



สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุด



0.2
55ธ
9

สำนักงานศาลปกครอง

โดยได้รับการสนับสนุนจาก



Konrad
Adenauer-
Stiftung

#20-80
วันที่ 4 ก.ย. 2549
เลขที่พิมพ์ 014491
KE
150-2
เลขหมู่ 013650 2549

สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุด

ฉบับนี้ของสนธิรัฐสภา

อาคารที่ทำการศาลปกครอง

ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ กำหนดแล้วเสร็จกลางปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ภาพด้านหน้า)

คำนำ

นับแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยในคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยแห่งบทบัญญัติ มาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยกัน ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวจำนวนหลาย คดีที่นอกจากจะมีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นการวางหลักกฎหมายปกครอง รวมทั้งวางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญอันจะเป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ ของรัฐยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและต่อการบริหาร ราชการแผ่นดินต่อไปอีกด้วย ฉะนั้น เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้ง หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้ทราบและถือปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว สำนักงาน ศาลปกครองจึงได้จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้นเพื่อเผยแพร่หลักกฎหมายและหลักปฏิบัติราชการที่ได้จาก คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งยังไม่เคยแจ้งให้ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทราบมาก่อน โดยเป็นการสรุปเรียงตามลำดับของคดี พิพาทในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเน้นการสกัดหลัก ปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นหลักทั่วไป ซึ่งหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถ นำไปใช้เป็นบรรทัดฐานร่วมกันโดยไม่จำกัดเฉพาะหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท ในคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้น

สำนักงานศาลปกครองขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ เป็นอย่างยิ่ง ที่มองเห็น ความสำคัญในเรื่องนี้และได้ให้การสนับสนุนในการจัดพิมพ์หนังสือ ซึ่งสำนักงานศาลปกครองจะได้นำไปเผยแพร่ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมต่อไป



(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญแยกตามประเภทคดี

๑. หลักปฏิบัติราชการที่สรุปได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ๖
- ๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ๖
- ๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ๑๓
- ๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ๑๘
- ๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ๑๙
- ๑.๕ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ๒๐
๒. หลักปฏิบัติราชการที่สรุปได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ๒๔
๓. หลักปฏิบัติราชการที่สรุปได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ๒๘
- ๓.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด ๒๘
- ๓.๒ กรณีความรับผิดอย่างอื่น ๓๑
๔. หลักปฏิบัติราชการที่สรุปได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ๓๔

สารบัญแยกตามประเภทเรื่อง

เรื่อง	คดีแดงที่	หน้า
การควบคุมอาคารและการผังเมือง		
การออกคำสั่งห้ามใช้และให้รื้อถอนอาคารโดยไม่เปิดโอกาสให้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและไม่ให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่ง	ป.๓๖/๒๕๔๗	๑๕
อำนาจในการออกคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการกับอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมาย	ป.๑๕๑/๒๕๔๗	๑๑
การบริหารงานบุคคล		
การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่	ป.๙๐/๒๕๔๗	๒๒
การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ	ป.๑๔๒/๒๕๔๗	๑๘
การพาณิชย์		
การออกคำสั่งโดยไม่เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล	ป.๔๒/๒๕๔๗	๑๐
การกำหนดข้อสัญญาโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้พิจารณาอนุญาตต้องเป็นไปตามสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองกำหนด	ป.๖๖/๒๕๔๗	๘
การศึกษา		
การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบเข้ารับราชการแตกต่างไปจากที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้	ป.๕๐/๒๕๔๖	๗
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์		
การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากไม่ได้พิจารณาเปรียบเทียบกับที่ดินข้างเคียงที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน	ป.๑๓๔/๒๕๔๗	๓๒
ความรับผิดทางละเมิด		
การไม่คืนของกลางที่ยึดไว้ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี	ป.๑๙/๒๕๔๗	๑๐

สารบัญแยกตามประเภทเรื่อง

เรื่อง	คดีแดงที่	หน้า
ความรับผิดทางละเมิด		
การออกคำสั่งให้ข้าราชการชดใช้ค่าเสียหายโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้	ป.๕๕/๒๕๔๖	๑๔
หน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอให้แก่ผู้เสียหายที่ยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	ป.๙๑/๒๕๔๗	๒๔
การใช้ดุลพินิจยกเลิกการประกวดราคาโดยเป็นการเลือกปฏิบัติทำให้ผู้เสนอราคาได้รับความเสียหาย	ป.๑๕๔/๒๕๔๗	๒๘
ที่ดินเอกชน		
การปฏิเสธคำขอออก น.ส.๓ ก. โดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้	ป.๔๐/๒๕๔๗	๑๖
การไม่ดำเนินการตามคำขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้	ป.๖๙/๒๕๔๗	๑๙
พัสดุ		
การยกเลิกการสอบราคาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร	ป.๔๓/๒๕๔๖	๒๑
วินัย		
การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดระยะเวลาไว้	๒๖๐/๒๕๔๖ (ป)	๒๖
การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่เป็นไปตามคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดไว้	ป.๒๘/๒๕๔๗(ป)	๑๒
สัญญากับทางราชการ		
การมีผลผูกพันทางกฎหมายกรณีหน่วยงานทางปกครองสั่งการด้วยวาจาให้มีการทำงานพิเศษเพิ่มเติมจากสัญญาจ้างเดิม	ป.๑๖/๒๕๔๗	๓๕
สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ		
การดำรงอยู่ในทางกฎหมายของสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ	ป.๑๒๖/๒๕๔๗	๙



