๔๕] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

---

[๔๔] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕๙ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้
ฯลฯ ฯลฯ
(๒) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
ฯลฯ ฯลฯ

[๔๕] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๘๕ ฯลฯ ฯลฯ
การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
ฯลฯ ฯลฯ

โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒[๖๐] วรรคสาม และมาตรา ๙๘ วรรคสอง[๖๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงมีมติให้ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว แต่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากในการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งข้อกล่าวหาว่าได้กระทำผิดในฐานความผิดดังกล่าว จึงไม่มีโอกาสให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อปรากฏว่าการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๒ และตามแบบ สว. ๓ ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ ๑๔[๖๒] และข้อ ๑๕[๖๓] ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทราบในชั้นของการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์อย่างร้ายแรงนั้น มีข้อความระบุแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งสำนวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่เพื่อส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องได้ทันกำหนดเท่านั้น โดยไม่ได้แจ้งสรุปพยานหลักฐานตามคำให้การของพยานที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่นำสำนวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่นำส่งพนักงานอัยการแต่นำไปเก็บไว้กับตัวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งการเก็บสำนวนไว้กับตัวย่อมเป็นเจตนากระทำผิดอันทำให้มี

[๖๐-๖๑] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๒ ฯลฯ ฯลฯ

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๙๘ ฯลฯ ฯลฯ

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

[๖๒-๖๓] กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๑๔ เมื่อได้พิจารณาเรื่องที่กล่าวหาและวางแนวทางการสอบสวนตามข้อ ๖ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวมาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ในการนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕

ข้อ ๑๕ เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๔ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ หรือไม่ อย่างไร แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ อย่างไร และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ความผิดตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้ อันแตกต่างกับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานเพียงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ส่งสำนวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่เพื่อส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีได้ทันกำหนด ซึ่งการที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่ได้แจ้งคำให้การของพยานดังที่กล่าวข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีต่อสู้ในประเด็นเกี่ยวกับการเก็บสำนวนไว้กับตัวได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ยอมรับในชั้นไต่สวนของศาลว่าคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยวาจาในขณะทำการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีว่า ได้มีพยานให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทำการสอบสวนคดีอาญาข้างต้นเสร็จแล้วได้นำสำนวนไปเก็บไว้เฉยๆ และมีการฝากขังผู้ต้องหาต่อไปจนหมดอำนาจขอฝากขังก็ตาม แต่เมื่อกรณีดังกล่าวเป็นการแจ้งด้วยวาจาในขณะสอบสวน ซึ่งเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบด้วยกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ จึงไม่มีผลตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูก-ฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยเป็นการนำเอาข้อกล่าวหาตามประเด็นในคำให้การของพยานที่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาเป็นเหตุในการพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีในฐานความผิดข้างต้น จึงเป็นการลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยไม่แจ้งข้อกล่าวหาให้ถูกต้องตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑/๒๕๕๐)

(๒) การออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิบุคคลใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้โอกาสผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน อันเป็นการรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำให้สมบูรณ์ หากปรากฏในภายหลังว่า การรับฟังคู่กรณียังดำเนินการไม่สมบูรณ์ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบที่จะดำเนินการรับฟังคู่กรณีเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๓ สำนักงานอัยการจังหวัดฟ้องว่าอัยการสูงสุด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง[๖๙] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินและทรัพย์สินจากประชาชนผู้มาติดต่องานและจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มาส่งสำนวนคดี ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะไม่ได้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากผู้ใด เรื่องอะไร และในวันเวลาใด จึงส่งสำนวนการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม พร้อมทั้งให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่าง

---

[๖๙] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๑ หน้า ๑๖๙

ร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการสมควรแล้ว จึงมีมติยกอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีการยกเลิกคำสั่งเดิมและดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องแล้วจึงออกคำสั่งใหม่ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และมีมติให้ส่งสำนวนการสอบสวนคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พร้อมทั้งได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔[๖๕] และข้อ ๑๕[๖๖] ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ โดยดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยระบุวันเวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากผู้ใด เรื่องอะไร ในเวลาใด รวมทั้งให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาแล้ว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริง จึงมีมติยกอุทธรณ์ ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง (๑)[๖๗] ประกอบกับข้อ ๑๗[๖๘] ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นคำสั่งที่สมบูรณ์ตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓)[๖๙] และวรรคสาม[๗๐] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติให้กรณีที่การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำดำเนินการโดยไม่สมบูรณ์ หากต่อมามีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง ก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งนั้นไม่สมบูรณ์ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๐)

[๖๕-๖๖] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๒-๖๓ หน้า ๑๖๙

[๖๗-๖๘] กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ข้อ ๑๓ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๒๕ (๑) (๒) หรือ (๓) แล้ว

(๑) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ ๑๗ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ตามมาตรา ๑๒๕ (๔) และมาตรา ๑๒๖ ให้นำข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๖๙-๗๐] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

ฯลฯ ฯลฯ

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๑) ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณามอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติได้ เมื่องานที่มอบหมายนั้นเป็นงานที่ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาและอยู่ในช่วงเวลาราชการปกติ แม้ว่าจะเป็นการมอบหมายงานเพิ่มเติมจากที่ปฏิบัติอยู่เดิมก็ตาม

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐยื่นฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยส่งเสริมสุขภาพ แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นจากเดิม ทั้งที่เจ้าหน้าที่คนอื่นๆ ทำงานน้อยลง ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าการมอบหมายงานดังกล่าวเป็นการกลั่นแกล้งตนให้ต้องทำงานหนักขึ้นซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** โดยฐานะของผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการมอบหมายงานเพิ่มเติมให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ หากงานที่มอบหมายให้ปฏิบัติดังกล่าวเป็นงานที่ตรงตามสายงานและเป็นการปฏิบัติงานในเวลาราชการ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีมาช่วยจ่ายยาในหน่วยบริการรักษาพยาบาล โดยงานดังกล่าวเป็นงานที่ตรงกับตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาล และเป็นการมอบหมายให้ปฏิบัติงานในเวลาราชการ ดังนั้น การมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานเพิ่มเติมดังกล่าว แม้จะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น ย่อมเป็นการมอบหมายหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๐)

(๒) การพิจารณาคำร้องขอให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับเป็นสำคัญด้วย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญฟ้องว่า ในขณะรับราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เนื่องจากเชื่อข้อมูลการคำนวณตัวเลขประมาณการผลประโยชน์ที่จะได้รับซึ่งระบุไว้ในเอกสารประชาสัมพันธ์ของกรมบัญชีกลาง แต่ปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการแล้วได้รับเงินบำนาญจาก กบข. เป็นจำนวนน้อยกว่าที่กรมบัญชีกลางได้คำนวณไว้และน้อยกว่าเงินบำนาญตามระบบเดิม จึงได้ยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. และขอรับบำนาญตามระบบเดิม พร้อมทั้งยินยอมคืนเงินบำนาญที่ได้รับไปแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิก ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิรับบำนาญตามระบบเดิม **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการจัดตั้ง กบข. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการเมื่อออกจากราชการ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุน รวมทั้งเพื่อให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ห้ามสมาชิกลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนโดยตรงก็ตาม แต่หากผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้สมาชิกกองทุนสามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกในกรณีที่มิใช่การออกจากราชการได้นั้น ย่อมเป็นการขัดต่อบทกฎหมายและขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กบข. ดังที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือ

ขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. ต่อผู้ถูกฟ้องคดีนั้น สถานภาพการเป็นสมาชิก กบข. ของผู้ฟ้องคดีได้สิ้นสุดลงแล้วเนื่องจากออกจากราชการโดยการเกษียณอายุราชการตามมาตรา ๔๔ [๗] แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานะเป็นสมาชิก กบข. ในขณะที่ยื่นหนังสือขอลาออกจากการเป็นสมาชิก จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. ได้ตามคำขอ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีว่าเหตุผลในการสมัครเข้าเป็นสมาชิก กบข. เนื่องจากเชื่อการโฆษณาชวนเชื่อตามเอกสารเผยแพร่ของกรมบัญชีกลางนั้น เอกสารเผยแพร่ดังกล่าวเป็นเพียงการคำนวณเงินบำนาญโดยประมาณการของกรมบัญชีกลาง มิใช่ข้อสัญญาที่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องจ่ายเงินบำนาญตามคำชี้ชวนในเอกสารดังกล่าวแต่ประการใด นอกจากนั้น แม้ว่าจำนวนเงินที่กรมบัญชีกลางคำนวณกับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจริงจะมีความแตกต่างกันอันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าการคำนวณเงินบำนาญที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีผิดไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบกับการให้สมาชิก กบข. ลาออกจากการเป็นสมาชิกได้นั้นจะส่งผลกระทบต่อระบบกองทุนของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งระบบ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการกองทุนของผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งส่งผลกระทบต่อข้าราชการโดยรวม จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๐)

(๓) ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องใช้ความระมัดระวังตามภาวะและวิสัยของบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ จะสามารถกระทำได้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาบกพร่องต่อหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนที่เป็นความรับผิดหรือข้อบกพร่องของหน่วยงานร่วมอยู่ด้วย การพิจารณาเรียกให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องพิจารณาหักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานออกจากส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้นจะต้องรับผิดด้วย ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสรรพากรอำเภอฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีที่เจ้าหน้าที่สรรพากร ๓ ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่จัดทำบัญชีและนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง ได้ร่วมกับลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงยักยอกเงินภาษีซึ่งประชาชนนำมาชำระไป โดยใช้วิธีนำเช็คของบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เช็คที่สั่งจ่ายชำระภาษีและไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้สลับสับเปลี่ยนกับเงินสดที่เก็บได้ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังยักยอกเงินของ

---

[๗] พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๔ สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อผู้นั้นออกจากราชการ เว้นแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ หรือการออกจากราชการของผู้ไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ

ทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดทางแพ่งแต่อย่างใด และได้ส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการจนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชายักยอกเงินภาษีอากรไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการตามมาตรา ๑๐[๗๒] มาตรา ๘[๗๓] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการร้อยละ ๔๐ และให้หัวหน้างานของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตรับผิดร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แต่มิได้ตรวจสอบรายละเอียดของจำนวนเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนเงินตรงกับแคชเชียร์เช็คที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตมีหน้าที่นำเงินสดดังกล่าวไปแลกซื้อมาจากธนาคารเพื่อนำส่งคลังหรือไม่ คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมของภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้น เป็นเหตุให้ไม่ทราบว่าจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้มีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อหรือไม่ อันเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตยักยอกเงินภาษีอากรในขั้นตอนแลกซื้อแคชเชียร์เช็คไปได้โดยง่าย ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคลที่มีหน้าที่ดังเช่นผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ความระมัดระวังดูแล ตรวจสอบโดยรอบคอบ ประกอบกับการตรวจสอบดังกล่าวเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากสามารถกระทำได้โดยง่ายและอยู่ในวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้ นอกจากนั้น ยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้สามารถตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันได้รับเช็คที่ชำระภาษีอากรจำนวนกี่ฉบับและเป็นของผู้ใดบ้าง โดยเมื่อเปรียบเทียบกับหนังสือนำส่งเงินภาษีอากร ก็จะ

[๗๒-๗๓] พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง จะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ทำให้ทราบได้ว่ามีเช็คที่นำส่งคลังเพิ่มขึ้นจากสมุดทะเบียนคุมเช็คหรือไม่ อันเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ แต่มิได้ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คที่มิได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็ค ไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยักยอกเงินสดไป จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอันเป็นการกระทำละเมิดซึ่งต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำนั้นตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบดีอยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว ไม่ได้จัดทำในรูปของคณะกรรมการเนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้โดยง่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้จัดการแก้ไขคงปล่อยปละละเลยตลอดมา นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตได้ฉวยโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่มีการรับชำระภาษีจำนวนมากยากต่อการตรวจสอบเพราะมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง จนจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมมาช่วยปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้การกระทำการต่างๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดีประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงานคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตลอดแล้วเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำทุจริตชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดตามลำดับนั้น มีผลเท่ากับเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่ให้หักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย มาพิจารณาประกอบในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทกฎหมาย จึงมีเหตุอันสมควรนำส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวข้างต้น มาหักออกร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายทั้งหมด คงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำทุจริตต้องชดใช้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินที่ถูกยักยอกไป โดยให้แต่ละคนรับผิดในสัดส่วนร้อยละ ๔๐ และ ๖๐ ของจำนวนเงินร้อยละ ๒๐ ดังกล่าวตามลำดับ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดเกินกว่าที่ศาลวินิจฉัยข้างต้น และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตเพียงใดให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ และที่ อ.๗๓/๒๕๕๐)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)[๗๔]

๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่เมื่อปรากฏหลักฐานการส่งมอบชัดเจนว่าหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณเขตทางหลวงได้รับมอบที่ดินเพื่อใช้เป็นเขตทางหลวงโดยมีความกว้าง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวง แม้ตามข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า

---

[๗๔] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๔-๓๕ หน้า ๑๕๘

หน่วยงานทางปกครองที่รับมอบที่ดินจะใช้ที่ดินน้อยกว่าที่ได้รับมา ก็ไม่มีผลทำให้เขตทางหลวงลดลงจากที่ได้รับมอบมา หน่วยงานทางปกครองนั้นจึงยังมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในการดูแลรักษาบริเวณเขตทางหลวงตามจำนวนเนื้อที่ดินที่ได้รับมอบมาดังกล่าว ไม่ใช่แต่เฉพาะส่วนที่นำมาใช้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เดิมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำอเนกประสงค์โครงการก่อสร้างไฟฟ้าพลังน้ำปัตตานี ทำให้ทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๔๑๐ สายยะลา-เบตง บางส่วนถูกน้ำท่วม จึงมีการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อให้กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการก่อสร้างทางสายใหม่ระหว่างกิโลเมตรที่ ๗๓+๗๒๕ ถึงกิโลเมตรที่ ๑๐๕+๓๒๕ ซึ่งมีเขตทางกว้าง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงแทนเส้นทางเดิมที่อยู่ในเขตน้ำท่วม ในการนี้ กฟผ. ได้มีหนังสือมอบพื้นที่ดังกล่าวให้อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่าที่ดินบริเวณพิพาทตั้งอยู่ระหว่างกิโลเมตรที่ ๗๗+๑๐๙.๕๐ ถึงกิโลเมตรที่ ๗๗+๑๘๐.๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้และมีการรับรองเขตทางหลวงกว้างเพียง ๓๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวง ต่อมาปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าไปปลูกสร้างบ้านเรือนถาวรอยู่ในเขตทางหลวงในระยะ ๓๐ เมตร ถึง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวง ซึ่งเป็นบริเวณพิพาทหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกทางหลวงสายยะลา-เบตงได้ และทำให้ราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีลดลง เนื่องจากสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดแนว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ กฟผ. จัดกรรมสิทธิ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างทางหลวงสายใหม่แทนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๐ สายยะลา-เบตง บางส่วนที่ถูกน้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อน โดยปรากฏหลักฐานว่ามีการสำรวจและจัดกรรมสิทธิ์เขตทางหลวงกว้าง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวง ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นทางหลวงแผ่นดินตามนิยามของคำว่า "ทางหลวง" ตามข้อ ๒[๙๕] ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และแม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินเป็นเขตทางหลวงในช่วงดังกล่าวเพียง ๓๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้เขตทางหลวงที่ได้รับการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ข้างละ ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงลดลงเหลือข้างละ ๓๐ เมตร แต่ประการใด และโดยที่ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่จัดกรรมสิทธิ์เป็นที่ก่อสร้างทางสาธารณะเท่านั้น บุคคลใดๆ จะจัดให้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ได้ ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการทางหลวง จึงมีภาระหน้าที่ในการสั่งให้รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกสร้างขึ้นในเขตทางหลวงดังกล่าวภายในกำหนดเวลาอันสมควร

---

[๙๕] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕
ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้
"ทางหลวง" หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดินใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

ตามนัยมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑)[๑๖] ประกอบกับมาตรา ๓๗ วรรคสาม[๑๗] แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการสั่งให้รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างของราษฎรที่ปลูกสร้างในที่ดินที่เป็นเขตทางหลวงดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษาให้อธิบดีกรมทางหลวงดำเนินการให้ราษฎรที่ปลูกสร้างบ้านเรือนในที่ดินพิพาทรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๐)

