



สรุปหลักปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๔๘ (ครึ่งปีหลัง)

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

สิงหาคม ๒๕๔๙

คำนำ

ตามที่สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ สำหรับครั้งแรก เผยแพร่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดินไปแล้วนั้น

บัดนี้ สำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการจัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ เพิ่มเติมขึ้นในส่วนของครึ่งปีหลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสรุปหลักปฏิบัติราชการและการเผยแพร่หลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นไปโดยสมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งการจัดทำยังคงยึดแนวทางเดียวกันกับที่ได้ดำเนินการมาแล้ว กล่าวคือ เป็นการสรุปเรียงตามลำดับของคดีพิพาทในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และเน้นการสกัดหลักปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นหลักทั่วไป เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติราชการร่วมกันได้โดยไม่จำกัดเฉพาะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ สำนักงานศาลปกครองหวังว่าเอกสารเผยแพร่ฉบับนี้ จะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีแนวทางสำหรับนำไปใช้ในการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์เพิ่มมากยิ่งขึ้นทั้งต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดินสมตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
๑. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๑
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๒๓
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๒๖
๒. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๒๘
๓. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๓๐
๔. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๓๗

หลักปฏิบัติราชการ

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ (ครึ่งปีหลัง)

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ ในรอบครึ่งปีหลัง สำนักงานศาลปกครองมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการที่ดีที่ได้จากคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยเรียงตามลำดับของประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

๑. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๑) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิของบุคคลให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดให้อำนาจไว้ไม่ได้

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

- สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือมีคำสั่งให้ข้าราชการที่ได้ใช้สิทธิดังกล่าวอยู่แต่เดิมต้องเข้าพักในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงในภายหลัง อันมีผลเป็นการตัดสิทธิที่ข้าราชการมีอยู่ข้างต้น เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการมีสิทธิดังกล่าว

ในคดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖^๑

^๑ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไข (๒) ของมาตรา ๑๖ โดยพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมีการใช้สิทธิดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลง และให้ข้าราชการผู้นั้นหมดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการด้วยเหตุผลว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้แล้วตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑)^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน นั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีที่ข้าราชการได้ใช้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านซึ่งข้าราชการผู้นั้นใช้เป็นที่อยู่อาศัยมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอันเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ อยู่ก่อนที่ทางราชการจะได้จัดที่พักอาศัยให้ผู้นั้น แม้ต่อมาจะมีบ้านพักของทางราชการว่างลง ทางราชการก็ไม่จำเป็นต้องจัดที่พักอาศัยให้ข้าราชการผู้นั้นอยู่อีก และเป็นกรณีที่ไม้อาจอ้างเหตุว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๑)

เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่เพียงหลังเดียวในท้องถิ่นนั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจ หรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือเป็นการผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องถิ่นนั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องถิ่นอื่น และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว

^๒พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้านแต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

(๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน มาตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกา ได้บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๗ อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ดังนั้น การที่ทางราชการมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ อยู่ก่อนและยังคงมีสิทธิอยู่ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงและให้หมดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยอาศัยเหตุตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่าจะเป็นการออกคำสั่งตามแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง^๓ ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องใช้ดุลพินิจจัดข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่ว่าจะเป็นผู้ที่กำลังใช้สิทธิอยู่หรือไม่ก็ตาม ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการเมื่อบ้านพักของทางราชการว่างลง และหากข้าราชการดังกล่าวไม่เข้าพักถือว่าสละสิทธิในบ้านพักข้าราชการที่จัดให้โดยไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการอีกต่อไปก็ตาม เนื่องจากแนวปฏิบัติดังกล่าวถูกต้องเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการผู้เบิกค่าเช่าบ้านอยู่เดิมได้เข้าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัย แต่ไม่ถูกต้องสำหรับกรณีที่ข้าราชการได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพราะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตัดสิทธิของข้าราชการซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาข้างต้นที่ประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการได้มีสิทธิดังกล่าว ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและให้ดำเนินการให้มีการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการตามสิทธิที่มีอยู่เดิมต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖/๒๕๔๘)

- หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาความพร้อมและความสามารถของผู้เข้าแข่งขันเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุในขณะที่เสนอราคา โดยไม่อาจประกาศตัดสิทธิในการเข้าแข่งขันเสนอราคาของเอกชนรายหนึ่งรายใดไว้เป็นการล่วงหน้าด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ การไม่รับพิจารณาการเสนอราคาโดยกล่าวอ้างเหตุตามที่มีการประกาศดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคา

ในคดีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่รับพิจารณาการเสนอราคาของเอกชนที่เข้าเสนอราคาในการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง เนื่องจากได้ประกาศตัดสิทธิเอกชน

^๓ หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๒๙๑๓ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๒

รายดังกล่าวไม่ให้เสนอราคารับจ้างงานก่อสร้างกับกรมโยธาธิการฯ ในทุกสาขางานก่อสร้างไว้เป็นเวลา ๓๐ วัน ด้วยเหตุที่เป็นผู้รับจ้างซึ่งมีผลการปฏิบัติงานล่าช้ากว่าแผนงานตามสัญญาจ้างที่มีอยู่กับกรมฯ เกินกว่าร้อยละ ๑๐ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานในโครงการจัดหาพัสดุของส่วนราชการนั้น ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจไว้ โดยจะต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวที่มุ่งคุ้มครองให้การจัดหาพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย โปร่งใส และมีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม เมื่อปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติใดของระเบียบฯ ที่บัญญัติให้อำนาจส่วนราชการประกาศตัดสิทธิผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างที่เคยมีประวัติการรับจ้างงานก่อสร้างบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อนเข้าเสนอราคากับส่วนราชการ การที่กรมโยธาธิการฯ ประกาศตัดสิทธิเอกชนข้างต้น มิให้เสนอราคารับจ้างงานก่อสร้างกับกรมโยธาธิการฯ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๘^๕ และมาตรา ๓๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับ

^{๕-๕} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๘ การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุนามสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุนามไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๒ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ในกรมหนึ่งจะให้มีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้

รองอธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา ๓ (๒)^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกรมโยธาธิการฯ อ้างว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตัดสินใจการเข้าเสนอราคาของผู้เสนอราคาได้นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการฯ ในการดำเนินการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ไม่อาจแปลความขยายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงการตัดสินใจเอกชนในการเข้าเสนอราคาจ้างงานก่อสร้างไว้เป็นการล่วงหน้าได้ และโดยที่การควบคุมดูแลการจัดหาพัสดุให้ถูกต้องเป็นธรรมและมีให้ประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะเสียหายนั้น สามารถทำได้โดยการกำหนดไว้เป็นข้อสัญญาให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือการปฏิบัติงานล่าช้าและบังคับให้เป็นไปตามข้อสัญญาได้อยู่แล้ว ประกอบกับในการเสนอราคาหรือเสนองานของผู้รับจ้างนั้น ส่วนราชการจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมหรือความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานในขณะที่เสนอราคา ดังนั้น กรมโยธาธิการฯ จึงไม่น่าจะนำกรณีการปฏิบัติงานบกพร่องตามโครงการหนึ่งมาเป็นข้ออ้างในการตัดสินใจผู้รับจ้างรายหนึ่งรายใดมิให้เสนอราคาจ้างงานก่อสร้างในทุกสาขางานก่อสร้างได้ การประกาศตัดสินคดีของกรมโยธาธิการฯ ดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ กำหนดไว้ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการปฏิเสธไม่รับพิจารณาการเสนอราคาโดยอ้างประกาศตัดสินคดีข้างต้นย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคา ศาลพิพากษาให้กรมโยธาธิการฯ ชดเชยค่าเสียหายเท่าที่เกิดขึ้นจริง และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดให้แก่ผู้เสนอราคาที่ได้รับ ความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๑/๒๕๔๘)