ศาลปกครอง

อาคารที่ทำการศาลปกครอง
ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ
กำหนดแล้วเสร็จกลางปี พุทธศักราช ๒๕๕๐
(ภาพด้านหลัง)

สรุปหลักปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดโดยเรียงตามลำดับของคดีพิพาทในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น สามารถสรุปได้ ดังนี้



หลักปฏิบัติราชการที่สรุปได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

คดีประเภทนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันเนื่องมาจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในคดีประเภทนี้จำนวนมากและมีหลายคดีที่เป็นการวินิจฉัยวางหลักกฎหมายและวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญ โดยเรียงลำดับตามกรณีอันเป็นเหตุแห่งการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คดีในลักษณะนี้มีสาเหตุโดยตรงมาจากการใช้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยในการนำ

บทกฎหมายมาปรับใช้แก่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ปรากฏว่ามีการใช้และการตีความกฎหมายที่ไม่ชอบหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยอาจเป็นกรณีที่มีการตีความเกินตัวบทกฎหมาย ส่งผลให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจว่าตนมีอำนาจที่จะกระทำได้ อันส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอันเกี่ยวกับคดีพิพาทในลักษณะดังที่กล่าวข้างต้น ปรากฏว่า ศาลปกครองได้วางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ ดังนี้



(๑) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิของบุคคลให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดให้อำนาจไว้ไม่ได้

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวปรากฏในคำวินิจฉัยในคดีต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑.๑) กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ

- การที่ผู้สมัครสอบเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจจะขาดคุณสมบัติหรือไม่ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ และคุณสมบัติดังกล่าวเป็นกรณีเฉพาะตัว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะออกคำสั่งหรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือมีนโยบายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบให้แตกต่างออกไปโดยให้พิจารณารวมไปถึงคุณสมบัติของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครสอบด้วยไม่ได้

ในคดีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งไม่รับผู้สมัครสอบที่มีบิดามารดาเป็นผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวกับยาเสพติดเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ โดยถือว่าผู้สมัครสอบดังกล่าว เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ

พ.ศ. ๒๕๒๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คุณสมบัติของผู้สมัครสอบเป็นกรณีเฉพาะตัวของ ผู้สมัครสอบเท่านั้นไม่รวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง การที่บุคคลใดจะขาดคุณสมบัติหรือไม่ ต้องเป็นไป ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติจะออกคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ใดหรือมีนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติให้แตกต่าง ออกไปไม่ได้ การมีหนังสือสั่งการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดให้มีการตรวจสอบประวัติ บิดามารดาของผู้สมัครสอบและญาติที่เกี่ยวข้อง ย่อมถือว่าหนังสือดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย และคำสั่ง ตัดสิทธิของผู้สมัครสอบเป็นคำสั่งที่ออกโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่และไม่ถูกต้อง จึงเป็นคำสั่งที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐/๒๕๔๖)

หมายเหตุ แนวทางในการปฏิบัติราชการข้างต้นเป็นแนวทางที่ศาลวินิจฉัย โดย สอดคล้องกับหลักการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของ สิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

(๑.๒) กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำและขายแบ่งข้าวหมักตาม พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓

- การกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายแบ่งข้าวหมักต้องทำสัญญาที่จะ ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตเฉพาะในสถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยเป็นการกำหนดเพื่อ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ การกำหนดข้อสัญญาข้างต้น จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่มีผลที่จะบังคับ ให้ผู้ทำสัญญาต้องปฏิบัติตาม

ในคดีที่กรมสรรพสามิตกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้มีการทำและขายแบ่ง ข้าวหมัก โดยให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตทำสัญญาว่าจะทำและขายแบ่งข้าวหมักเฉพาะภายในสถานที่ที่ กำหนดไว้เท่านั้น โดยกล่าวอ้างว่าเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา ๒๔^{*}

* พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓

มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

(มาตรา ๔ ๓๑๖ ๓๑๖)

“เชื้อสุรา” หมายความว่า แบ่งเชื้อสุรา แบ่งข้าวหมัก หรือเชื้อใด ๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้)

และมาตรา ๒๖* แห่งพระราชบัญญัติสุราฯ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายเบ็งข้าวหมักเห็นว่ากรณีเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงฟ้องขอให้ยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงในเวลาต่อมาว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ข้างต้นในส่วนที่เกี่ยวกับการทำและขายเบ็งหมักเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขัดบังคับไม่ได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมีข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องทำและขายเบ็งข้าวหมักเฉพาะในสถานที่ที่กำหนดในสัญญา เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สัญญาดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับให้ผู้ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตาม จึงพิพากษาให้ยกเลิกสัญญาภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๔๗)

หมายเหตุ แนวทางในการปฏิบัติราชการข้างต้นเป็นแนวทางที่ศาลวินิจฉัยโดยสอดคล้องกับหลักการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดคดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