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร ไม่เช่นนั้นย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ฟ้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาและมีคำสั่งกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นไปอย่างล่าช้านั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว ได้ตรวจสอบพบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดอยู่ในเขตที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงได้ส่งเรื่องให้นายอำเภอเมืองอุดรธานีตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งและได้รับแจ้งในเวลาต่อมาว่าที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ในแนวเขตที่สาธารณประโยชน์แต่ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ จึงได้เสนอเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อพิจารณาตรวจสอบการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ แล้วมีมติว่าข้อมูลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอมายังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงส่งเรื่องกลับไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติม กรณีดังกล่าวเมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเรื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ จนถึงวันที่มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติมเป็นเวลาถึง ๖ เดือนเศษ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังพิสูจน์สิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันพิจารณาและมีคำสั่งตามคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐/๒๕๕๐)

[๑๖-๑๗] พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๑๔ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้อำนวยการทางหลวง
(๑) อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน
ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๗ ฯลฯ ฯลฯ

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงรื้อถอนหรือทำลายโดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)[๗๘]

๓.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด

๓.๑.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓.๑.๑.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัต ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดต้องสั่งการตามคำวินิจฉัยขององค์กร ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผนของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ แต่ต่อมาคณบดีของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีหนังสือถึงอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีให้แต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นผู้ที่มีอาวุโสสูงสุด มีความรู้ความสามารถ และผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมการสับเปลี่ยนตำแหน่งแล้ว อธิการบดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อต่อมามีตำแหน่งหัวหน้างานอื่นในคณะฯ ว่างลง คณบดีกลับไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง แต่ได้เสนอให้แต่งตั้งผู้ที่มีอาวุโสน้อยกว่าผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่ออนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประจำสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ) ซึ่ง อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน โดยย้ายผู้บังคับบัญชาไปเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาน่าจะไม่ถูกต้องตามหลักการบริหารงานบุคคล จึงมีมติว่าถ้าหากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับตำแหน่งหัวหน้างานแผนงานว่างแล้ว ก็ขอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ โดยประธาน อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ได้แจ้งมติข้างต้นให้คณบดีและอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว แต่เมื่อต่อมามีตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการว่างลง คณบดีก็ยังไม่พิจารณาเสนอผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล คณบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผนแทนหัวหน้างานคนเดิมแล้ว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยยังไม่ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ กรณีจึงต้องนำกฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมาย

---

[๗๘] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๔-๓๕ หน้า ๑๕๘

ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับกรณีพิพาทในคดีนี้โดยอนุโลมตามนัยข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง[๙๙] ของกฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณบดีและอธิการบดีได้ทราบมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วว่า หากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งว่างลง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้พิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ คณบดีและอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๔[๙๐] และข้อ ๑๕[๙๑] ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสอง[๙๒] ของกฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ

---

[๙๙] กฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐ การกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุและการแต่งตั้งการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทบวงนี้ การใดที่มิได้กำหนดไว้ในกฎทบวงนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ

[๙๐-๙๑] กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้อ ๑๔ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามข้อ ๖ (๑) (๒) หรือ (๓) แล้ว

(๑) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้มีมติยกคำร้องทุกข์

(๒) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีมติให้แก้ไขโดยเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น หรือให้ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๓) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแต่บางส่วน และไม่ถูกต้องตามกฎหมายบางส่วน ให้มีมติให้แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๔) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใดเพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

การพิจารณามีมติตามวรรคหนึ่ง ให้บันทึกเหตุผลของการพิจารณาวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุมด้วย

ข้อ ๑๕ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้มีมติตามข้อ ๑๔ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะให้มีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนก็ได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

ฯลฯ ฯลฯ

[๙๒] กฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐ ฯลฯ ฯลฯ

ภายใต้บังคับวรรคสาม ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ ๒๔ และให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ ๒๔ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมา อธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ

และมาตรา ๒๒[๔๔] แห่งพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ แต่ปรากฏว่าคณบดีและอธิการบดีไม่ปฏิบัติตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ข้างต้น โดยเมื่อมีตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการว่างลง คณบดีกลับเสนอชื่อบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และอธิการบดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งไม่ได้สั่งให้คณบดีไปทบทวน แต่ได้เสนอเรื่องการแต่งตั้งไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (อ.ก.ม. สถาบันฯ) โดย อ.ก.ม. สถาบันฯ มีมติให้คณบดีทบทวนการแต่งตั้งดังกล่าวให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ดังนั้น การที่คณบดีไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ต่อมาหลังจากที่มีการฟ้องคดีแล้วจะได้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้างานและได้เลื่อนเป็นระดับ ๗ ก็ตาม แต่หากว่าได้เสนอแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ตั้งแต่แรก ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับการเลื่อนระดับเร็วมากขึ้นกว่านี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนระดับล่าช้าทำให้ได้รับผลกระทบต่อขั้นต่างของระดับเงินเดือน อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของคณบดีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕[๔๕] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๐)

๓.๑.๑.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อันอาจเป็นการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าว

---

[๔๔] พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๒ ในคณะให้มีคณบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของคณะ และอาจมีรองคณบดีคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อปฏิบัติราชการแทนคณบดีตามที่คณบดีมอบหมาย

[๔๕] พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ในคดีที่กระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ สถานแรกรับเด็กและเยาวชน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดร้อยเอ็ด ออกจากราชการ เนื่องจากไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการ แต่ต่อมาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์แล้วเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. ดังกล่าว แต่ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้สั่งจ่ายเงินเดือนสำหรับระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการและค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยหรือล่าช้าในการจ่ายเงินเดือนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏในเวลาต่อมาว่าภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินเดือนข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยโอนเข้าบัญชีธนาคารของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเดือนในระหว่างเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่มีการวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามนัยข้อ ๖[๕๕] ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ได้สั่งจ่ายเงินเดือนโดยฝากเข้าบัญชีธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งล่วงพ้นระยะเวลา ๑ ปี ตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามระเบียบข้างต้น ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยคำนวณเป็นดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินเดือนที่ต้องชำระให้ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๐)

---

[๕๕] ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖ การจ่ายเงินเดือนระหว่างที่มิได้มาปฏิบัติราชการตามข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ให้กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดที่สั่งลงโทษพิจารณาสั่งจ่ายให้ภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวันที่ได้รับการยกโทษ หรือวันที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดวินิจฉัยว่าให้จ่ายเงินเดือนระหว่างที่มิได้มาปฏิบัติราชการได้ แล้วแต่กรณี

๓.๒ กรณีความรับผิดอย่างอื่น

(๑) การกำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืน ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคห้า[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายไป การกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าวโดยถัวเฉลี่ยให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกราย แล้วคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างเป็นอาคารพาณิชย์สำหรับผู้ฟ้องคดีใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบกิจการค้าเต็มพื้นที่ดินฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการเวนคืนที่ดินบางส่วนซึ่งเป็นส่วนใหญ่เพื่อสร้างและขยายถนนสาธารณะ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอยู่อาศัยและประกอบการค้าในอาคารในที่ดินส่วนที่เหลือได้ดังเดิม โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดให้นำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของกรมที่ดินที่ใช้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงปี ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดราคาที่ดินไว้ตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท มากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาถึงสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินและความเสียหายของผู้ฟ้องคดีประกอบกันแล้ว ได้กำหนดให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพาณิชย์ที่ถูกเวนคืนอีกร้อยละ ๓๐ จากฐานราคาประเมินดังกล่าว รวมเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ ๗๘,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๙๖,๑๙๙ บาท และขอเงินค่าทดแทนความเสียหายกรณีที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นเงินจำนวน ๑,๕๔๐,๐๐๐ บาท แต่รัฐมนตรีฯ ไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อการเวนคืนที่ดินทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอยู่อาศัยและประกอบการค้าขายในอาคารที่อยู่บนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ ต้องย้ายไปพักอาศัยและขนสินค้าทั้งหมดไปเก็บไว้ที่อื่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ถูกเวนคืนโดยชอบด้วยกฎหมาย และใช้อาคารดังกล่าวอยู่อาศัยและประกอบการค้าขาย จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกไปจากอาคารที่ถูกเวนคืน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยจะต้องพิจารณากำหนดให้ตามสภาพที่เสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนที่ดินแต่ละรายไป ไม่อาจใช้วิธีกำหนดค่าเสียหายโดยถัวเฉลี่ย

---

[๑] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
มาตรา ๒๑ ฯลฯ ฯลฯ
ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

ให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายด้วยการคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ดังนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๓๐ จากราคาประเมินทุนทรัพย์ตามลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเงินค่าทดแทนส่วนที่กำหนดเพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหาย ในการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อเป็นเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้วนั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีสมควรจะได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ตามข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้ง แต่เมื่อปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษากำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลดังกล่าว จึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๙/๒๕๕๐)

(๒) ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วนและส่วนที่เหลือมีราคาลดลง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือโดยจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงมาเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างกันของราคาที่ดินก่อนการเวนคืนและหลังการเวนคืน หากไม่มีข้อมูลดังกล่าว ก็ให้พิจารณาวินิจฉัยจากสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงแผ่นดิน ฟ้องว่า กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในอัตราตารางวาละ ๗,๐๐๐ บาท เนื่องจากไม่มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องที่ที่เวนคืนและราคาปานกลางที่ดินเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม โดยมิได้คำนึงถึงที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท และเนื่องจากที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณทางต่างระดับใช้ประโยชน์ได้จำกัด จึงเพิ่มเงินค่าทดแทนให้อีกเป็นอัตราตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวยังต่ำเกินไปจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เนื่องจากคดีนี้ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ดินก่อนการเวนคืนและหลังการเวนคืนมาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นความแตกต่างของราคาที่ดินได้ การพิจารณาว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงหรือไม่ จึงต้องวินิจฉัยตามสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนไป เมื่อเดิมที่ดินที่เป็นมูลพิพาทตั้งอยู่ริมถนนทางหลวงแผ่นดินห่างจากตัวจังหวัดประมาณ ๔.๓ กิโลเมตร ที่ดินส่วนที่ติดถนนหน้ากว้าง ๒๔ เมตร ลึก ๘๐ เมตร มีการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วและเคยได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงงานมาแล้ว แม้ต่อมาไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตก็ตาม แต่เมื่อมีการเวนคืนและก่อสร้างถนนแล้วเสร็จ สภาพที่ดินส่วนที่เหลือจะตั้งอยู่บริเวณทางขึ้นลงทางแยกต่างระดับอยู่ในตำแหน่งคับขันในการจราจรและไม่สะดวกในการเข้าออก ซึ่งสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในการทำเป็นสถานประกอบการค้า กรณีจึงถือว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้ประโยชน์ได้จำกัด

และมีราคาลดลง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม[๘๗] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินดังกล่าวให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำค่าความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีอันมีราคาลดลงนั้นไปคิดรวมให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน โดยคิดเพิ่มให้อีกร้อยละห้าสิบของราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่สมควรได้รับ แม้จะถือว่าเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีแล้วบางส่วน แต่ราคาค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวยังต่ำเกินไปไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๕/๒๕๕๐)

(๓) ในการนำราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)[๘๘] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนสังหาริมทรัพย์นั้น ต้องเป็นกรณีที่สามารถทราบที่มาที่ชัดเจนของราคาซื้อขายดังกล่าวได้ และต้องเป็นราคาที่มีการซื้อขายในวันที่เริ่มใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน แต่หากไม่มีการซื้อขายในวันดังกล่าว ก็สามารถนำราคาซื้อขายในระยะเวลาที่ใกล้เคียงซึ่งมีขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกาฯ ข้างต้นใช้บังคับ มาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลฟ้องว่ากรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนให้เป็นที่ปรึกษาในการสำรวจวิเคราะห์หาราคาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืน และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้นำราคาซื้อขายดังกล่าวมาเป็นราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาของที่ดินที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แต่คณะกรรมการฯ ได้นำราคาซื้อขายข้างต้นมาหักค่าชดเชยเศรษฐกิจถดถอยออกอีกร้อยละสิบก่อนที่จะกำหนดเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

[๘๗-๘๘] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ฯลฯ ฯลฯ

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

ขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕)[๘๙] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้วก็ตาม แต่เมื่อราคาซื้อขายที่ดินที่บริษัทเอกชนสำรวจวิเคราะห์ซึ่งคณะกรรมการฯ นำมาใช้เป็นเกณฑ์ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ยังมีที่มาที่ไปไม่ชัดเจนว่าราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าววิเคราะห์และได้มาอย่างไร การกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการฯ จึงยังไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ข้างต้น สำหรับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ นั้น หมายถึงราคาซื้อขายที่ดินที่มีการซื้อขายในวันที่เริ่มใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ซึ่งหากไม่มีการซื้อขายที่ดินในวันดังกล่าว แต่มีการซื้อขายในเวลาก่อนที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ ก็สามารถนำราคาซื้อขายในเวลาก่อนที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับมาประกอบการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการซื้อขายที่ดินบริเวณที่ที่จะถูกเวนคืนก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ในคดีนี้เริ่มใช้บังคับ โดยที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ห่างจากที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีเพียงประมาณ ๑๘๐ เมตร และมีด้านหน้าอยู่ติดกับถนนสายเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงมีทำเลที่ตั้งไม่แตกต่างกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้จะเป็นการซื้อขายกันในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง แต่ราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวก็ไม่น่าจะแตกต่างหรือสูงกว่าราคาซื้อขายที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ เริ่มใช้บังคับ จึงถือได้ว่าราคาซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่พึงนำมาเป็นเกณฑ์ในการปรับเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๕๐)

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)[๙๐]

(๑) กรณีที่ผู้รับจ้างโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างให้แก่บุคคลอื่นโดยชอบด้วยมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้ว่าต่อมาผู้รับจ้างจะมีหนังสือแจ้งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวและขอรับเงินค่าจ้างด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ให้ความยินยอมการยกเลิกดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงชอบที่จะปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง เนื่องจากการโอนสิทธิเรียกร้องยังคงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนฟ้องว่า การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานปรับปรุงเส้นท่อแพ็คเกต ๓ สำนักงานประปาอุบลราชธานี โดยในระหว่างทำงานตามสัญญาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขต ๘ อุบลราชธานีว่า ประสงค์จะโอนสิทธิเรียกร้องเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่บริษัท ย. (ผู้ร้องสอด) ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้

---

[๘๙] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘๗- ๘๘ หน้า ๑๘๔

[๙๐] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๔-๓๕ หน้า ๑๕๘

ผู้ร้องสอดทราบถึงการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว โดยแจ้งสงวนสิทธิที่จะหักเงินค่าภาษี ค่าปรับ รวมทั้งสิทธิที่จะยกข้อต่อสู้ใดๆ ที่มีต่อผู้โอนขึ้นต่อสู้ผู้รับโอนทุกกรณีไว้ด้วย ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ทราบว่า ได้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างรายผู้ร้องสอดแล้ว และขอใช้สิทธิในฐานะคู่สัญญาเพื่อรับเงินค่าจ้างด้วยตนเอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินค่าจ้างดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำใบเสร็จรับเงิน ใบกำกับภาษี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องมารับเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาซึ่งตกลงกันไม่ได้กับผู้ร้องสอด จึงไม่อาจออกใบเสร็จรับเงินและใบกำกับภาษีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน เสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเป็นหนังสือเพื่อโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้ร้องสอด โดยผู้ฟ้องคดีสัญญาว่าจะยกเลิกเพิกถอนสัญญาดังกล่าวมิได้และจะโอนสิทธิเรียกร้องเงินจำนวนดังกล่าวให้ผู้อื่นอีกมิได้ โดยสัญญาจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ร้องสอดได้รับชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว รวมทั้งกรณีการโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างให้ผู้อื่นอีกนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญานี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้ผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ทราบเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปแล้ว และผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องสอดทราบถึงการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้วเช่นกัน ดังนั้น การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวจึงมีผลสมบูรณ์และมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดตามนัยมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง[๓๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้มีหนังสือถึงผู้ร้องสอดแจ้งยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องข้างต้นแล้วก็ตาม แต่เมื่อรับฟังได้ว่าผู้ร้องสอดไม่ได้ยินยอมยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด การแจ้งยกเลิกดังกล่าวจึงไม่ทำให้สัญญาโอนสิทธิเรียกร้องซึ่งมีผลสมบูรณ์เป็นอันระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้อันจะต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๒๔[๓๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๕๐)