^๖ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๓ ให้กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน สะพาน อาคาร เขื่อนป้องกันตลิ่ง ท่าเทียบเรือ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบเครื่องกล ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบกำจัดมูลฝอย การจัดหาวัสดุ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และอื่น ๆ รวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๒) ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งหรือเพื่อดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด อันมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาองค์ประกอบของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนเสียก่อนและพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย ไม่เช่นนั้นย่อมส่งผลให้การวินิจฉัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวเป็นหลักพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดหลายคำวินิจฉัย โดยมีเรื่องที่น่าสนใจ ดังนี้

- บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๖^๕ ของรัฐธรรมนูญอยู่ในวันเลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑^๖ และมาตรา ๒๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา

^๕รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๐๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

๑.ล.ฯ

๑.ล.ฯ

(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

๑.ล.ฯ

๑.ล.ฯ

^๖พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๑ ในการเลือกตั้งครั้งใด ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากมีเหตุอันสมควร ให้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งไว้ประจำแต่ละเขตเลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพิจารณาเห็นว่าเหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแจ้งนั้นมีเหตุอันสมควร ให้รีบแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันเลือกตั้ง

๑.ล.ฯ

๑.ล.ฯ

มาตรา ๒๒ เมื่อครบกำหนดสามสิบวันหลังจากวันเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุตามมาตรา ๒๑ หรือแจ้งเหตุไว้แล้วแต่เหตุนั้นมีเหตุอันสมควร เพื่อให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศ และให้บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับจากวันสิ้นสุดของการแจ้งเหตุดังกล่าว แล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้แจ้งเหตุทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑.ล.ฯ

๑.ล.ฯ

ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่อาจกล่าวอ้างสาเหตุในการเป็นผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควรในการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญข้างต้น

ในคดีที่บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นภิกษุอยู่ในวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเหตุให้นายอำเภอมีคำสั่งไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของบุคคลดังกล่าวในเวลาต่อมาเนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ที่เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญข้างต้น นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ แห่งรัฐธรรมนูญ จะได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ จะบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖๘ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุอันมิใช่เหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ก็ตาม แต่เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้เป็นภิกษุเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น แม้ว่าจะก่อนวันที่จะมีการอุปสมบทเป็นภิกษุ บุคคลผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งข้างต้นจะเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามในอันที่จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อถึงกำหนดวันเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าวได้มีสถานภาพเป็นภิกษุ ซึ่งตามมาตรา ๑๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ฉะนั้น บุคคลข้างต้นจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แต่อย่างใด การที่นายอำเภอมีคำสั่งไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของบุคคลดังกล่าวด้วยเหตุที่ไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔/๒๕๔๘)

- สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านสำหรับข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานประจำสำนักงานในต่างท้องที่ย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้รายงานตัวต่อสำนักงานแห่งใหม่ ส่วนการที่จะเข้าข้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งอันเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือเป็นกรณีที่เกิดขึ้นภายหลังจากสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านได้เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น เมื่อต่อมาเหตุอันเกิดจากข้อยกเว้นดังกล่าวได้หมดสิ้นไป หน่วยงานทางปกครองจึงต้องพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นสามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิที่มีอยู่เดิม

ในคดีที่ข้าราชการครูได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานประจำยังสำนักงานแห่งใหม่ต่างท้องที่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เนื่องจากเดิมทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ทางราชการรื้อถอนอาคารบ้านพักดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นจึงต้องย้ายออกไปเช่าบ้านพักและได้ยื่นคำร้องขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติโดยเห็นว่าเป็นผู้ไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม

^{๑๒} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)

พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน
(มีต่อหน้าถัดไป)

โดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับแล้ว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** มาตรา ๗ มาตรา ๑๓^{๑๓} และมาตรา ๑๖^{๑๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^{๑๕} มีเจตนารมณ์ให้ข้าราชการที่ต้องย้ายหรือโอนไปปฏิบัติงานประจำยังสำนักงานแห่งใหม่ได้มีที่พักอาศัยโดยไม่เดือดร้อนตลอดเวลาที่ยังต้องปฏิบัติงานประจำที่สำนักงานแห่งใหม่ ดังนั้น สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงควรได้รับตั้งแต่เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้เดินทางไปประจำยังสำนักงานแห่งใหม่ ส่วนการที่จะเข้าขอยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งตาม มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๒ หน้า ๘)

แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

(๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

(๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่

(๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่

(๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง

(๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ข้าราชการผู้ใดได้รับเงินเดือนไม่ตรงกับอัตราเงินเดือนในบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ได้รับค่าเช่าบ้านตามส่วนของเงินเดือนโดยคำนวณตามวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๑๓} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๓ ให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เข้าอยู่จริง แต่ไม่ก่อนวันรายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่ และให้สิ้นสุดลงในวันที่ขาดจากอัตราเงินเดือนหรือวันที่อยู่ในข่ายหมดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นไม่สามารถออกเดินทางไปได้ในวันส่งมอบหน้าที่ ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านต่อไปอีกไม่เกินสิบวันนับแต่วันส่งมอบหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะต้องอยู่ต่อไปอีก ให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๑๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๑

^{๑๕} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

กฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ อันมีผลทำให้ข้าราชการดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้นั้น ถือว่าเป็นเหตุที่เกิดภายหลังสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการซึ่งเกิดขึ้นก่อนแล้วตั้งแต่วันมารายงานตัวยังสำนักงานแห่งใหม่ ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกเหตุยกเว้นดังกล่าว เช่น ทางราชการถอนคืนหรือไม่สามารถจัดที่พักให้ได้ต่อไป ข้าราชการผู้นั้นจึงควรมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ดังเดิม โดยสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทันทีเมื่อทางราชการไม่ได้จัดที่พักให้ และสามารถยื่นขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ตั้งแต่วันที่เช่าบ้านอยู่จริงตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น คำสั่งที่ไม่อนุญาติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการข้างต้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ไม่อนุญาติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๔๘)

- การพิจารณาสีทธิเกี่ยวกับเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ และในวันหยุดราชการของข้าราชการ ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการได้รับสิทธิดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ หน่วยงานทางปกครองไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดให้มีหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการจ่ายเงิน ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ มาพิจารณาวินิจฉัยว่าข้าราชการที่ไม่ได้จัดให้มีหลักฐานตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าตอบแทนฯ เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่มีเจตนารมณ์แตกต่างกัน

ในคดีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบว่า ข้าราชการซึ่งเป็นแพทย์ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเบิกเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและในวันหยุดราชการ โดยไม่มีหลักฐานบัญชีลงเวลาการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๖^{๖๖} และข้อ ๑๐^{๑๐๗} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่าย

^{๖๖} - ^{๑๐๗} ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๖ ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอำนาจอนุมัติให้ข้าราชการอยู่ปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการปกติได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

เงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๓๖ ข้อ ๒๑^{๑๘} และข้อ ๓๔^{๑๙} ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และข้อ ๔^{๒๐} ของกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงวินิจฉัยว่าข้าราชการดังกล่าวไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนข้างต้น และได้แจ้งให้หน่วยราชการต้นสังกัดเรียกเงินที่ได้เบิกไปแล้วทั้งหมดคืน **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าข้าราชการผู้เบิกเงินค่าตอบแทนการทำงานนอกเวลาราชการได้อยู่เวรปฏิบัติงานในช่วงเวลาที่เบิกจริง โดยกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจ่ายเงินค่าตอบแทนฯ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔^{๒๑} และข้อ ๑๑^{๒๒} ของข้อบังคับกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๖ - ๑๗ หน้า ๑๐)