(๑.๓) กรณีเกี่ยวกับสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ

– สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการย่อมได้รับการคุ้มครองและดำรงอยู่จนกว่าจะหมดสิทธิตามกฎหมายแม้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะยังไม่ได้ขอใช้สิทธิดังกล่าวก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งระงับการใช้สิทธิข้างต้นไม่ได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูได้รับคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่ในท้องที่อื่นตามคำร้องขอของตนเองในวันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ มีผลใช้บังคับ โดยในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีมิได้ขอใช้สิทธิ

* พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๒๖ ในอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและผู้ได้รับอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย

เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ต่อมา ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ฟ้องคดี จึงขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ แต่ต่อมาได้มีคำสั่งให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการของ ผู้ฟ้องคดีเพราะเห็นว่าเป็นการปฏิบัติขัดกับแนวทางตามหนังสือของกระทรวงการคลัง **ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตั้งแต่วันที่ไปรายงานตัวเพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใหม่ในท้องที่ใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่พระราช กฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖)ฯ มีผลใช้บังคับ แม้ในเวลาก่อนที่พระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดียังมิได้เช่าบ้านอยู่จริงก็ตาม แต่สิทธิที่จะขอเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการยังได้รับการคุ้มครองและดำรงอยู่ตลอดมาจนกว่าจะหมดสิทธิตามกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดี ยังคงมีสิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีคำสั่ง ระงับสิทธิดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๔๗)

(๒) หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องคืนของกลางที่ไม่ใช่ทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิด ให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน เมื่อพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาอันเป็นคดีที่มี การยึดทรัพย์สินดังกล่าวไว้ในคดี

ในคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้ฟ้องคดีในข้อหาามีเครื่องเลื่อยโซ่ยนต์ผิดกฎหมายไว้ใน ครอบครอง และยึดเครื่องเลื่อยโซ่ยนต์มอบให้ด่านศุลกากรเป็นผู้เก็บรักษาไว้ ต่อมา พนักงานอัยการ ได้พิจารณามีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีและให้คืนของกลาง แต่ด่านศุลกากรปฏิเสธที่จะคืน ของกลาง **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดี และของกลางที่ยึดไว้ในคดีมีทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิด ด่านศุลกากรจึงมีหน้าที่ต้องคืนของกลาง ดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่ไม่ยอมคืนของกลางเป็นการใช้อำนาจ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้คืนของกลางดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙/๒๕๔๗)

(๓) หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่จะต้องดำเนินการตามคำสั่งบังคับในคำพิพากษา ของศาล จะกระทำการนอกเหนือไปจากคำสั่งบังคับของศาลไม่ได้

ในคดีที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ของนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ซึ่งนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทได้ดำเนินการตามคำพิพากษาโดย มีคำสั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอซึ่งเป็นการจดทะเบียนตามมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น

ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ในการนี้ นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทได้เพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนที่เกิดขึ้นในภายหลังอีก ๔ คำขอ เนื่องจากเห็นว่าเมื่อมีการเพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ แล้ว ผู้ขอจดทะเบียนซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมติดังกล่าวย่อมไม่มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลข้างต้น จึงมีประเด็นพิพาทว่า คำสั่งของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทที่เพิกถอนการจดทะเบียนซึ่งเกิดขึ้นภายหลังมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ตามคำขออีก ๔ คำขอนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีการฟ้องขอให้เพิกถอนเฉพาะมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ และศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาตามคำขอแล้ว เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการร้องขอให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งต่อๆ มาตามกฎหมาย จึงต้องถือว่ามติครั้งหลังนี้ยังมีอยู่และใช้บังคับได้ การที่นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทออกคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนซึ่งเกิดขึ้นภายหลังมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่มีอำนาจ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒/๒๕๔๗)

(๔) เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กับอาคารซึ่งก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน แม้ว่าการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะได้ล่วงเลยเวลาмаเกินกว่าสิบปีแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่กรณีนี้ได้

ในคดีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ทำการดัดแปลงต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ให้ระงับการดัดแปลงต่อเติมอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคาร และให้ดำเนินการขอรับใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคารให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติข้างต้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีคำสั่งเมื่อการดัดแปลงต่อเติมอาคารได้ดำเนินการล่วงเลยเวลามาเกินสิบปีแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการก่อสร้างต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แม้ว่าการต่อเติมนั้นจะล่วงเลยมาเป็นเวลาสิบปีเศษแล้วก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการกับอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ เพราะกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งห้ามเจ้าของอาคาร

หรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารหรือบริเวณอาคารที่มีการดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และมีคำสั่งให้ดัดแปลงอาคารให้ถูกต้อง โดยรื้ออาคารที่ผิดกฎหมายออกและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารดังกล่าวนั้น เป็นคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำได้ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๑/๒๕๔๗)

(๕) การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมในทางกฎหมาย หมายความว่า การนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับบรรลุผล แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น