[๓๐-๓๑] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๐๖ การโอนหนี้อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่งการโอนหนี้นั้นท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นว่านี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) การที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดทำสัญญาทางปกครองกับบุคคลภายนอกในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง โดยมิได้ทำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบตามที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ หากปรากฏว่าบุคคลภายนอกกระทำการโดยสุจริต สัญญาย่อมมีผลสมบูรณ์และผูกพันหน่วยงานทางปกครองให้ ไม่อาจกล่าวอ้างการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงานมาปฏิเสธความรับผิดตามสัญญา

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาตามสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กขององค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ไม่ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมทำไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่ได้ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งดังกล่าวขึ้นใหม่ เนื่องจากเห็นว่าประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกโดยมิได้ขออนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวและไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับตำแหน่งดังกล่าวไว้ รวมทั้งมิได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบในการประกาศสอบครั้งใหม่ด้วย แต่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนและขอความเป็นธรรมกรณีที่ไม่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาว่าจะจ้างข้างต้นต่อนายอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้รายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิมได้ทำสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำในฐานะผู้มีอำนาจกระทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ (๑)[๙๓] แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสาม[๙๔] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ และเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ (๕) (๖)[๙๕]

---

[๙๓] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
มาตรา ๕๙ คณะผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้
(๑) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
ฯลฯ ฯลฯ

[๙๔] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖
ข้อ ๑๐
ฯลฯ ฯลฯ
หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้างลูกจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสุดของตำแหน่ง

[๙๕] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้
ฯลฯ ฯลฯ
(๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
(๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
ฯลฯ ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับข้างต้น ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกลูกจ้างและการทำสัญญาพิพาทได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับการอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่ง และมิได้จัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับตำแหน่งที่จ้างไว้ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่อาจรู้ถึงขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และสัญญาดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องทำตามแบบ แม้หน่วยงานจะมิได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ตาม แต่การไม่จัดทำตามรูปแบบสัญญาดังกล่าวก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน จะนำมาเป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาไม่ได้ ประกอบกับพฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาว่าจะจ้างดังกล่าวมีผลผูกพันตามกฎหมาย และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดกับผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการทุจริตในการทำสัญญาแต่อย่างใด สัญญาจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่จัดให้มีการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก และได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกซึ่งไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีว่าได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยกเลิกสัญญาว่าจะจ้างกับผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกสัญญามิได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาและมิใช่กรณียกเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)

(๓) หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะนำความบกพร่องของการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาอันเนื่องมาจากการสำคัญผิดในคุณสมบัติของคู่สัญญามาเป็นเหตุแห่งการยกเลิกสัญญาได้ก็ต่อเมื่อความบกพร่องดังกล่าวมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคาได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างถังเก็บน้ำตามโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในท้องถิ่น กับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศยกเลิกสัญญาดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเสนอผลงานไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา โดยมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคาจ้างในวงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในเอกสารดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เข้าดำเนินงานก่อสร้างภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดรายแรกที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคามาต่อรองราคาและทำสัญญาจ้างโดยไม่มีการสอบราคาใหม่ ซึ่งผู้รับจ้างคนใหม่ได้ทำงานเสร็จตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ทำผิดสัญญาและเงื่อนไขตามเอกสารสอบราคา การเลิกสัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีที่ผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้รับจ้าง ถือเป็นการสำคัญผิดในสาระสำคัญของ

การทำนิติกรรม ซึ่งส่งผลให้สัญญาจ้างนั้นตกเป็นโมฆียะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๗[๙๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หากความสำคัญผิดดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ว่าจ้างเอง ผู้ว่าจ้างย่อมไม่อาจถือเอาเหตุแห่งความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตน ตามมาตรา ๑๕๘[๙๗] แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขั้นของการดำเนินการสอบราคา ผู้ฟ้องคดีได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับจ้างจนกระทั่งมีการทำสัญญาจ้างแล้ว แม้ผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ได้เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีจะมีวงเงินไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้เสนอราคาและระบุผลงานโดยเปิดเผยไม่ได้ปกปิดแต่ประการใด ประกอบกับคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เสนอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจะได้แสดงเจตนาตกลงทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีไปโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี แต่ก็เป็นความสำคัญผิดที่เกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่อาจถือเอาความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุข้างต้นจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕[๙๘] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงมือทำงานภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะยกเลิกสัญญาจ้างระยะเวลาได้ล่วงเลยจากวันเริ่มสัญญาไปเพียง ๑๑ วันเท่านั้น นอกจากนั้นตามข้อ ๕ ก. วรรคสอง ของสัญญาจ้างยังกำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในกำหนด ๗ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เริ่มงาน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามข้อสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่มีเหตุสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยกเลิกสัญญาจ้างข้างต้นตามนัยข้อ ๕๙ วรรคหนึ่ง[๙๙] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การยกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๐)

(๔) หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจจัดทำสัญญาทางปกครองโดยกำหนดให้มีเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่มีการจัดทำสัญญาดังกล่าวกำหนดไว้ หากฝ่าฝืน ข้อตกลงในส่วนที่ขัดหรือแย้งนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตาม

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมสุขภาพจิต (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา ณ คณะ

[๙๖-๙๘] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต
ฯลฯ ฯลฯ
มาตรา ๑๕๗ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ
ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมิได้กระทำขึ้น
มาตรา ๑๕๘ ความสำคัญผิดตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ ซึ่งเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา บุคคลนั้นจะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้

[๙๙] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘
ข้อ ๕๙ ให้ประธานกรรมการบริหารพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน
ฯลฯ ฯลฯ

แพทยศาสตร์ โรงพยาบาลศรีนครินทร์ ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการด้วยเหตุใดๆ จะต้องชดใช้คืนทุน และหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม และหรือเงินอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาหรือฝึกอบรม นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังต้องจ่ายเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกสองเท่าของจำนวนเงินที่ต้องชดใช้คืน โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วไม่มารายงานตัวเพื่อรับราชการตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา และได้ขอลาออกจากราชการซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำผิดสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวนเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับในระหว่างลาศึกษากับเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังชำระเงินไม่ครบถ้วนตามข้อสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินในส่วนที่เหลือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินส่วนที่เหลือตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ในสัญญาลาศึกษาจะมีการตกลงกันเกี่ยวกับความรับผิดกรณีผิดสัญญาด้วยเงื่อนไขเป็นข้อสัญญาผูกมัดกันด้วยเจตนารมณ์ในสัญญา และเป็นไปตามเจตนาของคู่สัญญาก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขหรือข้อตกลงในสัญญาให้ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนได้กำหนดขึ้นไว้ได้ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๘ (๕)[๑๐๐] ประกอบกับมาตรา ๗๘[๑๐๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจ ก.พ. วางกฎ ระเบียบ สำหรับหน่วยราชการทุกหน่วยถือปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ซึ่ง ก.พ. ได้ออกระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ข้าราชการที่ไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาต้องชดใช้เงินเดือนทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือ กับให้ใช้เงินอีกเพียงจำนวนหนึ่งเท่าของเงินจำนวนดังกล่าว ดังนั้น การทำข้อตกลงตามสัญญาลาศึกษาที่พิพาทกันในคดีนี้ซึ่งเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นภายหลังจากที่ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนฯ ใช้บังคับแล้ว โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของทุนเงินเดือน และเงินอื่นๆ ที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้คืน จึงเป็นข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบ ก.พ. ข้างต้น ข้อตกลงของสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการชดใช้เบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืน จึงไม่สามารถใช้บังคับได้ และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้เงินทุนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาครบถ้วนแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๐)

[๑๐๐-๑๐๑] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๗๘ การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ และการให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น



รายงานของผู้สอบบัญชี และงบการเงิน



รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน
สำนักงานศาลปกครอง
สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548

เสนอ ประธานศาลปกครองสูงสุด

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจสอบงบแสดงฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548 งบแสดงผลการดำเนินงานและงบกระแสเงินสด สำหรับปีสิ้นสุดวันเดียวกันของแต่ละปีของสำนักงานศาลปกครองซึ่งผู้บริหารของสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบต่อความถูกต้องและความครบถ้วนของข้อมูลในงบการเงินเหล่านี้ ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบในการแสดงความเห็นต่องบการเงินดังกล่าว จากผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ปฏิบัติงานตรวจสอบตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปซึ่งกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องวางแผนและปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ความเชื่อมั่นอย่างมีเหตุผลว่างบการเงินแสดงข้อมูลที่ขัดต่อข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่ การตรวจสอบรวมถึงการใช้วิธีการทดสอบหลักฐานประกอบรายการทั้งที่เป็นจำนวนเงินและการเปิดเผยข้อมูลในงบการเงิน การประเมินความเหมาะสมของหลักฐานการบัญชีที่สำนักงานใช้และประมาณการเกี่ยวกับรายการทางการเงินที่เป็นสาระสำคัญซึ่งผู้บริหารของสำนักงานเป็นผู้จัดทำขึ้น ตลอดจนการประเมินถึงความเหมาะสมของการแสดงรายการที่นำเสนอในงบการเงินโดยรวม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเชื่อว่าการตรวจสอบดังกล่าวให้ข้อสรุปที่เป็นเกณฑ์อย่างเหมาะสมในการแสดงความเป็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า งบการเงินข้างต้นนี้แสดงฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548 ผลการดำเนินงานและกระแสเงินสดสำหรับปีสิ้นสุดวันเดียวกันของแต่ละปีของสำนักงานศาลปกครองโดยถูกต้องตามที่ควรในสาระสำคัญตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปและตามหลักการบัญชีที่กระทรวงการคลังกำหนด

(นางสาวลักขณา บุญยมโนนุกุล)
ผู้อำนวยการสำนักงาน

(นางสาวศิริพร รอดศรีจันทร์)
ผู้อำนวยการกลุ่ม

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
Office of the Auditor General
วันที่ 18 กันยายน 2550

สำนักงานศาลปกครอง
งบแสดงฐานะการเงิน
ณ วันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548

(หน่วย:บาท)

	หมายเหตุ	2549	2548
สินทรัพย์			
สินทรัพย์หมุนเวียน			
เงินสด และรายการเทียบเท่าเงินสด	4	1,059,799,675.82	885,068,465.21
ลูกหนี้ระยะสั้น	5	326,787.47	722,861.20
รายได้ค้างรับ	6	121,785.00	296,961.50
วัสดุคงเหลือ	7	3,443,452.86	4,708,167.70
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	8	270,000.00	-
รวมสินทรัพย์หมุนเวียน		**1,063,961,701.15**	**890,796,455.61**
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน			
ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ (สุทธิ)	9	396,142,396.60	309,357,247.79
สินทรัพย์ไม่มีตัวตน(สุทธิ)	10	59,988,827.45	72,994,998.70
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น	11	18,267,471.90	13,816,579.26
รวมสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน		**474,398,695.95**	**396,168,825.15**
รวมสินทรัพย์		**1,538,360,397.10**	**1,286,965,280.76**

หมายเหตุประกอบงบการเงินเป็นส่วนหนึ่งของงบการเงินนี้

สำนักงานศาลปกครอง
งบแสดงฐานะการเงิน
ณ วันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548

(หน่วย:บาท)

	หมายเหตุ	2549	2548
หนี้สิน			
หนี้สินหมุนเวียน			
เจ้าหนี้ระยะสั้น	12	5,973,099.36	12,576,194.50
ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	13	11,604,506.53	4,917,343.91
รายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง	14	5,629,065.41	3,048,150.87
เงินรับฝากระยะสั้น	15	2,446.46	12,469.29
หนี้สินหมุนเวียนอื่น		94,107.85	357,405.17
รวมหนี้สินหมุนเวียน		23,303,225.61	20,911,563.74
หนี้สินไม่หมุนเวียน			
รายได้รอการรับรู้ระยะยาว	16	3,700,275.67	1,230,020.17
เงินรับฝากระยะยาว	17	389,488,551.70	301,727,510.21
หนี้สินไม่หมุนเวียนอื่น	18	1,083,570.05	601,644.89
รวมหนี้สินไม่หมุนเวียน		394,272,397.42	303,559,175.27
รวมหนี้สิน		417,575,623.03	324,470,739.01
สินทรัพย์สุทธิ		1,120,784,774.07	962,494,541.75
สินทรัพย์สุทธิ			
ทุน		36,516,048.42	36,516,048.42
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสม	19	1,084,268,725.65	925,978,493.33
รวมสินทรัพย์สุทธิ		1,120,784,774.07	962,494,541.75

หมายเหตุประกอบงบการเงินเป็นส่วนหนึ่งของงบการเงินนี้

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

(นางวิภา ชัยนาภาพงษ์)
ผู้อำนวยการสำนักบริหารการเงินและต้นทุน

สำนักงานศาลปกครอง
งบรายได้และค่าใช้จ่าย
ณ วันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548

(หน่วย:บาท)

	หมายเหตุ	2549	2548
รายได้จากการดำเนินงาน			
รายได้จากรัฐบาล			
รายได้จากงบประมาณประจำและงบกลาง		980,862,974.73	771,584,636.66
รายได้จากงบประมาณลงทุน		156,837,500.00	200,264,000.00
รวมรายได้จากรัฐบาล	20	**1,137,700,474.73**	**971,848,636.66**
รายได้จากแหล่งอื่น			
รายได้จากการรับบริจาค	21	362,016.25	267,321.34
รายได้จากเงินช่วยเหลือ	21	7,080,007.50	13,701,230.60
รายได้อื่น	22	262,325.77	42,962.62
รวมรายได้จากแหล่งอื่น		**7,704,349.52**	**14,011,514.56**
รวมรายได้จากการดำเนินงาน		**1,145,404,824.25**	**985,860,151.22**
ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน			
ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลากร	23	556,897,760.39	492,031,129.59
ค่าบำเหน็จบำนาญ		235,807.20	-
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม		4,489,248.01	10,057,604.49
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง		6,828,863.14	4,167,905.43
ค่าวัสดุและค่าใช้สอย	24	237,895,969.50	186,626,280.38
ค่าสาธารณูปโภค	25	26,660,551.33	26,233,274.09
ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	26	105,419,719.67	119,135,427.96
ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนทุนการศึกษา		8,841,045.68	11,182,680.21
ค่าใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือ	27	7,080,007.50	9,282,672.20
ค่าใช้จ่ายอื่น	28	26,328,459.99	42,735,428.00
รวมค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน		**980,677,432.41**	**901,452,402.35**
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน		**164,727,391.84**	**84,407,748.87**
รายได้/ค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดจากการดำเนินงาน			
ขาดทุนสุทธิจากการจำหน่ายสินทรัพย์		(1,016,743.22)	-
รามรายได้/ค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดจากการดำเนินงาน		**(1,016,743.22)**	-
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายก่อนรายการรายได้แผ่นดิน		**163,710,648.62**	**84,407,748.87**

หมายเหตุประกอบงบการเงินเป็นส่วนหนึ่งของงบการเงินนี้

สำนักงานศาลปกครอง
งบกระแสเงินสด
สำหรับปี สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548

(หน่วย:บาท)