หลักดังกล่าวปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเพื่อดำเนินการสอบสวนการกระทำผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระดับ ๑๑ โดยแต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ ต่อมาในระหว่างการสอบสวน ประธานกรรมการสอบสวนฯ ได้เกษียณอายุราชการ จึงมีการแต่งตั้งปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ แทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า การใดมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ฉะนั้น เมื่อระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ระดับรองผู้ว่าราชการฯ หรือเทียบเท่าขึ้นไป โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งอาจแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ ได้ แต่ไม่บังคับว่าต้องแต่งตั้งประธานกรรมการฯ จากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ส่วนหลักเกณฑ์อย่างอื่นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ มิได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณามาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ในทางกฎหมายหมายความว่า เป็นการนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับนั้นบรรลุผล แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการ

ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น ในกรณีนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงต้องนำหลักเกณฑ์ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)^๙ เท่าที่สามารถใช้ได้มาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนฯ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่ง ดังนั้น เมื่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้แต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ จากข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว การที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นข้าราชการทหารเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ข้างต้น ประกอบกับข้อ ๓^๑ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)^๙ แม้ต่อมาจะมีคำสั่งแต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ แทนก็ตาม แต่ก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งเดิมโดยแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องจากประธานกรรมการสอบสวนฯ คนก่อนที่เกษียณอายุราชการ มิใช่เป็นการแต่งตั้งแทนตั้งแต่แรกอันเนื่องจากประธานกรรมการสอบสวนฯ เดิมขาดคุณสมบัติที่มีข้าราชการฝ่ายพลเรือน คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่))

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ข้อพิพาทในกรณีนี้เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่างๆ ไว้แล้ว แต่

^๙ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๓ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ในกรณีจำเป็นจะให้ผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้ และให้นำข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๒๐ และข้อ ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิตกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งระดับต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอันเกี่ยวกับคดีพิพาทในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าศาลปกครองได้วางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติ ต้องมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสที่จะได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง* แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากไม่เป็นเช่นนั้นคำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดได้นำบทกฎหมายตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน มาปรับใช้ในคดีดังต่อไปนี้

(๑.๑) คดีที่กรมการค้าต่างประเทศมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดเพื่อหาผู้รับผิดชอบกรณีที่ศาลจังหวัดอุบลราชธานีมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งคดีดังกล่าวกรมการค้าต่างประเทศเป็นโจทก์และมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจดำเนินการไม่ครบถ้วน ต่อมา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้อินไปรับราชการที่อื่น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย โดยในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในขณะยื่นขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แต่ต่อมา กระทรวงการคลังเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นดำเนินการแทน ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ราชการ จึงแจ้งให้กรมการค้าต่างประเทศเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงค่าเสียหายดังกล่าว กรมการค้าต่างประเทศจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

* พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ทางปกครองฯ ซึ่งผู้ได้รับคำสั่งต้องมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและสามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่งให้คดีใช้ค่าเสียหายไม่มีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๔๖)

(๑.๒) คดีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน และให้หรือถอนอาคารพิพาทเนื่องจากก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าก่อนมีคำสั่งดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ให้โอกาสเจ้าของอาคารทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ประกอบกับเป็นคำสั่งที่ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยตามมาตรา ๓๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ตามที่ปรากฏ

^๑ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและกรณียืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเอง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (๓) เป็นกรณีต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒
- (๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

ในคำสั่งมีการระบุเหตุผลในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไว้เพียงว่าเป็นเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุญาตในการก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น โดยไม่มีข้อเท็จจริงอื่นอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าอาคารพิพาทมีสภาพเป็นภัยอันตรายอย่างไร จึงต้องห้ามใช้อาคาร และอาคารดังกล่าวไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้อย่างไร จึงต้องให้รื้อถอนอาคาร คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๔๗)

(๒) การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปฏิเสธการขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) โดยให้เหตุผลว่า ส.ค.๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ส.ค.๑ ดังกล่าว และเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองตามคำสั่งกรมที่ดิน เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) แต่มีผู้โต้แย้งสิทธิครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีและคัดค้านว่า ส.ค.๑ ดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าการแจ้งการครอบครองที่ดินตาม ส.ค.๑ พิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงมีคำสั่งปฏิเสธคำขออนุญาต น.ส.๓ ก. โดยอ้างว่า ส.ค.๑ ที่นำมาใช้เป็นหลักฐานออก น.ส.๓ ก. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าในการพิจารณาดำเนินการออก น.ส.๓ ก. โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ เจ้าพนักงานที่ดิน

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

๖๗

๖๗

^๗ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ความแน่ชัดว่า ส.ค.๑ นั้นมีการแจ้งการครอบครองไว้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเป็นการแจ้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้แจ้งการครอบครองไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่แจ้ง ส.ค.๑ ไว้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ส.ค.๑ ที่ออกให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ นั้นตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓^๙ ทั้งยังเป็นกรณีที่ไม่อาจออก น.ส.๓ ก. ได้ตามข้อ ๕^{๑๐} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ การที่เจ้าพนักงานที่ดินมิได้ดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ตามคำสั่งกรมที่ดินข้างต้น แต่ดำเนินการประกาศออก น.ส.๓ ก. และเมื่อมีผู้ได้แย้งคัดค้าน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งปฏิเสธคำขออออก น.ส.๓ ก. โดยอ้างเหตุผลว่าเป็น ส.ค.๑ ที่แจ้งไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการสอบสวนพยานหลักฐานของผู้ได้แย้งคัดค้านในประเด็นที่ขอคัดค้านหรือไม่ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งที่เป็นผลมาจากการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นเพียงการสั่งการตามหน้าที่ทั่วไป ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการขออออก น.ส.๓ ก. ข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐/ ๒๕๔๗)