	2549	2548
กระแสเงินสดจากกิจกรรมดำเนินงาน		
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกิจกรรมตามปกติ	163,710,648.62	84,407,748.87
ปรับกระทบยอดเป็นกระแสเงินสดสุทธิจากกิจกรรมดำเนินงาน		
ค่าเสื่อมราคา	81,565,919.31	98,626,734.77
ค่าตัดจำหน่าย	23,853,800.35	20,508,693.19
ลดลงในลูกหนี้เงินยืมราชการ	411,472.00	3,720,134.68
เพิ่มขึ้นในลูกหนี้อื่น	(15,398.27)	(33,510.20)
ลดลงในรายได้ค้างรับ	175,176.50	6,423,253.50
ลดลง(เพิ่มขึ้น)ในวัสดุคงเหลือ	1,264,714.84	(868,382.00)
ลดลง(เพิ่มขึ้น)ในเงินจ่ายล่วงหน้า	(270,000.00)	98,761.00
เพิ่มขึ้นในสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น	(4,450,892.64)	-
ลดลงในเจ้าหนี้	(6,603,095.14)	(5,962,660.18)
เพิ่มขึ้น(ลดลง)ในหนี้สินหมุนเวียนอื่น	(263,297.32)	207,588.55
เพิ่มขึ้น(ลดลง)ในค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	6,687,162.62	(8,739,208.21)
ลดลงในเงินรับฝากระยะสั้น	(10,022.83)	(14,687.71)
เพิ่มขึ้นในรายได้แผ่นดินรอนำส่ง	2,580,914.54	2,499,204.67
เพิ่มขึ้นในเงินรับฝากระยะยาว	87,761,041.49	47,264,486.27
เพิ่มขึ้น(ลดลง)ในเงินมัดจำ	481,925.16	(42,188.61)
เพิ่มขึ้น(ลดลง)ในรายได้จากการรับบริจาครอการรับรู้	532,067.00	(267,321.34)
เพิ่มขึ้นในรายได้จากเงินช่วยเหลือรอการรับรู้	1,938,188.50	-
เพิ่มขึ้นในรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสม	14,455,906.82	3,015,276.51
กระแสเงินสดสุทธิจากกิจกรรมดำเนินงาน	373,806,231.56	250,843,923.76
กระแสเงินสดจากกิจกรรมลงทุน		
เงินสดจ่ายจากการซื้อสินทรัพย์	(199,075,020.95)	(182,693,891.65)
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดเพิ่มขึ้นสุทธิ	174,731,210.61	68,150,032.11
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด ณ วันต้นงวด	885,068,465.21	816,918,433.10
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด ณ วันปลายงวด	1,059,799,675.82	885,068,465.21

หมายเหตุประกอบงบการเงินเป็นส่วนหนึ่งของงบการเงินนี้

สำนักงานศาลปกครอง
รายงานรายได้แผ่นดิน
สำหรับปี สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548

(หน่วย:บาท)

	หมายเหตุ	2549	2548
รายได้แผ่นดิน			
รายได้แผ่นดิน-นอกจากภาษี			
รายได้แผ่นดินรอนำส่งยกมา		3,048,150.87	548,946.20
รายได้แผ่นดิน		14,823,676.00	7,665,416.66
รวมรายได้แผ่นดินนอกจากภาษี		17,871,826.87	8,214,362.86
รวมรายได้แผ่นดิน		17,871,826.87	8,214,362.86
หัก รายได้แผ่นดินนำส่งคลัง		12,242,761.46	5,166,211.99
รายได้แผ่นดินนำส่งคลัง	14	**5,629,065.41**	**3,048,150.87**

สำนักงานศาลปกครอง
หมายเหตุประกอบงบการเงิน
สำหรับปี สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548

1. การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

สำนักงานศาลปกครองจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจากการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่และบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนและพัฒนาให้งานอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและทางราชการ

2. นโยบายบัญชีที่สำคัญ

2.1 การจัดทำบัญชีและงบการเงิน ถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 6 มกราคม 2546 มาตรฐานรายงานการเงินสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับเดือนกรกฎาคม 2546 แนวปฏิบัติทางบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับเดือนกันยายน 2546 หนังสือเวียนกรมบัญชีกลางที่ กค 0410.2/ว 180 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2549 และนโยบายบัญชีของสำนักงานศาลปกครอง ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 การรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายเป็นไปตามเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis)

2.2 รอบระยะเวลาบัญชี เป็นไปตามปีงบประมาณรายจ่าย โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป

2.3 วัสดุคงเหลือ คำนวณราคาตามราคาทุนที่ซื้อ หรือได้มาและใช้เกณฑ์คำนวณวัสดุคงเหลือโดยใช้วิธีเข้าก่อน-ออกก่อน (FIFO)

2.4 การรับรู้รายการสินทรัพย์ถาวร กำหนดเกณฑ์มูลค่าขั้นต่ำ 30,000 บาท เฉพาะที่ได้มาก่อนปีงบประมาณ 2546 สำหรับสินทรัพย์ถาวรที่ได้มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 บันทึกรับรู้ในบัญชีสินทรัพย์เฉพาะที่มีมูลค่าเกณฑ์ขั้นต่ำตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป

2.5 ค่าเสื่อมราคา คำนวณค่าเฉลี่ยตามอายุการใช้งานของสินทรัพย์โดยวิธีเส้นตรง โดยไม่คำนึงราคาซาก

3. การรับรู้สินทรัพย์

การรับรู้สินทรัพย์ประเภทครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างได้ถือปฏิบัติตามหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 6 มกราคม 2546 กำหนดการรับรู้สินทรัพย์ประเภทครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างโดยใช้เกณฑ์ราคาทุนต่อหน่วย ต่อชุด หรือต่อกลุ่มตั้งแต่ 30,000 บาทขึ้นไป สำหรับสินทรัพย์ถาวรที่ได้มาก่อนปีงบประมาณ 2546 ส่วนสินทรัพย์ถาวรที่ได้มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป ให้รับรู้รายได้ในบัญชีตามราคาทุนเฉพาะที่มีมูลค่าขั้นต่ำตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและนโยบายบัญชีของสำนักงานศาลปกครองตามประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่องหลักการและนโยบายบัญชีของสำนักงานศาลปกครอง ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 และแนวปฏิบัติตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนมากที่ กค 0410.2/ว 302 ลงวันที่ 29 กันยายน 2546

การประมาณการอายุการใช้งานของสินทรัพย์ มีดังนี้

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

4. เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

4.1 เงินสดและเงินสดในมือ	**2549**	**2548**
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	100,939.20	303,960.51
สำนักงานศาลปกครองกลาง	-	17,552.41
สำนักงานศาลปกครองขอนแก่น	20,000.00	2,545.00
สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่	14,157.00	281.00
สำนักงานศาลปกครองนครราชสีมา	20,000.00	-
สำนักงานศาลปกครองนครศรีธรรมราช	20,384.00	1,511.00
สำนักงานศาลปกครองพิษณุโลก	20,292.00	-
สำนักงานศาลปกครองระยอง	20,000.00	-
สำนักงานศาลปกครองสงขลา	1,000.00	4,138.00
รวม	**216,772.20**	**329,987.92**

4.2 เงินสดย่อย		
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	800,426.78	840,000.00
สำนักงานศาลปกครองกลาง	298,395.00	355,680.50
สำนักงานศาลปกครองขอนแก่น	30,000.00	30,000.00
สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่	40,000.00	30,000.00
สำนักงานศาลปกครองนครราชสีมา	30,000.00	30,000.00
สำนักงานศาลปกครองนครศรีธรรมราช	30,000.00	30,000.00
สำนักงานศาลปกครองพิษณุโลก	30,000.00	30,000.00
สำนักงานศาลปกครองระยอง	30,000.00	30,000.00
สำนักงานศาลปกครองสงขลา	30,000.00	30,000.00
รวม	**1,318,821.78**	**1,405,680.50**

4.3 เงินฝากธนาคารแห่งประเทศไทย		
สำนักงานศาลปกครอง 03925-2 (เงินในงบประมาณ)	-	200,039,618.56
รวม	-	200,039,618.56

ในปีงบประมาณ 2549 ปิดบัญชีเงินฝากธนาคารแห่งประเทศไทยเพราะหมดความจำเป็น เนื่องจากกรมบัญชีกลางเปลี่ยนวิธีโอนเงินงบประมาณเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) แทนการโอนเงินผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย

หน่วย : บาท

	2549	2548
4.4 เงินฝากธนาคารพาณิชย์		
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	656,642,583.56	371,895,504.60
สำนักงานศาลปกครองกลาง	323,524,278.38	249,712,047.44
สำนักงานศาลปกครองขอนแก่น	7,931,453.64	7,243,042.58
สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่	10,811,169.22	9,176,764.61
สำนักงานศาลปกครองนครราชสีมา	11,264,988.30	8,485,603.38
สำนักงานศาลปกครองนครศรีธรรมราช	13,365,394.53	8,889,623.91
สำนักงานศาลปกครองพิษณุโลก	5,319,318.89	3,459,997.90
สำนักงานศาลปกครองระยอง	13,133,254.72	10,023,927.35
สำนักงานศาลปกครองสงขลา	16,271,640.60	14,406,666.46
รวม	**1,058,264,081.84**	**683,293,178.23**
รวมเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	**1,059,799,675.82**	**885,068,465.21**

5. ลูกหนี้ระยะสั้น ประกอบด้วย

5.1 ลูกหนี้เงินยืมราชการ คงค้าง ณ วันสิ้นงวดบัญชี เป็นเงินทั้งสิ้น 277,879.00 บาท ลูกหนี้เป็นบุคลากรในสังกัดของสำนักงานศาลปกครอง ยืมเงินเพื่อใช้ในการเดินทางไปราชการและจัดฝึกอบรมสัมมนา โดยแยกลูกหนี้เงินยืมราชการเป็นรายสำนักงานศาลได้ดังนี้

หน่วย : บาท

	2549	2548
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	177,215.00	610,684.00
สำนักงานศาลปกครองขอนแก่น	14,592.00	-
สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่	9,200.00	-
สำนักงานศาลปกครองนครราชสีมา	33,496.00	10,000.00
สำนักงานศาลปกครองนครศรีธรรมราช	-	54,587.00
สำนักงานศาลปกครองพิษณุโลก	-	7,080.00
สำนักงานศาลปกครองระยอง	32,942.00	7,000.00
สำนักงานศาลปกครองสงขลา	10,434.00	-
รวม	**277,879.00**	**689,351.00**

5.2 ลูกหนี้อื่น เป็นลูกหนี้ที่บุคคลในสังกัดของศาลปกครองเป็นหนี้สำนักงานศาลปกครอง กรณีต่าง ๆ ดังนี้

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
1. ลูกหนี้เงินทุนการศึกษา	-	17,001.20
2. ลูกหนี้ชดใช้ค่าเสียหาย	10,509.00	16,509.00
3. ลูกหนี้ที่เกิดจากการจ่ายค่าตอบแทนให้พนักงานคดีปกครองเกินสิทธิ	38,325.81	-
4. ลูกหนี้ที่เกิดจากการจ่ายค่าโทรศัพท์เกินสิทธิ	73.66	-
รวม	**48,908.47**	**33,510.20**
รวมลูกหนี้ระยะสั้น	**326,787.47**	**722,861.20**

6. รายได้ค้างรับ

รายได้ค้างรับ เป็นรายได้จากเงินงบประมาณของสำนักงานศาลปกครอง ที่ได้รับอนุมัติและทำรายการขอเบิกเงินงบประมาณผ่านระบบ GFMIS เรียบร้อยแล้ว แต่กรมบัญชีกลางโอนเงินให้ในปีงบประมาณถัดไป

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	-	2,360.00
สำนักงานศาลปกครองกลาง	121,785.00	294,601.50
รวม	121,785.00	296,961.50

7. **วัสดุคงเหลือ** ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
วัสดุสำนักงาน	1,901,579.18	2,774,118.47
วัสดุคอมพิวเตอร์	1,405,886.81	1,866,566.07
วัสดุยานพาหนะและขนส่ง	9,203.49	9,877.24
วัสดุงานบ้านงานครัว	18,267.11	17,250.60
วัสดุไฟฟ้าและวิทยุ	39,365.95	31,344.52
วัสดุโฆษณาและเผยแพร่	6,160.32	9,010.80
วัสดุอื่น	63,000.00	-
รวม	**3,443,452.86**	**4,708,167.70**

8. สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น

เป็นเงินจ่ายล่วงหน้าให้กับผู้รับจ้างปั้นหล่อพระบรมรูปพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และออกแบบแท่นประดิษฐาน สำนักงานศาลปกครองระยอง ตามสัญญาเลขที่ 21/49 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2549 เป็นเงิน 270,000.00 บาท

9. ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ (สุทธิ) ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
อาคารและสิ่งปลูกสร้าง	380,129,742.06	243,313,638.82
หัก ค่าเสื่อมราคาสะสม	(111,476,622.07)	(89,657,322.70)
อาคารและสิ่งปลูกสร้าง(สุทธิ)	268,653,119.99	153,656,316.12
อุปกรณ์	429,927,667.57	405,908,728.84
หัก ค่าเสื่อมราคาสะสม	(302,438,390.96)	(250,207,797.17)
อุปกรณ์(สุทธิ)	(127,489,276.61)	(155,700,391.67)
รวมที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ (สุทธิ)	**396,142,396.60**	**309,357,247.79**

10. สินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตน (สุทธิ) ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
โปรแกรมคอมพิวเตอร์	102,994,417.58(1)	92,784,795.20
หัก ค่าตัดจำหน่ายสะสม	(58,139,500.13)	(26,911,637.10)
รวมโปรแกรมคอมพิวเตอร์(สุทธิ)	44,854,917.45	65,873,158.10
โปรแกรมคอมพิวเตอร์ระหว่างพัฒนา	15,133,910.00(2)	7,121,840.00
รวมสินทรัพย์ไม่มีตัวตน(สุทธิ)	**59,988,827.45**	**72,994,998.10**

(1) ปรับปรุงรายการโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพิ่มขึ้น เนื่องจากในปี 44-45 บันทึกรายการไว้เป็นครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ รวม 4 รายการ และในปี 49 มีการซื้อโปรแกรมเพิ่ม 2 รายการ ดังนี้

1. โปรแกรมสำเร็จรูป ระบบบัญชีและการเงิน (ปรับปรุงรายการปี 44)	178,599.05
2. โปรแกรม WINDOWS 2000 SERVICE WITH LICENSE 5 ชุด (ปรับปรุงรายการปี 44)	44,940.00
3. โปรแกรมระบบงานสรรหาตุลาการและข้าราชการ เงินเดือนและงบประมาณ พัสดุ ครุภัณฑ์ (ปรับปรุงรายการปี 44)	5,394,583.33
4. โปรแกรมคอมพิวเตอร์ระบบห้องสมุดอัตโนมัติ (ปรับปรุงรายการปี 45)	1,840,400.00
5. ค่าโปรแกรมและอุปกรณ์ป้องกันไวรัสที่มาทางเครือข่ายอินเตอร์เน็ต Bluecal SG800 Series (ซื้อเพิ่มปี 49)	2,704,100.00
6. โปรแกรม MS OFFICE (ซื้อเพิ่มปี 49)	47,000.00
รวมซื้อและปรับปรุงระหว่างปี	10,209,622.38
รวมยอดยกมา	92,784,795.20
รวมทั้งสิ้น	102,994,417.58

(2) เป็นค่าพัฒนาโปรแกรมโครงการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ผู้รับจ้างยังส่งมอบงานไม่ครบถ้วน มีการจ่ายเงินไปแล้วบางส่วนในปีงบประมาณ 2546 จำนวน 7,121,840.00 บาท และในปีงบประมาณ 2549 จำนวน 8,012,070.00 บาท รวม 15,133,910.00 บาท

11. สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน ประกอบด้วย

เงินที่สำนักงานศาลปกครองจ่ายให้เอกชนเพื่อเป็นประกันสัญญา ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
เงินประกันการใช้โทรศัพท์	3,980,000.00	3,980,000.00
เงินประกันสัญญาเช่าอาคาร	14,286,871.90	9,835,979.26
เงินประกันทรัพย์สินอื่น	600.00	600.00
รวม	18,267,471.90	13,816,579.26

12. เจ้าหนี้ระยะสั้น ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
เจ้าหนี้ค่าสินค้าและบริการ	5,273,099.36	4,371,637.46
เจ้าหนี้ตามสัญญาก่อสร้าง	700,000.00	8,204,557.04
รวม	5,973,099.36	12,576,194.50

13. ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
ค่าสาธารณูปโภคค้างจ่าย	3,931,775.25	365,390.43
ใบสำคัญค้างจ่าย	1,651,437.24	1,398,067.00
ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	6,021,294.04	3,153,886.48
รวม	11,604,506.53	4,917,343.91

14. รายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง

เป็นเงินค่าธรรมเนียมศาล เงินค่าปรับจากการผิดสัญญา เงินค่าคัดสำเนา เงินดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคาร และค่าขายซาก ฯลฯ ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยการเงินและการเก็บรักษาเงินค่าธรรมเนียม ค่าปรับและเงินกลาง พ.ศ.2544 ข้อ 15 และ 16 และระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยการเงินและการเก็บรักษาเงิน พ.ศ.2542 ข้อ 7 กำหนดให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ยังค้างนำส่งคลัง ประกอบด้วยรายการ ดังต่อไปนี้