^๙ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓

ข้อ ๑ เมื่อปรากฏว่าที่ดินแปลงใดได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มิได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและตรวจสอบสภาพที่ดินให้ปรากฏแน่ชัดว่า ที่ดินแปลงนั้นผู้แจ้งไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติจำหน่าย ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงนั้นออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน

ข้อ ๒ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงนั้นออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินฯลฯ

^{๑๐} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ หมวด ๒

ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

โดยที่มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ดังนั้น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลนั้น จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาที่มีลักษณะเป็นการรับรองหลักการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้แก่

- กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือสุขภาพของบุคคลมาอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวให้แตกต่างไปจากบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่คณะกรรมการอัยการไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีมีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสมเนื่องจากมีรูปร่างพิการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีรูปร่างพิการแต่ไม่ถึงขั้นจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานของอัยการ และโดยที่ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบฯ ซึ่งมีความเห็นว่าไม่ควรรับสมัครผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอัยการเท่านั้น การที่คณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีโดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงาน จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ (๑๑)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ และถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒/๒๕๔๗)

^{๑๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓๓ ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑) ๑)

๑) ๑)

(๑๑) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงและ

๑) ๑)

๑) ๑)



ฉบับตีพิมพ์สมบูรณ์

๑.๕ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

- การที่เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินไปใช้สิทธิทางศาล ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเพิกถอนหรือแก้ไขการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้แล้ว ถือเป็นการกระทำที่สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร การกระทำดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีนี้เจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนโอนมรดกให้แก่ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนโอนมรดกจำนวนสี่คน ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้ตรวจสอบพยานหลักฐานแล้วเชื่อว่าผู้ยื่นคำขอทั้งสี่คนดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิรับมรดก ต่อมาผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทอีกคนหนึ่งทราบเรื่องจึงร้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขการจดทะเบียนโอนมรดกดังกล่าวและขออายัดที่ดิน แต่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการให้ กลับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจดทะเบียนโอนมรดกรายนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๑^{**} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการจดทะเบียนโอนมรดกนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาทั้งรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการจดทะเบียนโอนมรดก ประกอบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดกของทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกด้วย เมื่อความปรากฏในภายหลังว่าการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการเพิกถอน

๒๑

^{**} ประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙)

พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔๑ การขอจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก ให้ผู้ได้รับมรดกนำหลักฐานสำหรับที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยหลักฐานในการได้รับมรดกมายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๑ ถ้านหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่กับบุคคลอื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวนั้นได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนพยานหลักฐานและเชื่อได้ว่าผู้ขอเป็นทายาทแล้ว ให้ประกาศโดยทำเป็นหนังสือปิดไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนดสามสิบวัน ณ สำนักงานที่ดิน เขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ และบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือส่งประกาศดังกล่าวให้บุคคลที่ผู้ขอแจ้งว่าเป็นทายาททุกคนทราบเท่าที่จะทำได้ หากไม่มีทายาทซึ่งมีสิทธิรับมรดกได้แจ้งภายในกำหนดเวลาที่ประกาศและมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ขอมีสิทธิรับมรดกแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนให้ตามและผู้ขอแสดงหลักฐานการมีสิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

หรือแก้ไขตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑^{๓๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดย รายงานข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นและเหตุผลไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจ พิจารณาลังการเพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ กลับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาล จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็น การสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ศาลพิพากษาให้เพิกถอน การจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙/๒๕๔๗)

๑.๕ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

โดยสภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายปกครองย่อมต้องมีดุลพินิจในการบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจดังกล่าวมิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะ สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากแต่การใช้ดุลพินิจนั้นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่ง หมายถึง ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงและต้องใช้โดยชอบด้วยเหตุผลเพื่อให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากไม่เป็นเช่นนั้น ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักดุลพินิจดังกล่าวมาปรับใช้ในคดีดังต่อไปนี้

^{๓๓} ประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙)

พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะ หนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อ ให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

๓๑๖

๓๑๖

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและสั่งให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายภายใน กำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือรองอธิบดี ซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งขยายระยะเวลา ดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวน จากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการ ไปตามนั้น

๓๑๖

๓๑๖

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณา เพิกถอนแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



(๑) ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างจะใช้ดุลพินิจออกคำสั่งยกเลิกการสอบราคาด้วยเหตุที่มีผู้ยื่นเสนอราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ โดยไม่มีเหตุผลอื่นที่แสดงให้เห็นได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาซึ่งเสนอให้มีการจัดซื้อจัดจ้างไม่ชอบอย่างไร ไม่ได้