หน่วย : บาท

รายได้แผ่นดิน	ยอดยกมา ณ 30 ก.ย. 48	รายได้แผ่นดิน ปี 2549	รายได้แผ่นดิน นำส่งคลัง	รายได้แผ่นดิน รอนำส่งคลัง
ค่าคัดสำเนาฯ	25,056.50	390,475.65	378,606.15	36,926.00
เงินเบิกเกินส่งคืน	907.00	19,410.15	20,317.15	-
ค่าธรรมเนียมศาล	2,952,965.20	5,960,828.08	4,574,568.41	4,339,224.87
ค่าปรับผิดสัญญา	-	5,338,333.92	5,338,333.92	-
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	66,478.67	2,863,077.09	1,680,191.05	1,249,364.71
รายได้แผ่นดินอื่น	2,743.50	251,551.11	250,744.78	3,549.83
รวม	**3,048,150.87**	**14,823,676.00**	**12,242,761.46**	**5,629,065.41**

15. เงินรับฝากระยะสั้น ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	2548
เงินรับฝาก-ค่าโทรศัพท์สมทบจ่าย	1,015.46	8,531.29
เงินรับฝาก-กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	1,426.00	3,938.00
เงินรับฝาก-อื่น (ค่าธรรมเนียมศาลรับไว้เกิน)	5.00	-
รวม	**2,446.46**	**12,469.29**

16. รายได้รอการรับรู้ระยะยาว

สำนักงานศาลปกครองได้รับบริจาคสินทรัพย์และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ จากหน่วยงานหรือบุคคล เพื่อไว้ใช้ในการดำเนินงาน ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	2548
ครุภัณฑ์สำนักงาน:		
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	1,441,468.92	906,795.17
สำนักงานศาลปกครองกลาง	250,247.50	282,537.50
สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่	36,037.50	40,687.50
สำนักงานศาลปกครองระยอง	34,333.25	-
รวมรายได้จากการรับบริจาครอการรับรู้	**1,762,087.17**	**1,230,020.17**

เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (สศป.ส่วนกลาง)

หน่วย : บาท

	2549	2548
- เงินช่วยเหลือ TAF	750,000.00	-
- ADB ADMIN COURT	523.28	-
- ADMIN COURT CIDA	-	-
- ADMIN COURT USAID	-	-
- มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์	1,079,404.38	-
- AUSAID ADMIN COURT	108,260.84	-
รวมรายได้จากเงินช่วยเหลือรอการรับรู้	**1,938,188.50**	-
รวมรายได้รอการรับรู้ระยะยาว	**3,700,275.67**	**1,230,020.17**

17. เงินรับฝากระยะยาว ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	2548
เงินรับฝาก-เงินค่าธรรมเนียมศาล	275,847,926.28	210,656,850.22
เงินรับฝาก-ค่าธรรมเนียมศาล-อุทธรณ์	37,647,937.96	21,422,859.72
เงินรับฝาก-จากการบังคับคดี	164,184.57	78,048.45
เงินรับฝาก-เงินกลาง	75,828,502.89	69,569,751.82
รวม	**389,488,551.70**	**301,727,510.21**

18. หนี้สินไม่หมุนเวียนอื่น

เป็นเงินที่เอกชนนำมามอบไว้เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามประกาศ หรือสัญญาต่าง ๆ จำนวน 1,083,570.05 บาท

19. รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสม ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	2548
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสมยกมาต้นงวด	925,978,493.33	832,884,257.22
บวก รายการปรับปรุงระหว่างงวด	6,297,577.43	16,982,516.30
	932,276,070.76	849,866,773.52
หัก รายการปรับปรุงระหว่างงวด	(11,717,993.73)	(8,296,029.06)
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสมหลังรายการปรับปรุง	920,558,077.03	841,570,744.46
บวก รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายปีนี้	163,710,648.62	84,407,748.87
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสะสมปลายงวด	**1,084,268,725.65**	**925,978,493.33**

20. รายได้จากรัฐบาล

เป็นเงินงบประมาณประจำปี 2549 ที่กรมบัญชีกลางโอนเข้าบัญชีเงินฝากในงบประมาณของสำนักงานศาลปกครอง ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
รายได้จากเงินงบประมาณ-งบบุคลากร	593,129,900.00(1)	481,227,000.00
รายได้จากเงินงบประมาณ-งบดำเนินงาน	349,412,500.00(2)	260,373,000.00
รายได้จากเงินงบประมาณ-งบลงทุน	156,837,500.00(3)	200,264,000.00
รายได้จากเงินงบประมาณ-งบกลาง	38,320,574.73(4)	29,984,636.66
รวม	**1,137,700,474.73**	**971,848,636.66**

(1) ประกอบด้วยงบประมาณที่ได้รับตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 580,535,000.00 บาท และเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพิ่มเติม เป็นค่าใช้จ่ายในการปรับเพิ่มเงินค่าตอบแทนบุคลากร 5% เป็นเงิน 12,594,900.00 บาท

(2) ประกอบด้วยงบประมาณที่ได้รับตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 303,035,200.00 บาท และเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพิ่มเติม เป็นค่าเช่า/ค่าบริการพื้นที่อาคารที่ทำการศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง รวม 2 ครั้ง เป็นเงิน 46,377,300.00 บาท

- ครั้งที่ 1	16,618,300.00
- ครั้งที่ 2	29,759,000.00
	46,377,300.00

(3) ประกอบด้วยงบประมาณที่ได้รับตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 150,837,500.00 บาท และเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพิ่มเติมเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นเงิน 6,000,000.00 บาท

(4) เงินงบกลางที่เบิกจากกรมบัญชีกลางเพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่าย ดังนี้

- เงินสมทบและเงินชดเชย กบข.	16,810,669.00
- เงินสมทบ กสจ.	78,953.40
- เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	2,534,901.00
- เงินช่วยเหลือบุตร	101,800.00
- ค่ารักษาพยาบาล	18,474,834.13
- บำเหน็จตกทอด	235,807.20
- เงินช่วยพิเศษกรณีเสียชีวิต	83,610.00
รวม	**38,320,574.73**

21. รายได้จากการรับบริจาคและเงินช่วยเหลือ

หน่วย : บาท

	2549	2548
ครุภัณฑ์สำนักงาน		
สำนักงานศาลปกครองส่วนกลาง	321,076.25	267,321.34
สำนักงานศาลปกครองกลาง	32,290.00	-
สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่	4,650.00	-
สำนักงานศาลปกครองระยอง	4,000.00	-
รวมรายได้จากการรับบริจาค	**362,016.25**	**267,321.34**
เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (สศป.ส่วนกลาง)		
- เงินช่วยเหลือจากโครงการพลังสังคม (SAL)	-	4,048,891.15
- เงินช่วยเหลือ TAF	-	-
- ADB ADMIN COURT	-	435,770.81
- ADMIN COURT CIDA	3,365,275.11	5,139,673.86
- ADMIN COURT USAID	2,776.86	90,779.12
- มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์	3,265,655.53	3,433,181.99
- AUSAID ADMIN COURT	446,300.00	552,933.67
รวมรายได้จากการช่วยเหลือ	**7,080,007.50**	**13,701,230.60**
รวมรายได้จากการรับบริจาคและเงินช่วยเหลือ	**7,442,023.75**	**13,968,551.94**

22. รายได้อื่น ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	2548
รายได้ค่าธรรมเนียม	144,730.30	-
เงินทุนการศึกษารับคืน	99,047.00	41,950.00
รายได้เบ็ดเตล็ด	17,988.50	1,012.62
รายได้จากการชดใช้ค่าเสียหาย	559.97	-
รวม	**262,325.77**	**42,962.62**

23. ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
เงินเดือนตุลาการ	115,150,206.57	94,767,630.32
เงินเดือนข้าราชการ	240,570,963.36	209,731,700.39
ค่าจ้างประจำ	2,740,380.00	2,477,378.67
ค่าจ้างชั่วคราว	36,140,984.54	38,351,289.00
เงินประจำตำแหน่งตุลาการ	77,132,487.52	66,364,462.36
เงินประจำตำแหน่งข้าราชการ	5,211,277.44	6,266,309.68
เงินค่าตอบแทนพิเศษพนักงานคดี	25,744,366.59	25,102,718.55
ค่าตอบแทนเงินเดือนข้าราชการถึงขั้นสูงสุด	309,654.25	220,293.00
เงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับข้าราชการ	6,897,341.99	5,770,955.01
เงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับลูกจ้างประจำ	220,200.00	263,866.67
เงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับลูกจ้างชั่วคราว	5,404,386.67	5,934,848.00
เงินประจำตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ	671,098.93	606,951.61
เงินประจำตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ	538,290.00	567,846.67
เงินค่าตอบแทนเงินรางวัล	-	3,396,952.00
ค่าตอบแทนรายวัน (จ้างนักศึกษาบันทึกข้อมูล)	-	27,700.00
เงินช่วยพิเศษกรณีเสียชีวิต	83,610.00	-
เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	2,534,901.00	991,217.00
เงินช่วยเหลือบุตร	101,800.00	41,100.00
ค่ารักษาพยาบาล	18,474,834.13	14,590,059.50
เงินสมทบกองทุนประกันสังคม	2,081,355.00	2,212,805.00
เงินสมทบและชดเชย กบข.	16,810,669.00	14,273,935.00
เงินสมทบและชดเชย กสจ.	78,953.40	71,101.16
รวม	**556,897,760.39**	**492,031,129.59**

24. ค่าวัสดุและค่าใช้สอย ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	2548
ค่ารับรองและพิธีการ	3,040,298.44	2,685,155.93
ค่าใช้จ่ายในการประชุม	82,308.00	101,415.00
ค่าจ้างที่ปรึกษาและโครงการวิจัย	2,400,000.00	5,253,269.23
ค่าเช่า-ค่าบริการอาคาร	170,991,582.80	114,903,246.24
ค่าเช่าที่จอดรถ	2,826,620.00	2,411,430.00
ค่าเช่าทรัพย์สิน	3,409,616.06	1,602,540.48
ค่ายามรักษาความปลอดภัย	10,058,275.00	9,894,392.00
ค่าบริการทำความสะอาด	4,597,145.35	4,356,095.94
ค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษา	4,360,691.26	4,392,051.59
ค่าปรับปรุงอาคาร	162,300.00	3,000.00
ค่าโฆษณาและประชาสัมพันธ์/วีดีทัศน์	5,444,231.69	1,576,565.00
ค่าจ้างเหมาบริการ	7,881,023.63	13,556,352.42
ค่าเบี้ยประกันภัย-ทรัพย์สิน	-	183,954.40
ค่าจัดพิมพ์	679,998.75	375,661.57
ค่าใช้สอยอื่น	160,586.29	119,683.96
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	144,821.00	59,257.15
ค่าใช้จ่ายในการสอบแข่งขัน	144,730.30	-
ค่าครุภัณฑ์ที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์(วัสดุ-ครุภัณฑ์)	3,450,669.90	2,756,056.42
ค่าวัสดุ	14,624,657.33	16,803,853.42
ค่าวารสารและตำรา	3,436,413.70	5,592,299.63
รวม	**237,895,969.50**	**186,626,280.38**

25. ค่าสาธารณูปโภค ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	2548
ค่าไฟฟ้า	15,619,876.39	15,816,734.29
ค่าน้ำประปา	306,629.60	272,957.88
ค่าไปรษณีย์	2,585,610.00	2,377,322.64
ค่าโทรศัพท์สำนักงาน	2,418,309.95	2,682,000.49
ค่าโทรศัพท์เคลื่อนที่	3,201,929.39	1,806,848.79
ค่าเช่าสัญญาณ ISDN	997,668.00	1,021,422.00
ค่าเช่าบริการอินเทอร์เน็ต	879,540.00	1,605,000.00
ค่าบริการ FRAME RELAY	650,988.00	650,988.00
รวม	**26,660,551.33**	**26,233,274.09**

26. ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
อาคารและสิ่งปลูกสร้าง	22,140,800.65	24,995,878.29
อุปกรณ์	59,425,118.66	73,630,856.48
โปรแกรมคอมพิวเตอร์	23,853,800.36	20,508,693.19
รวม	**105,419,719.67**	**119,135,427.96**

27. ค่าใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือ ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
ค่าใช้จ่ายเงินช่วยเหลือจากโครงการพลังสังคม (SAL)	-	2,959,983.42
ค่าใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ		
- ADB ADMIN COURT	-	435,255.17
- ADMIN COURT CIDA	3,365,275.11	3,560,823.13
- ADMIN COURT USAID	2,776.86	88,009.00
- มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์	3,265,655.53	1,537,652.00
- AUSAID ADMIN COURT	446,300.00	449.48
ค่าใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (TAF)	-	700,500.00
รวม	**7,080,007.50**	**9,282,672.20**

28. ค่าใช้จ่ายอื่น ประกอบด้วย

หน่วย : บาท

	2549	**2548**
ค่าเช่าบ้าน	17,408,644.99	16,525,574.00
ค่าเบี้ยประชุม	2,458,700.00	2,832,975.00
ค่าตอบแทนพยาน	148,355.00	194,310.00
ค่าตอบแทนที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ	3,539,700.00	3,551,000.00
ค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจ	282,675.00	313,200.00
ค่าตอบแทนปฏิบัติงานนอกเวลา	2,013,750.00	3,798,500.00
ค่าตอบแทนอื่น	476,635.00	519,869.00
ค่าจ้างที่ปรึกษาและออกแบบก่อสร้างอาคาร	-	15,000,000.00
รวม	**26,328,459.99**	**42,735,428.00**

29. ในปีงบประมาณ 2549 สำนักงานศาลปกครองได้ปรับปรุงรูปแบบและการแสดงรายการในรายงานการเงินให้สอดคล้องกับรูปแบบรายงานที่กรมบัญชีกลางกำหนดตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค.0410.2/ว 180 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2549 ซึ่งการปรับปรุงรูปแบบดังกล่าว ไม่มีผลกระทบกับงบแสดงผลการดำเนินงานที่ได้รายงานไว้แล้ว

รายงานวิเคราะห์งบการเงิน

(ที่ผ่านการตรวจสอบรับรองจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

สำนักงานศาลปกครอง

งบแสดงฐานะทางการเงิน

ณ วันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548

(หน่วย : บาท)

	2549	2548	อัตรา่ย่อส่วนตามแนวนอน เพิ่ม (ลด)	อัตรา
สินทรัพย์				
สินทรัพย์หมุนเวียน				
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	1,059,799,675.82	885,068,465.21	174,731,210.61	19.74%
ลูกหนี้ระยะสั้น	326,787.47	722,861.20	(396,073.73)	(54.79%)
รายได้ค้างรับ	121,785.00	296,961.50	(175,176.50)	(58.99%)
วัสดุคงเหลือ	3,443,452.86	4,708,167.70	(1,264,714.84)	(26.86%)
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	270,000.00	-	270,000.00	100.00%
รวมสินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	**1,063,961,701.15**	**890,796,455.61**	**173,165,245.54**	**19.74%**
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน				
ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ (สุทธิ)	396,142,396.60	309,357,247.79	86,785,148.81	28.05%
สินทรัพย์ไม่มีตัวตน (สุทธิ)	59,988,827.45	72,994,998.10	(13,006,170.65)	(17.82%)
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น	18,267,471.90	13,816,579.26	4,450,892.64	32.21%
รวมสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	**474,398,695.95**	**396,168,825.15**	**78,229,870.80**	**19.75%**
รวมสินทรัพย์	**1,538,360,397.10**	**1,286,965,280.76**	**251,395,116.34**	**19.53%**
หนี้สิน				
หนี้สินหมุนเวียน				
เจ้าหนี้ระยะสั้น	5,973,099.36	12,576,194.50	(6,603,095.14)	(52.50%)
ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	11,604,506.53	4,917,343.91	6,687,162.62	135.99%
รายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง	5,629,065.41	3,048,150.87	2,580,914.54	84.67%
เงินรับฝากระยะสั้น	2,446.46	12,469.29	(10,022.83)	(80.04%)
หนี้สินหมุนเวียนอื่น	94,107.85	357,405.17	(263,297.32)	(73.67%)
รวมหนี้สินหมุนเวียน	**23,303,225.61**	**20,911,563.74**	**2,391,661.87**	**11.44%**
หนี้สินไม่หมุนเวียน				
รายได้รอการรับรู้ระยะยาว	3,700,275.67	1,230,020.17	2,470,255.50	200.83%
เงินรับฝากระยะยาว	389,488,551.70	301,727,510.21	87,761,041.49	29.09%
หนี้สินไม่หมุนเวียนอื่น	1,083,570.05	601,644.89	481,925.16	80.10%
รวมหนี้สินไม่หมุนเวียน	**394,272,397.42**	**303,559,175.27**	**90,713,222.15**	**29.88%**
รวมหนี้สิน	**417,575,623.03**	**324,470,739.01**	**93,104,884.02**	**28.69%**
สินทรัพย์สุทธิ	**1,120,784,774.07**	**962,494,541.75**	**158,290,232.32**	**16.45%**
สินทรัพย์สุทธิ/ส่วนทุน				
ทุน	36,516,048.42	36,516,048.42	-	0.00%
รายได้สูง/(ต่ำ)กว่าค่าใช้จ่ายสะสม	1,084,268,725.65	925,978,493.33	158,290,232.32	17.09%
รวมสินทรัพย์สุทธิ/ส่วนทุน	**1,120,784,774.07**	**962,494,541.75**	**158,290,232.32**	**16.45%**

สำนักงานศาลปกครอง
งบแสดงผลการดำเนินงาน
สำหรับปี สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2549 และ 2548

(หน่วย : บาท)

	2549	2548	อัตรา เพิ่ม (ลด)	อัตรา ร้อยละตามแนวนอน
รายได้จากการดำเนินงาน				
รายได้จากรัฐบาล				
รายได้จากงบประมาณประจำและงบกลาง	980,862,974.73	771,584,636.66	209,278,338.07	27.12%
รายได้จากงบประมาณลงทุน	156,837,500.00	200,264,000.00	(43,426,500.00)	(21.68%)
รวมรายได้จากรัฐบาล	**1,137,700,474.73**	**971,848,636.66**	**165,851,838.07**	**17.07%**
รายได้จากแหล่งอื่น				
รายได้จากการรับบริจาค	362,016.25	267,321.34	94,694.91	35.42%
รายได้จากเงินช่วยเหลือ	7,080,007.50	13,701,230.60	(6,621,223.10)	(48.33%)
รายได้อื่น	262,325.77	42,962.62	219,363.15	510.59%
รวมรายได้จากแหล่งอื่น	**7,704,349.52**	**14,011,514.56**	**(6,307,165.04)**	**(45.01%)**
รวมรายได้จากการดำเนินงาน	**1,145,404,824.25**	**985,860,151.22**	**159,544,673.03**	**16.18%**
ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน				
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	556,897,760.39	492,031,129.59	64,866,630.80	13.18%
ค่าบำเหน็จบำนาญ	235,807.20	-	235,807.20	100.00%
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	4,489,248.01	10,057,604.49	(5,568,356.48)	(55.36%)
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	6,828,863.14	4,167,905.43	2,660,957.71	63.84%
ค่าวัสดุและค่าใช้สอย	237,895,969.50	186,626,280.38	51,269,689.12	27.47%
ค่าสาธารณูปโภค	26,660,551.33	26,233,274.09	427,277.24	1.63%
ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	105,419,719.67	119,135,427.96	(13,715,708.29)	(11.51%)
ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนทุนการศึกษา	8,841,045.68	11,182,680.21	(2,341,634.53)	(20.94%)
ค่าใช้จ่ายเงินช่วยเหลือ	7,080,007.50	9,282,672.20	(2,202,664.70)	(23.73%)
ค่าใช้จ่ายอื่น	26,328,459.99	42,735,428.00	(16,406,968.01)	(38.39%)
รวมค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน	980,677,432.41	901,452,402.35	79,225,030.06	8.79%
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน	164,727,391.84	84,407,748.87	80,319,642.97	95.16%
รายได้/ค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดจากการดำเนินงาน				
ขาดทุนสุทธิจากการจำหน่ายสินทรัพย์	1,016,743.22	-	(1,016,743.22)	(100%)
รวมรายได้/ค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดจากการดำเนินงาน	1,016,743.22	-	(1,016,743.22)	(100%)
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายก่อนรายการรายได้แผ่นดิน	163,710,648.62	84,407,748.87	79,302,899.75	93.95%

การวิเคราะห์ทางการเงิน

จากอัตราส่วนทางการเงินข้างต้นจะเห็นได้ว่าฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี งบประมาณ 2549 เป็นดังนี้

1. ฐานะทางการเงิน

1.1 สินทรัพย์

สำนักงานศาลปกครอง มีสินทรัพย์รวม ณ วันสิ้นงวดปีงบประมาณ 2549 เท่ากับ 1,538.36 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากงวดปีงบประมาณ 2548 เท่ากับ 251.39 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.53 เกิดจาก

1.1.1 สินทรัพย์หมุนเวียน เพิ่มขึ้น 173.16 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 19.44 โดยมีรายการที่เปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

1) เงินสดและเงินฝากธนาคารเพิ่มขึ้น 174.73 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.74

2) สินทรัพย์หมุนเวียนอื่นเพิ่มขึ้น 0.27 ล้านบาท หรือร้อยละ 100 เป็นเงินจ่ายล่วงหน้าให้กับผู้รับจ้างปั้นหล่อพระบรมรูปพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของสำนักงานศาลปกครองระยอง ซึ่งทำสัญญาในปีงบประมาณ 2549

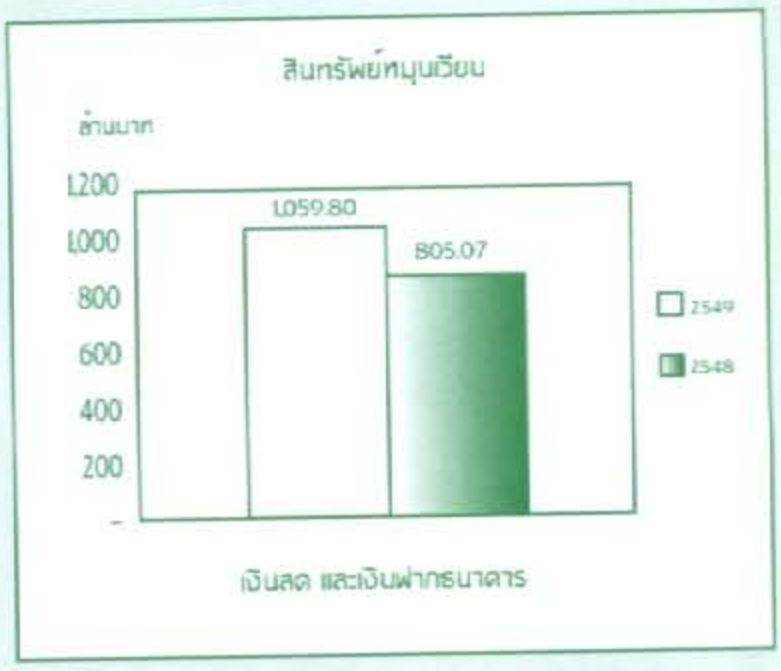
ส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนที่มียอดลดลงจากปีก่อน ได้แก่ ลูกหนี้ระยะสั้น รายได้ค้างรับ และวัสดุคงเหลือ

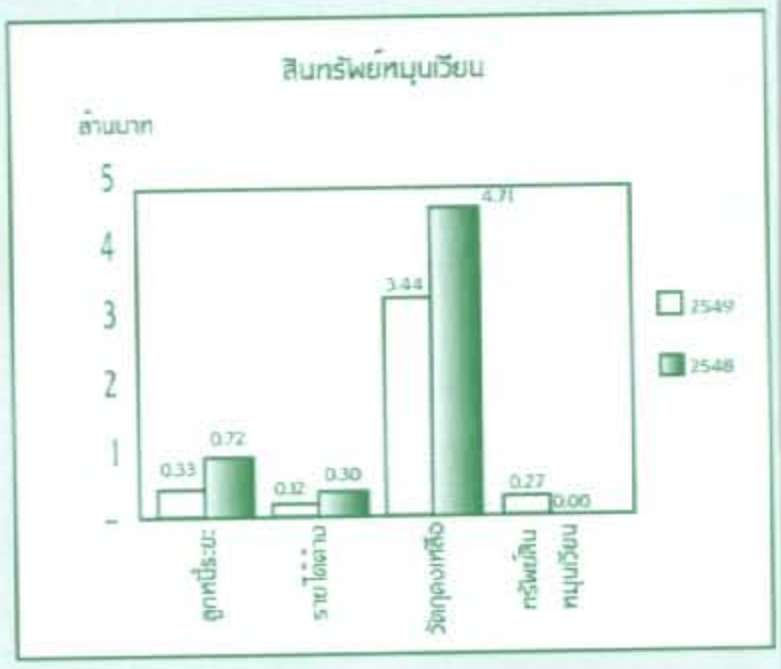
1.1.2 สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนเพิ่มขึ้น 78.23 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.75 โดยมีรายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

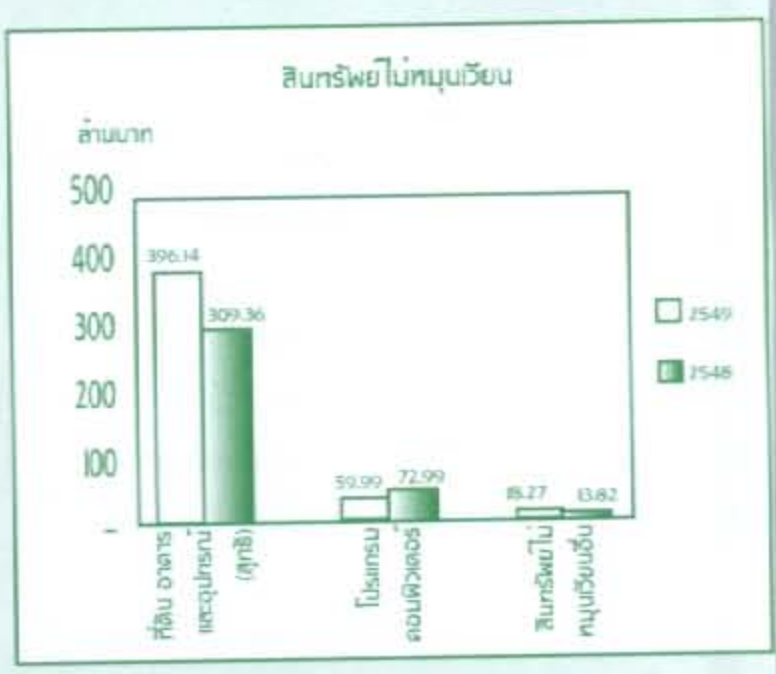
1) ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ (สุทธิ) เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2548 จำนวน 86.78 ล้านบาท หรือร้อยละ 28.05 เนื่องจากในปีงบประมาณ 2549 มีการก่อสร้างอาคารที่ทำการสำนักงานศาลปกครองภูมิภาคแล้วเสร็จ จำนวน 2 แห่ง คือ สำนักงานศาลปกครองสงขลาและระยอง จำนวนเงิน 155.52 ล้านบาท และ 93.35 ล้านบาท ตามลำดับ และอาคารที่ทำการที่อยู่ระหว่างก่อสร้างของสำนักงานศาลปกครองนครราชสีมาและเชียงใหม่ จำนวน 3.82 ล้านบาท

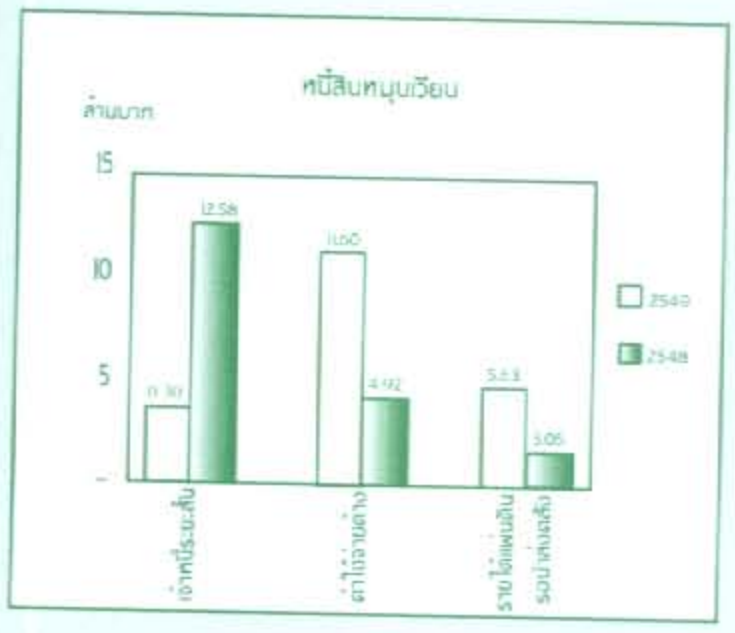
2) สินทรัพย์ไม่มีตัวตน เป็นโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่สำนักงานศาลปกครองจัดซื้อและจ้างพัฒนาลดลงจาก ณ วันสิ้นงวด ปีงบประมาณ 2548 จำนวน 13.01 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.82 เนื่องจากการจัดจำหน่ายประจำปี

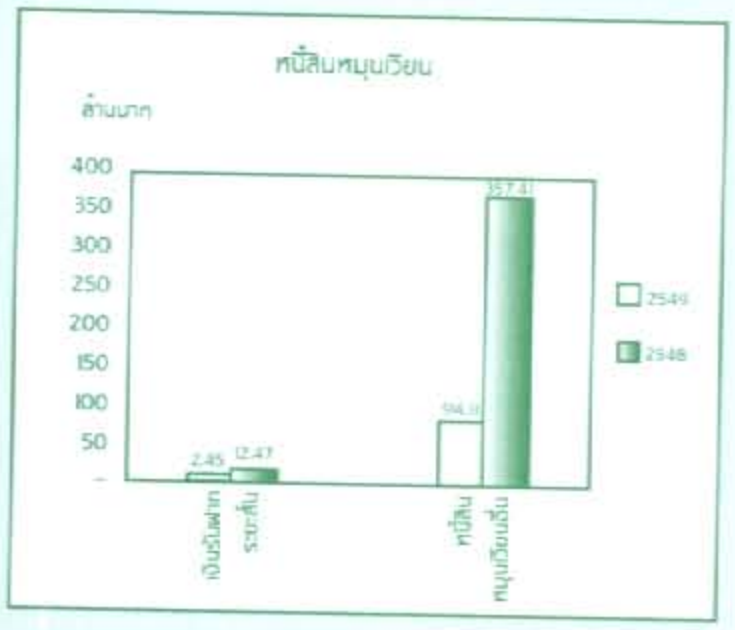
3) สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่นเพิ่มขึ้น 4.45 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 32.21 เป็นเงินค่าประกันสัญญาเช่าพื้นที่อาคารที่ทำการเนื่องจากคู่สัญญาเพิ่มอัตราค่าเช่าพื้นที่ ทำให้ค่าประกันสัญญาเช่าพื้นที่อาคารเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

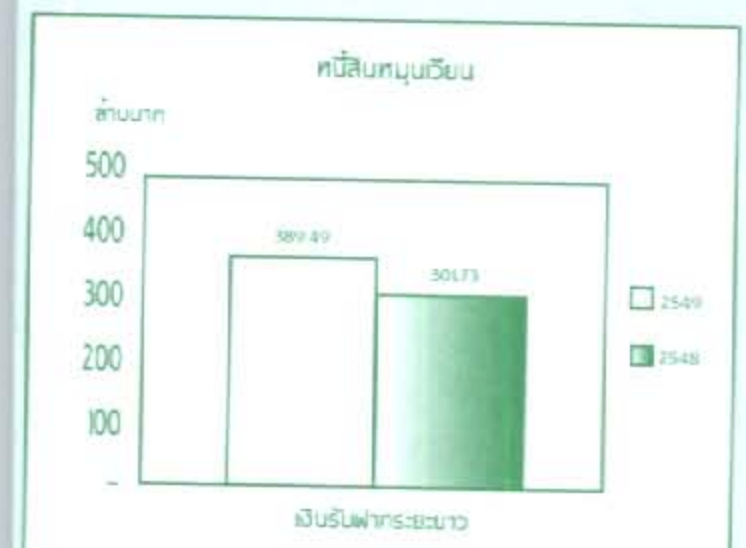


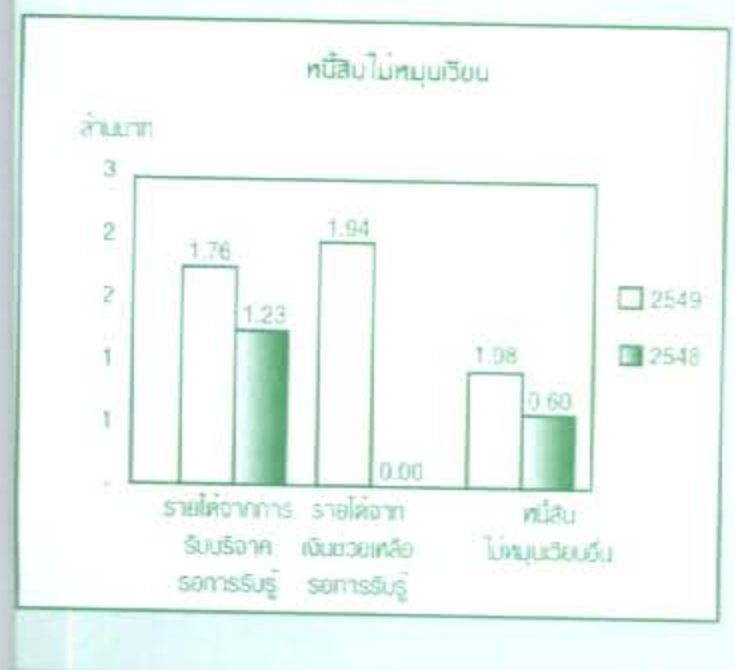












1.2 หนี้สินและทุน

ณ วันสิ้นงวดปีงบประมาณ 2549 สำนักงานศาลปกครองมีหนี้สินรวมทั้งสิ้น 417.57 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก งวดปีงบประมาณ 2548 จำนวน 93.10 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 28.69 เกิดจาก