ในคดีที่เทศบาลเมืองประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำโดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เปรียบเทียบราคากับราคากลางและได้ต่อรองราคาจนผู้เสนอราคาลดราคากลางต่ำกว่าราคากลางและงบประมาณที่ตั้งไว้แล้ว โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าเป็นราคาที่เหมาะสม จึงเสนอความเห็นสมควรสั่งจ้างต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาสั่งการ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวและได้มีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาโดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ดังนั้น แม้ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างก็ตาม แต่การที่ไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาและมีคำสั่งยกเลิกการสอบราคา การมีคำสั่งยกเลิกดังกล่าวต้องมีเหตุผลเพียงพอที่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และต้องชี้แจงได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบอย่างไร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและสามารถตรวจสอบได้ คำสั่งยกเลิกการสอบราคาข้างต้นจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๔๖)

(๒) ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องเป็นคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าวมากกว่าความเสียหายที่ข้าราชการผู้รับคำสั่งได้รับ

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ท่าเทียบเรือที่ให้เอกชนเช่าดำเนินการ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการก่อกวนและขัดแย้งและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่การออกคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งนั้นต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายลุล่วงไปได้ และต้องมีความจำเป็นในการออกคำสั่ง โดยใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น รวมทั้งมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ ดังนั้น แม้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ท่าเทียบเรือจะเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จะทำให้การกำกับดูแลการดำเนินกิจการ

^{๓๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

๖๑๖

๖๑๖

^{๓๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการผู้ใดได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือโดยคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้เป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการหรือเป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการหรือที่ปรึกษา เลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ ให้ถือว่ากรปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือตามที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๖๑๖

๖๑๖



ทำเทียบเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่การกำกับดูแลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีออกไปปฏิบัติงานเป็นการประจำก็ได้ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เพียงตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราว และในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารกระทำได้โดยสะดวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่จำเป็นต้องไปนั่งปฏิบัติงานประจำ ณ ทำเทียบเรือ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหลายด้าน การให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ทำเทียบเรือ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่นๆ ได้ อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คำสั่งข้างต้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ทำเทียบเรือ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐/๒๕๔๗)

หมายเหตุ หลักปฏิบัติราชการข้างต้นศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

๒

หลักปฏิบัติราชการที่สรุปได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวว่าเข้า เกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรศกหนึ่ง (๒)

๒๖

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ปรากฏหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ ดังนี้

(๑) หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานแก่ผู้ที่ยื่นคำขอ เพื่อให้ หน่วยงานของรัฐชุดใช้คำสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ การไม่ออกไปรับคำขอดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเพื่อให้สำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณาชดใช้คำสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดได้กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่ออกไปรับคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า ไปรับคำขอเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว และเพื่อให้รู้การเริ่มนับระยะเวลาการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เมื่อหน่วยงาน ของรัฐได้รับคำขอดังกล่าวแล้ว จึงต้องออกไปรับคำขอให้ผู้ยื่นคำขอโดยพลันตามนัยมาตรา ๑๑



วรรคหนึ่ง^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การที่สำนักงานอัยการสูงสุด ไม่ออกไปรับคำขอดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดไว้ ส่วนใบตอบรับของไปรษณีย์นั้นมิใช่ใบรับคำขอที่จะใช้เป็นหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ศาลพิพากษาให้สำนักงานอัยการสูงสุดออกไปรับคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑/๒๕๔๗)

^{๕๕} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๑ ในกรณีและผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ดินได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

หมายเหตุ (มาตรา ๑๔ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง)

(๒) ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอหรือการกระทำใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเรื่องนั้นๆ ไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

หลักดังกล่าวเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังต่อไปนี้

(๒.๑) คดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจถูกสั่งลงโทษทางวินัยให้ออกจากราชการ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) จนกระทั่งวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ยังมีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้การอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ก.ตร. อันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครองตามกฎหมาย แต่เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ ก.ตร. ไว้ ศาลจึงกำหนดระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))





หมายเหตุ ปัจจุบันพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ตร. ไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๑๐๕ ว่า ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน

(๒.๒) คดีเกี่ยวกับความล่าช้าในการพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณอายุก่อนกำหนด รุ่นที่ ๑ ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการครั้งแรกและไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการดังกล่าวไว้ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม) ต้องดำเนินการพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องขอรับบำนาญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๔๗)

๓

หลักปฏิบัติราชการที่สรุปได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรศทหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยวางหลักกฎหมายและวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

๓.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด

- หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อการใช้ดุลพินิจที่ผ่านมาของตนในการพิจารณาหรือกระทำการใดๆ ก็ตามที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือเป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่กรมอนามัยมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์การแพทย์เนื่องจากผู้เสนอราคาผิดเงื่อนไขตามเอกสารประกวดราคาในเรื่องการแนบสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรม (ใบ ร.ง. ๔) ไม่ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หนึ่งที่เข้าเสนอราคาและยื่นใบ ร.ง. ๔ ที่ประกอบด้วยเอกสาร ๑๐ ลำดับ ไม่ครบทุกลำดับ โดยได้ยื่นเฉพาะเอกสารใน



ลำดับที่เคยยื่นในการเสนอราคาหลายครั้งที่ผ่านมามีต่อกรมอนามัยซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ประกาศประกวดราคาจะกำหนดให้ผู้เข้าประกวดราคาขายครุภัณฑ์การแพทย์ที่มีแหล่งกำเนิดหรือผลิตในประเทศไทยต้องแนบสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรม (ใบ ร.ง. ๔) ของผู้ผลิตที่ประกอบด้วยเอกสารจำนวน ๑๐ ลำดับก็ตาม แต่ในการประกวดราคาหลายครั้งที่ผ่านมามีกรมนามัยได้เคยใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการยื่นใบ ร.ง. ๔ ไม่ครบทุกลำดับ มีใช้การผิดเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และการประกวดราคาครั้งนี้กับครั้งที่ผ่านมามีข้อเท็จจริงไม่แตกต่างกัน กรมนามัยจึงต้องผูกพันกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เว้นแต่จะได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสนอราคาจะต้องยื่นใบ ร.ง. ๔ ครบทั้ง ๑๐ ลำดับ และแม้การประกวดราคาในแต่ละครั้งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งอาจมีความเห็นแตกต่างกันก็ตาม แต่กรมนามัยเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศประกวดราคาและพิจารณาสั่งการ คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงเจ้าหน้าที่เตรียมการและดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นต่อกรมนามัยเท่านั้น การยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำใบ ร.ง. ๔ ยื่นประกอบการเสนอราคาทุกลำดับ ซึ่งบางลำดับที่ไม่ได้ยื่นนั้น กรมนามัยสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้จากเอกสารในลำดับที่มีการยื่น

หรือสอบถามจากผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นการยกเลิกการประกวดราคาที่ไม่มีเหตุผลอันควร เป็นการเลือกปฏิบัติต่อกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองข้างต้นได้ โดยค่าเสียหายดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อใช้เป็นหลักประกันซอง และค่าธรรมเนียมของธนาคารในการออกหนังสือค้ำประกันสัญญา ส่วนค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์จากกำไรที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าควรจะได้รับ เป็นเพียงความคาดหมายของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับเมื่อการทำสัญญาไม่ได้เกิดขึ้นอันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญาในส่วนของตนเป็นการตอบแทน การที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเอากำไรอันเป็นประโยชน์ตอบแทน จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และสำหรับความเสียหายอื่นที่เกิดขึ้นก่อนมีการทำสัญญาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เตรียมดำเนินการบางสิ่งบางอย่างลงไป เมื่อผู้ฟ้องคดีมีได้นำสืบและแสดงพยานหลักฐานให้เห็นว่าได้มีความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้น และมีได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายไว้ล่วงหน้าสำหรับความรับผิดชอบก่อนสัญญา ในกรณีที่สัญญาไม่เกิดขึ้นเพราะเหตุที่กรมอนามัยต้องรับผิดชอบ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายในส่วนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๗)



๓.๒ กรณีความรับผิดชอบอื่น

กรณีความรับผิดชอบอื่น หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่กระทบสิทธิของประชาชน ทำให้ผู้ถูกกระทบสิทธิได้รับความเดือดร้อนเสียหาย แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันได้แก่ ไฟฟ้า ประปา และก๊าซ เป็นต้น ซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือถูกรอนสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้ หลักปฏิบัติราชการที่สำคัญตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีนี้ ได้แก่

- การพิจารณาเกณฑ์ราคาตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่จะเวนคืน ต้องเป็นราคาในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน โดยต้องพิจารณาประกอบกับสถานที่ตั้งของที่ดินที่จะถูกเวนคืนแต่ละแปลง รวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนในอัตราเดียวกันทั้งแปลง ดังนั้น หากการกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยไม่พิจารณาเกี่ยวกับสภาพทำเล ที่ตั้ง ของที่ดินที่ถูกเวนคืนเปรียบเทียบกับที่ดินข้างเคียงที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน ทำให้การกำหนดค่าทดแทนที่ดินมีราคาต่ำกว่าที่ดินแปลงข้างเคียง ย่อมเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ดินโดยไม่เป็นธรรม

^{๖๖} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

หลักการพิจารณาค่าทดแทนดังกล่าวเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังต่อไปนี้