1.2.1 หนี้สินหมุนเวียนเพิ่มขึ้น 2.39 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.44 โดยมีรายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

1) ค่าใช้จ่ายค้างจ่ายเพิ่มขึ้น 6.69 ล้านบาท หรือร้อยละ 135.99 เป็นค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ ที่เบิกจ่ายไม่ทันในวันสิ้นปีงบประมาณ และสำนักงานศาลปกครองได้ทยอยจ่ายเงินแล้วตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ 2550

2) รายได้แผ่นดินรอนำส่งคลังเพิ่มขึ้น 2.58 ล้านบาท หรือร้อยละ 84.67 เป็นเงินค่าธรรมเนียมศาลและค่าปรับ เฉพาะคดีที่ถึงที่สุดแล้วและศาลไม่ได้สั่งคืน จำนวน 1.25 ล้านบาท ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จำนวน 1.25 ล้านบาท และรายได้อื่นๆ จำนวน 0.08 ล้านบาท ซึ่งจะต้องนำส่งกระทรวงการคลังในเดือนตุลาคมของปีงบประมาณถัดไป

1.2.2 หนี้สินไม่หมุนเวียนเพิ่มขึ้น 158.29 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.45 โดยมีรายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

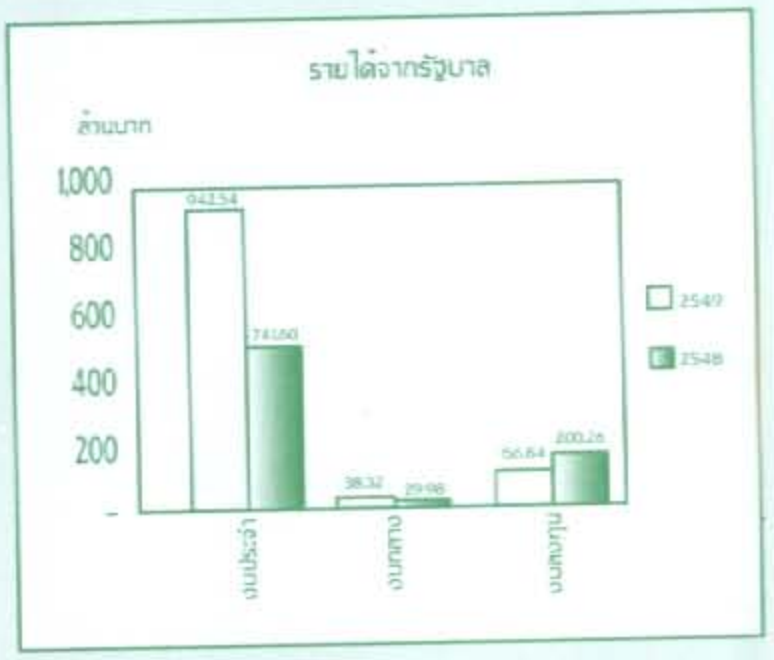
1) เงินรับฝากระยะยาวเพิ่มขึ้น 87.76 ล้านบาท หรือร้อยละ 29.09 เป็นเงินรับฝากค่าธรรมเนียมศาลที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดี เงินที่คู่กรณีนำมาวาง และเงินที่นำมาวางไว้ตามคำสั่งศาล ซึ่งสำนักงานศาลปกครองต้องรับฝากไว้จนกว่าการพิจารณาคดีจะสิ้นสุด โดยในปีงบประมาณ 2549 เงินค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากมีคดีฟ้องร้องเพิ่มขึ้น

2) รายได้รอการรับรู้เพิ่มขึ้น 2.47 ล้านบาท หรือร้อยละ 200.83 เป็นรายการที่สำนักงานศาลปกครองได้รับบริจาคเป็นทรัพย์สินจากหน่วยงานอื่น และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งยังเบิกจ่ายเงินไม่หมดอยู่ระหว่างดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ในปีงบประมาณ 2549 สำนักงานศาลปกครองได้รับบริจาคเป็นครุภัณฑ์ต่างๆ เพิ่มขึ้น จำนวน 0.53 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ จำนวน 1.94 ล้านบาท ตามลำดับ

3) หนี้สินไม่หมุนเวียนอื่นเพิ่มขึ้น 0.48 ล้านบาท หรือร้อยละ 80.10 เป็นเงินที่เอกชนนำมามอบไว้เพื่อเป็นหลักประกันสัญญา

2. รายได้จากการดำเนินงาน

สำนักงานศาลปกครองมีรายได้จากการดำเนินงานรวม 1,145.40 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 159.54 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.18 โดยมีรายได้ที่สำคัญดังนี้



2.1 รายได้จากรัฐบาล จำนวน 1,137.70 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 165.85 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.07 ประกอบด้วย

1) รายได้จากงบประมาณประจำและงบกลาง จำนวน 980.86 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 209.28 ล้านบาท หรือร้อยละ 27.12 มีรายละเอียด ดังนี้

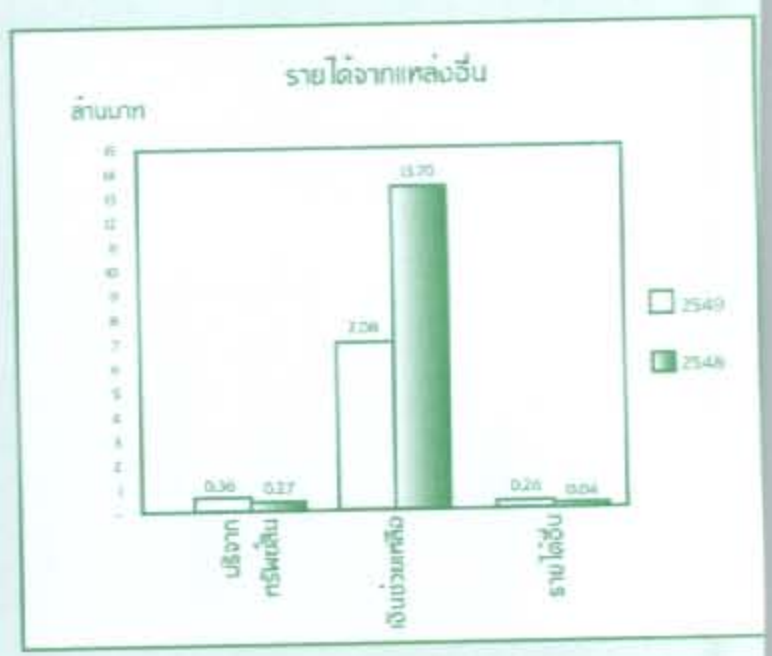
ก) รายได้จากเงินงบประมาณประจำ จำนวน 942.54 ล้านบาท ประกอบด้วย

- รายได้จากเงินงบประมาณ-งบดุลบุคลากร จำนวน 593.13 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ 2549 สำนักงานศาลปกครองได้รับเงินงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 580.53 ล้านบาท และได้รับจัดสรรเพิ่มเติมระหว่างปีเป็นเงินค่าตอบแทนบุคลากร 5% อีกจำนวน 12.59 ล้านบาท
- รายได้จากเงินงบประมาณ-งบดำเนินงาน จำนวน 349.41 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ 2549 สำนักงานศาลปกครองได้รับเงินงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 303.03 ล้านบาท และได้รับจัดสรรเพิ่มเติมระหว่างปีเป็นค่าเช่า/ค่าบริการพื้นที่อาคารที่ทำการศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง รวม 2 ครั้ง เป็นเงิน 46.38 ล้านบาท

ข) รายได้จากเงินงบประมาณ-งบกลาง จำนวน 38.32 ล้านบาท เป็นเงินงบประมาณที่เบิกจากงบกลางเพื่อจ่ายเป็นสวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษาบุตร และอื่นๆ ให้บุคลากรในสังกัด

2) รายได้จากเงินงบประมาณลงทุน จำนวน 156.84 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ 2549 สำนักงานศาลปกครองได้รับเงินงบประมาณตาม พ.ร.บ. รายจ่ายประจำปี จำนวน 156.84 ล้านบาท และได้รับจัดสรรเพิ่มเติมระหว่างปี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหารถยนต์ประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด อีกจำนวน 6.00 ล้านบาท

2.2 รายได้จากแหล่งอื่น จำนวน 7.70 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 6.30 ล้านบาท หรือร้อยละ 45.01 ประกอบด้วยรายได้จากการรับบริจาคทรัพย์สินจำนวน 0.36 ล้านบาท เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจำนวน 7.08 ล้านบาท และรายได้อื่น 0.26 ล้านบาท

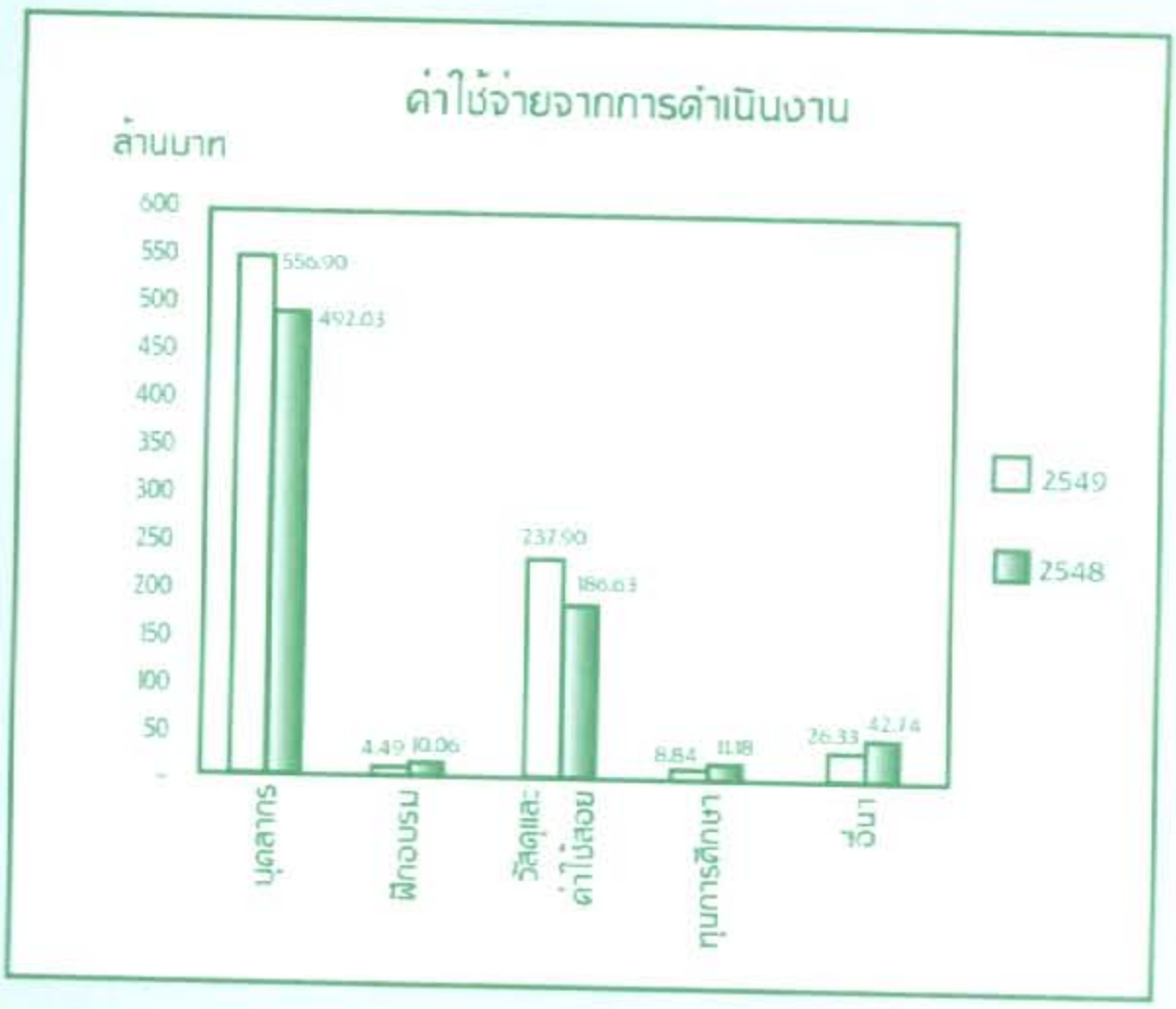


ในปีงบประมาณ 2549 ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการรับรู้รายได้จากเงินช่วยเหลือต่างประเทศ จากเดิมจะรับรู้เป็นรายได้ทั้งจำนวนเมื่อได้รับเงิน เปลี่ยนเป็นบันทึกรายได้รอการรับรู้ไว้ก่อน และจะทยอยรับรู้เป็นรายได้เมื่อมีการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ดังนั้น รายได้จากการรับบริจาคจึงมีมูลค่าเท่ากับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2549 มีรายได้และค่าใช้จ่ายจากทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค จำนวน 0.36 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ จำนวน 7.08 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2548 จำนวน 0.27 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือต่างประเทศ จำนวน 13.70 ล้านบาท

3. ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน

สำนักงานศาลปกครองมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 980.68 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน79.23 ล้านบาท หรือร้อยละ 8.79 เกิดจาก

3.1 ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ประกอบด้วย เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทน เงินสวัสดิการ เงินสมทบชดเชย เข้ากองทุน กบข. กสจ. และประกันสังคม จำนวน 556.90 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 64.87 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.18 เนื่องจากในปีงบประมาณ 2549 มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดเพิ่มเติม จำนวน 4 อัตรา บรรจุข้าราชการเพื่อปฏิบัติงานด้านคดีและด้านอื่นๆ จำนวน 95 อัตรา และ 79 อัตรา ตามลำดับ รวมทั้งมีการจ่ายเงินช่วยเหลือบุตรครั้งเดียวเต็มจำนวน ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด



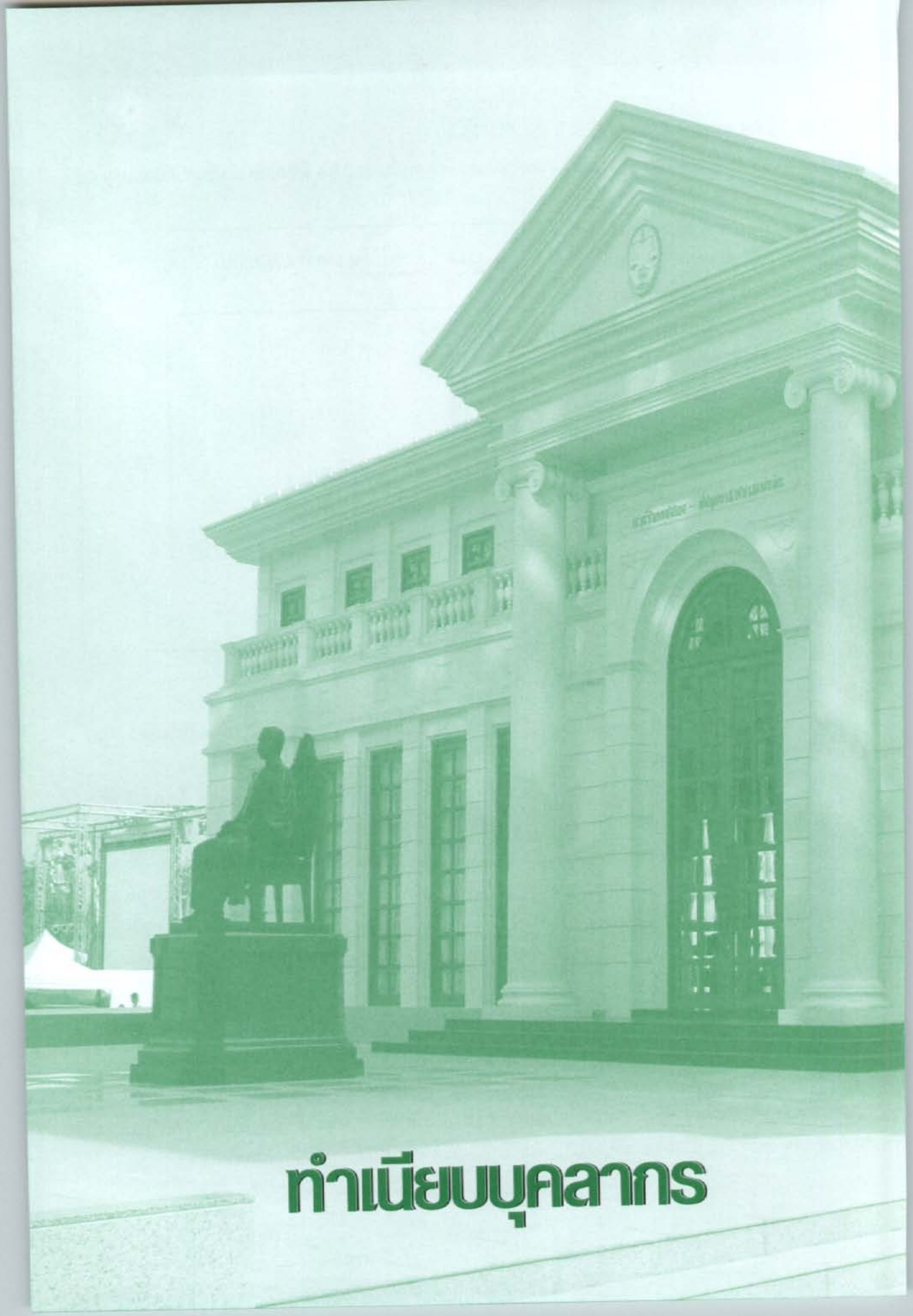
3.2 ค่าบำเหน็จบำนาญ จำนวน 0.23 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 0.23 ล้านบาท หรือร้อยละ 100 เนื่องจากมีข้าราชการเสียชีวิตจำนวน 1 ราย

3.3 ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม จำนวน 4.49 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน จำนวน 5.57 ล้านบาท หรือร้อยละ 55.36 เนื่องจากลดการจัดฝึกอบรมนอกสถานที่ลงจึงทำให้ค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าวลดลงค่อนข้างมาก

3.4 ค่าวัสดุและค่าใช้สอย ประกอบด้วย ค่าเช่าอาคาร เช่าที่จอดรถและทรัพย์สิน ค่ารักษาความปลอดภัย ค่าบริการทำความสะอาด ค่าซ่อมบำรุงรักษาทรัพย์สิน ค่าโฆษณาและประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างที่ปรึกษา และอื่นๆ รวม 237.90 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 51.27 ล้านบาท หรือร้อยละ 27.47 โดยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก คือ ค่าเช่าอาคารที่ทำการสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครองภูมิภาค และค่าโฆษณาและเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

3.5 ค่าใช้จ่ายทุนการศึกษา จำนวน 8.84 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน จำนวน 2.34 ล้านบาท หรือร้อยละ 20.94 เนื่องจากจำนวนผู้ขอทุนลดลง

3.6 ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ประกอบด้วย ค่าสาธารณูปโภค ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนทุนการศึกษาและอื่นๆ รวม 167.25 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน จำนวน 32.04 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.08 ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ลดลง ยกเว้นค่าสาธารณูปโภค และค่าเช่าบ้านที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อน



ทำเนียบบุคลากร

ทำเนียบบุคลากร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

ศาลปกครองสูงสุด

บัญชีรายชื่อตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ประธานศาลปกครองสูงสุด
นายอักขราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่ ๑
นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์

รองประธานศาลปกครองสูงสุด คนที่ ๒
นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายจรัญ	หัตถกรรม	นายดำริ	วัฒนสิงหะ
นายพีระพล	เชาวน์ศิริ	นายอำพล	สิงหโกวินท์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย	ลำดับวงศ์	นายหัสวุฒิ	วิฑิตวิริยกุล
นายเกษม	คมสัตย์ธรรม	นายชาญชัย	แสวงศักดิ์
นายปรีชา	ชวลิตธำรง	นายวิชัย	ชื่นชมพูนุท
นายจรูญ	อินทจาร	นายไพบูลย์	เสียงก้อง
นายวรพจน์	วิศรุตพิชญ์	นายอุดมศักดิ์	นิติมนตรี

ศาลปกครองชั้นต้น

บัญชีรายชื่อตุลาการศาลปกครอง

นายฤทัย	หงส์สิริ	*อธิบดีศาลปกครองกลาง*
นายวราวุธ	ศิริยุทธ์วัฒนา	*รองอธิบดีศาลปกครองกลาง*
นายวิษณุ	วรัญญู	*รองอธิบดีศาลปกครองกลาง*
นายประสาท	พงษ์สุวรรณ์	*รองอธิบดีศาลปกครองกลาง*

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายกมล	สกลเดชา	นายพรชัย	มนัสศิริเพ็ญ
นายชูพงศ์	เศวตจินดา	นายสุชาติ	มงคลเลิศลพ
นางศิริวรรณ	จุลโพธิ์	นายกุศล	รักษา
นายจิรศักดิ์	จิรวดี	นายไชยวัฒน์	ธำรงศรีสุข
นายประวิทย์	เอื้อนิรันดร์	นายสมชาย	เอมโอช
นายอดุล	จันทรศักดิ์	นายประนัย	วณิชชานนท์
นายธีรรัฐ	อร่ามทวีทอง	นายประวิตร	บุญเทียม
นายบุญอนันต์	วรรณพานิชย์	นางสิริกาญจน์	พานพิทักษ์
นายประสิทธิ์ศักดิ์	มีลาภ		

ตุลาการศาลปกครองกลาง

นางชนิตา	วรพงศ์
นายกฤตยชญ์	ศิริเขต
นายจรวย	หนูคง
นายไชยเดช	ตันติเวสส
นายณัฐ	รัฐอมฤต
นายเดช	เอี่ยมยิ้ม
นายบรรจงศักดิ์	วงศ์ปราชญ์
นายไพโรจน์	มินเด็น
นายภานุพันธ์	ชัยรัต
นายมนัส	แดงสุภา
นายมานิตย์	วงศ์เสรี
นางรดาวรรณ	วานิช
พันเอก วรศักดิ์	อารีเปี่ยม
นายวีระ	แสงสมบูรณ์
นายสมชัย	วัฒนการุณ
นายสมภพ	ผ่องสว่าง
นายสมยศ	วัฒนภิรมย์
นายสมรรถชัย	วิศาลาภรณ์
นายสมศักดิ์	ศุภะรัชฎเดช
นายสมิง	พรทวีศักดิ์อุดม
นายสะเทื้อน	ชูสกุล
นายสุชาติ	ศรีวรกร
นายสุทัศน์	ทิวทอง
นายสุพจน์	สาทรกิจ
นายสุเมธ	เดียวอิศเรศ
นายสุรเดช	พหลภาคย์
นายเสน่ห์	บุญทมานพ
นายอนุพงศ์	สุขเกษม
นายอนุวัฒน์	ธาราแสวง
นายอนุสรณ์	ธีระภัทรานันท์
นายอาจินต์	ฟักทองพรรณ
นายสัมฤทธิ์	อ่อนคำ
นางสาวกนิษฐา	เชี่ยววิทย์
นางสุมาลี	ลิมปโอวาท
นางเสริมดรุณี	ตันติเวสส
นายวิบูลย์	กัมมาระบุตร
นายสถาพร	สถิตย์ปิยะรัตน์
นายมณนัส	จุฑานนท์
นายรังสิกร	อุปพงศ์
นายไพศาล	บุญเกิด
นายสมศักดิ์	ตัณฑเลขา
นางนฤมล	ธรรมครองอาตม์
นายเกียรติภูมิ	แสงศศิธร
นายชูชาติ	ศิรินิล
นายวิชัย	พจนโพธา
นายอภิรัฐ	ปานเทพอินทร์
นายชาชิวัฒน์	ศรีแก้ว
นายธวัชไชย	สนธิวนิช
นายสิทธานต์	สิทธิสุข
นายอุดมศักดิ์	อังศุพิสิฐ
นายประพจน์	คล้ายสุบรรณ
นายวุฒิชัย	ไทยเจริญ
นายวิจิตต์	รักถิ่น
นายธนกฤต	กิตติวัฒน์
นางสาวผึ้งรวง	ประเสริฐพานิชการ
นายประเวศ	รักษพล
นายวสันต์	เตียวตระกูล
นายอิทธิพร	จิระพัฒนากุล
นายชยิน	แสงจันทร์
นายวิชญ์ชัย	ธรรมประดิษฐ์
นายอนุชา	ฮุนสวัสดิกุล
นายศรัณยู	โพธิรัชตางกูร
นายวิสูตร	วัจนะเสถียรกุล
นางสาวสิรภัทร	โชควิเศษชัยสิทธิ์
นายเชี่ยวชาญ	สุขช่วย
นายประศักดิ์	ศิริพานิช
นางสาวอมรา	สัจจาสัย
นายจำกัด	ชุมพลวงศ์
นายสินิทธ์	สินิทธานนท์
นายไพรัช	โตสวัสดิ์
นางมาเรียม	วิมลธร
นายภาณุมาศ	เลี่ยมสกุล
นายตระหง่าน	เกียรติศิริโรจน์
นายวุฒิชัย	แสงสำราญ
นายสรศักดิ์	มไหศิริโยดม
นายสมสกุล	ณ บางช้าง
นางเพ็ญศรี	วงศ์เสรี
นายนิติ	อรัณยะนาค
นายอนนท์	อดิเรกสมบัติ

บัญชีรายชื่อตุลาการศาลปกครองภูมิภาค

นายอาลัย	อิงคะวณิช	*อธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่*
นายสมชาย	งามวงศ์ชน	*รองอธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่*
นางสาวกรรณิการ์	สุริยา	*ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองเชียงใหม่*
นางสาวพยุง	พันสุทธิรางกูร	*ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่*
พันตำรวจตรี ฉัตรชัย	นิติภักดิ์	*ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่*
นางสาวสายทิพย์	สุคติพันธ์	*ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่*
นายเมธี	ชัยสิทธิ์	*ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่*
นาวาเอก วุฒิ	มีช่วย	*อธิบดีศาลปกครองสงขลา*
นายอำพน	เจริญชีวินทร์	*รองอธิบดีศาลปกครองสงขลา*
นายโสภณ	บุญกูล	*ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสงขลา*
นายประวัติ	วิสัยกุล	*ตุลาการศาลปกครองสงขลา*
นายสมมาศ	รัฐพิทักษ์สันติ	*ตุลาการศาลปกครองสงขลา*
นายตรีทศ	นิโครธางกูร	*ตุลาการศาลปกครองสงขลา*
นายประเสริฐ	ศรัทธาสุข	*ตุลาการศาลปกครองสงขลา*
นางปานตา	ศิริวัฒน์	*อธิบดีศาลปกครองนครราชสีมา*
นางสุกัญญา	นาชัยเวียง	*รองอธิบดีศาลปกครองนครราชสีมา*
นายเสถียร	ทิวทอง	*ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองนครราชสีมา*
นางดุษณีย์	ตยางคานนท์	*ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา*
นายซูเฉลิม	ไชยเสนา	*ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา*
นายพินิจ	มั่นสัมฤทธิ์	*ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา*
นายศรศักดิ์	นิยมธรรม	*ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา*
นายดำริห์	สุตเตมีย์	*อธิบดีศาลปกครองขอนแก่น*
นายพัลลภ	รัตนจันทรา	*รองอธิบดีศาลปกครองขอนแก่น*
นายจักริน	วงศ์กุลฤดี	*ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองขอนแก่น*
นายชัยโรจน์	เกตุกำเนิด	*ตุลาการศาลปกครองขอนแก่น*
นายสุรัตน์	พุ่มพวง	*ตุลาการศาลปกครองขอนแก่น*
นายสมเกียรติ	กุลวิทิต	*ตุลาการศาลปกครองขอนแก่น*
นายยรรยง	ธัญทะพิพงศ์	*ตุลาการศาลปกครองขอนแก่น*

นายวรวิทย์	กังศศิเทียม	อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก
นายสุเมธ	รอยกุลเจริญ	รองอธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก
นายประสาน	บางประสิทธิ์	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองพิษณุโลก
นายธีระเดช	เดชะชาติ	ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก
นายจีรพัฒน์	กล่อมสกุล	ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก
นายสมเกียรติ	ชุมวิสูตร	ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก
นางสายสุดา	เศรษฐบุตร	อธิบดีศาลปกครองระยอง
นายกิตดนัย	ธรรมธัช	รองอธิบดีศาลปกครองระยอง
นายพงษ์ศักดิ์	กัมพูสิริ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองระยอง
นายชวลิต	ลาภผล	ตุลาการศาลปกครองระยอง
นายภิรัตน์	เจียรนัย	ตุลาการศาลปกครองระยอง
นายสุจินต์	จุฑาธิปไตย	ตุลาการศาลปกครองระยอง
นางมณีวรรณ	พรหมน้อย	อธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายประทีป	วรนิติ	รองอธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายถาวร	เกียรติทับทิว	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายวชิระ	ชอบแต่ง	ตุลาการศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายอาทร	คุระวรรณ	ตุลาการศาลปกครองนครศรีธรรมราช
นายสมเกียรติ	แสงรุ่ง	ตุลาการศาลปกครองนครศรีธรรมราช

สำนักงานศาลปกครอง

นางสาวพรทิพย์ ทองดี	*เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง*
นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	*รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง*
นายสุชาติ เวโรจน์	*รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง*
นางสาวเพ็ญศรี ตรีทัพ	*รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง*
นายไกรรัช เงยวิจิตร	*ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง*
นายสุรพันธ์ บุรานนท์	*ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง*
นายประยูร ปรีดา	*ผู้อำนวยการสำนักประธานศาลปกครองสูงสุด*
นางสุกัญญา แก้วมณี	*ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองสูงสุด*
นายวัชรพงษ์ เลิศวุฒิ	*รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง*
นายชัชวาลย์ ชาญชัย	*ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองกลาง*
นางสาวมุกดาวรรณ กิติสมเกียรติ	*ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองขอนแก่น*
นายสนั่น สมตน	*ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่*
นายสมนึก ทองเนื้อแปด	*ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองนครราชสีมา*
นางสาวนลิน ปึงพิพัฒน์ตระกูล	*ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองนครศรีธรรมราช*
นางอัมพวัน ยุวกาญจน์	*ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองพิษณุโลก*
นายชวรัตน์ รุกขพันธุ์	*ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองระยอง*
นายเฉลิมศักดิ์ ละม้ายแข	*ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองสงขลา*
นางสาวธรรมรังสี วรรณโก	*ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครอง*
นางสมฤดี ธัญญสิริ	*ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง*
นายยงยุทธ อนุกูล	*ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ*
นางกัญญา กิติศรีวรพันธุ์	*ผู้อำนวยการสำนักหอสมุดกฎหมายมหาชน*
นายชำนาญ ทิพยชนวงศ์	*รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเผยแพร่และประชาสัมพันธ์*
นางศิริกุล กสิวิวัฒน์	*รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันการยุติธรรมทางปกครอง*
นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม	*ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน*
นายบรรยาย นาคยศ	*ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์*
นางสุปราณี ห้วยหงษ์ทอง	*ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง*
นางปิยดา จิตต์จำนงค์	*ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ*
นางวิภา ชัยนาภาพงษ์	*ผู้อำนวยการสำนักบริหารการเงินและต้นทุน*
นายอติโชค ผลดี	*ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพย์สิน*
นายประพัฒน์ ตันสุวรรณนนท์	*ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง*
นางธมน แสงสำราญ	*ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบภายใน*

ผู้จัดทำ : สำนักนโยบายและแผน
สำนักงานศาลปกครอง
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๐๗๓๑, ๐ ๒๑๔๑ ๐๗๔๙
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๑๕

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

ปี พ.ศ. ที่พิมพ์ ๒๕๕๑



ศาลปกครองสูงสุด
ศาลปกครอง และ สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕

www.admincourt.go.th