(๑) คดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนที่ดินแปลงใหญ่บางส่วน ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนเป็นสองราคา โดยกำหนดให้ที่ดินส่วนที่ติดถนน ซอย ทาง ในระยะ ๔๐ เมตร ซึ่งมีเนื้อที่ ๓ งาน ๒๗ ตารางวา อัตราไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และส่วนที่ไม่ติดถนน ซอย ทาง ในระยะ ๔๐ เมตรถัดไป ซึ่งมีเนื้อที่ ๒ ไร่ ๘๔ ตารางวา อัตราไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนดังกล่าว แต่ไม่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยอุทธรณ์โดยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ติดซอยเป็นไร่ละ ๑๘๗,๕๐๐ บาท และส่วนที่ไม่ติดซอยเพิ่มเป็นไร่ละ ๙๓,๗๕๐ บาท ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาเกณฑ์ต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เพื่อประกอบการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ต้องใช้ราคาในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และต้องพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง รวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนด้วย เมื่อพิจารณาที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า หลังจากถูกเวนคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าวเหลือเนื้อที่จำนวน ๕ ไร่ ๒ งาน ๙๖ ตารางวา และมีราคาสูงขึ้น ประกอบกับมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ไม่ได้กำหนดให้ การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องกำหนดในอัตราเดียวกันทั้งแปลง เพราะหากที่ดินแปลงดังกล่าวมีด้านที่ติดถนนแคบ แต่ส่วนที่ลึกจากถนนเข้าไปลึกมากอย่างกรณีของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนนี้ ย่อมเป็นไปได้ว่า ราคาที่ดินที่ติดถนนกับส่วนที่ลึกเข้าไปจะมีราคาซื้อขายหรือราคาตลาดในราคาเดียวกันทั้งแปลง ราคาที่ดินส่วนที่อยู่ติดหรือใกล้ถนนย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่อยู่ด้านในลึกเข้าไป ดังนั้น ราคาค่าทดแทนที่ดินที่รัฐมนตรีฯ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดี จึงเหมาะสมกับสภาพที่ตั้งหรือทำเลของที่ดินและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๔/๒๕๔๗)

(๒) คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่ม โดยอ้างว่า ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อจุดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และได้พิจารณาถึงราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดและสภาพ ทำเล ที่ตั้งของที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนต่ำกว่าค่าทดแทนที่ดินแปลงข้างเคียง ทั้งที่ดินดังกล่าวมีสภาพ ทำเล ที่ตั้ง เหมือนกัน ศาลปกครองสูงสุด



พิเคราะห์ข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ อีกทั้งทางจังหวัดได้อนุญาตให้ผู้เช่าที่ดินแปลงพิพาทก่อสร้างอาคารในที่ดินอันเป็นการพัฒนาให้ที่ดินเจริญขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ จึงไม่ใช่กรณีต้องห้ามในการที่จะกำหนดราคาที่ดินสูงขึ้นเนื่องจากการทำให้ที่ดินเจริญขึ้นหรือการเช่าที่ดินทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามนัยมาตรา ๒๔ (๑)^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าที่ดินแปลงซึ่งอยู่ข้างเคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีสภาพทำเล ที่ตั้งและประโยชน์ใช้สอยคล้ายคลึงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนเท่ากับที่ดินข้างเคียง ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ว่ารัฐจะต้องกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้อย่างเป็นธรรม ศาลจึงพิพากษาให้ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดียวกันกับที่ดินแปลงข้างเคียง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖/๒๕๔๗)

^{๓๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือ การเช่า ที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ

๕

หลักปฏิบัติราชการที่สรุปได้จากคติพิพากษา เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕)

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติให้กำหนดคำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง” สำหรับหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคติพิพากษาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ได้แก่



- การที่ผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองทำข้อตกลงเพิ่มเติมด้วยวาจาให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยงานดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา และมีได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าจ้างอันเกิดจากการทำงานดังกล่าว

คดีนี้เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบคลองขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระค่าจ้างก่อสร้างเชื่อมกันดินพังอันเนื่องมาจากกรณีที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งการด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างเชื่อมกันดินพังเพื่อให้การก่อสร้างถนนตามสัญญาสามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยเหตุที่ระหว่างการก่อสร้างถนนได้เกิดการทรุดตัวของดินด้านข้างถนนไหลเลื่อนลงคลองอันจะทำให้ถนนชำรุดเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสั่งการของประธานกรรมการบริหารฯ เป็นการสั่งที่มีอำนาจกระทำได้ โดยถือว่าเป็นงานพิเศษซึ่งอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้สามารถก่อสร้างถนนตามสัญญาต่อไปได้ และถือว่าการสร้างเชื่อม

เป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญาก่อสร้างถนน แม้เป็นการตกลงด้วยวาจาก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากตามบทบัญญัติมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้บัญญัติให้สัญญาจ้างทำของต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานของรัฐกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา แม้จะเป็นกรณีที่ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่โดยที่การดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจนำการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาเป็นเหตุผลปฏิเสธความรับผิดได้ เมื่อผู้รับจ้างทำงานก่อสร้างขึ้นตามที่มีการสั่งให้ทำเพิ่มเติมจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับชำระค่าจ้างเป็นการตอบแทนตามจำนวนที่ตกลงกันได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๔๗)





ศาลปกครองสูงสุด ขอเชิญประชาชนชาวไทยร่วมเป็นเจ้าภาพ
การประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๙
วันที่ ๒๒-๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ กรุงเทพมหานคร

The IXth International Congress of the IASAJ,
22-24 November, 2007, Bangkok Thailand



ศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครอง

อาคารเอ็มไพร์ทาวเวอร์ (ชั้น ๓๐-๓๗, ๔๓) เลขที่ ๑๙๕ ถนนสาทรใต้ แขวงยานนาวา เขตสาทร กรุงเทพฯ ๑๐๑๒๐

โทรศัพท์ ๐-๒๖๗๐-๑๒๐๐-๖๓

สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕

www.admncourt.go.th