ให้ผู้มีอำนาจตามวรรคแรก พิจารณอนุมัติให้ข้าราชการอยู่ปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการปกติได้ตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ และความเหมาะสมของผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก ทั้งนี้ให้มีผู้ควบคุมดูแลการลงเวลาและการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดและให้รายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้มีอำนาจอนุมัติภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการปฏิบัติงานตามคำสั่งนั้น

ข้อ ๑๐ หลักฐานการจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ให้เป็นไปตามแบบที่กรมบัญชีกลางกำหนด หรือตามที่ได้รับความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลาง

^{๑๘ - ๑๙} ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐

ข้อ ๒๑ หลักฐานการจ่าย นอกจากใบสำคัญจ่าย ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนดหรือตามที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๔ การจ่ายเงิน จะต้องมียกหลักฐานการจ่ายไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

^{๒๐} ระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๔ วิธีปฏิบัติอื่นใดซึ่งมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม

^{๒๑ - ๒๒} ข้อบังคับกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๔ การจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่ได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายให้บริการ สนับสนุน หรือร่วมบริการด้านการรักษาพยาบาล หรือบริการด้านสาธารณสุขที่เป็นบริการสาธารณะประโยชน์ ให้พิจารณาความเหมาะสมกับความจำเป็นของงาน และไม่เป็นภาระแก่สถานะเงินบำรุงของหน่วยบริการ และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้

ข้อ ๑๑ เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทน ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) เป็นงานให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่อยู่ในหน้าที่ของหน่วยบริการนั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

หน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๙
วรรคสอง^{๒๓} และข้อ ๑๖^{๒๔} ของระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการ
ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ข้าราชการดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนข้างต้น แม้
ว่าในการเบิกเงินค่าตอบแทนฯ จะไม่มีหลักฐานบัญชีลงเวลาการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ
ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ตามระเบียบที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหยิบยกมาเป็นเหตุ
วินิจฉัยว่าข้าราชการผู้เบิกเงินค่าตอบแทนฯ ปฏิบัติไม่ชอบทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว
อันได้แก่หลักเกณฑ์ตามข้อ ๖ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่าย
เงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการฯ นั้น มีวัตถุประสงค์ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ
การจ่ายเงินได้ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการของผู้ปฏิบัติงานว่าคุ้มค่าเหมาะสม
กับค่าตอบแทนที่ทางราชการจ่ายให้หรือไม่ และหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒๑ และข้อ ๓๔ ของระเบียบ
การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการฯ มีวัตถุประสงค์ให้มีหลักฐานการจ่าย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๑ - ๒๒ หน้า ๑๑)

(๒) เป็นงานที่ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการโดยไม่ได้รับสิทธิหยุดชดเชยในวันรุ่งขึ้นหรือถัดหรือวันต่อๆ ไป

(๓) เป็นผู้ได้รับการจัดให้ปฏิบัติงานเป็นเวรหรือผลัด และได้ปฏิบัติงานต่อเนื่องนอกเวลาราชการ
หรือจนครบเวลาที่กำหนด

(๔) ต้องปฏิบัติงานติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๔ ชั่วโมง เว้นแต่เป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยบริการ
ได้กำหนดให้ปฏิบัติงานน้อยกว่า ๔ ชั่วโมง

(๕) ในวันหนึ่งคนหนึ่งให้ได้รับเงินค่าตอบแทนไม่เกิน ๑ ครั้ง

^{๒๓ - ๒๔} ระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๙ เงินบำรุงที่หน่วยบริการได้รับ จะนำไปก่อนนี้ผูกพันหรือจ่ายได้เฉพาะกรณีที่พึงจ่ายได้จาก
เงินงบประมาณ และเพื่อการปฏิบัติราชการของหน่วยบริการ

การจ่ายเงินบำรุงเพื่อการปฏิบัติราชการของหน่วยบริการอื่น หรือการจ่ายเงินบำรุงในลักษณะ
เงินค่าตอบแทน เงินตอบแทนพิเศษแก่บุคคลของหน่วยบริการ ที่ให้บริการด้านการรักษาพยาบาลโดยตรง หรือบริการ
ด้านการสาธารณสุขที่เป็นบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ปลัด
กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๖ ให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจ
ออกข้อบังคับหรือคำสั่งในทางปฏิบัติ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

เงินเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามระเบียบทั้งสองฉบับไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิในการได้รับเงินค่าตอบแทน เพราะสิทธิในการได้รับเงินดังกล่าวได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามข้อบังคับของกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น การที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้เบิกเงินค่าตอบแทน ไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว เนื่องจากไม่มีหลักฐานบัญชีลงเวลาการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการตามระเบียบข้างต้น จึงไม่ถูกต้อง และคำสั่งของหน่วยราชการต้นสังกัดที่เรียกให้ข้าราชการผู้เบิกเงินคืนเงินค่าตอบแทน ที่ได้เบิกไปแล้วตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ดำเนินการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้คืนเงินดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓/๒๕๔๘)

(๓) ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผู้มีสิทธิทราบ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการแจ้งสิทธิดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการซึ่งกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ โดยไม่อาจกล่าวอ้างเหตุหนึ่งเหตุใดอันจะเป็นการผลักรงให้กับผู้มีสิทธิข้างต้นต้องติดตามทวงถามเพื่อให้ได้ทราบสิทธิของตน

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ดังนี้

เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นหน้าที่ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่จะต้องติดตามทวงถามเพื่อให้ได้ทราบสิทธิของตน เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับการแจ้งสิทธิข้างต้นตามที่กฎหมายกำหนด ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมไม่อาจหยิบยกเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์มาเป็นเหตุปฏิเสธไม่รับพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

ในคดีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างทางหลวงตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดิน เนื่องจากการอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้อุทธรณ์ได้แย้งว่าไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน รวมทั้งไม่ได้รับแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ โดยได้รับแจ้งเฉพาะกรณีการนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสินเท่านั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มีเจตนารมณ์ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไปรับเงินค่าทดแทน รวมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ เพื่อให้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม และเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘^{๒๖} และมาตรา ๔๙^{๒๗} ของรัฐธรรมนูญ

^{๒๕} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๖ - ๒๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการ

กำหนดค่าทดแทนค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหาย

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

เมื่อปรากฏว่าในคดีนี้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการเวนคืนกล่าวอ้างว่าได้ดำเนินการแจ้งหนังสือให้ไปรับเงินค่าทดแทน รวมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบโดยแนบไปกับหนังสือฉบับที่แจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบการนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสินซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวแล้ว ดังนั้นเมื่อไม่ได้รับหนังสือฉบับที่แนบไปด้วยผู้รับหนังสือจึงชอบที่จะต้องติดตามทวงถามสิทธิของตนภายในเวลาอันสมควรอย่างเช่นวิญญูชนทั่วไป ซึ่งข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่อาจกล่าวอ้างได้ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่มีการระบุหมายเหตุให้ผู้รับหนังสือทราบเกี่ยวกับการแจ้งโดยการแนบไปกับหนังสือฉบับข้างต้น รวมทั้งต้นฉบับของหนังสือแจ้งสิทธิอุทธรณ์ที่แนบไปมีข้อความแตกต่างจากฉบับ ตลอดจนไม่ได้มีการระบุเลขที่หนังสือที่อ้างว่าได้แนบไปนั้นไว้บนซองจดหมายที่จัดส่งไป อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ กรณีจึงฟังไม่ได้ว่ามีการแนบหนังสือแจ้งข้างต้นให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ทราบแล้ว ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าในเวลาต่อมาผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ทราบการแจ้งให้ไปรับเงินและทราบสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจากการไปติดต่อขอรับเช็คกรณีที่มีการฝากเงินค่าทดแทนไว้กับธนาคารออมสินกับเจ้าหน้าที่ข้างต้น จึงได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันดังกล่าว จึงถือได้ว่าการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้ว การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นธรรมตามกฎหมายต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๔๘)

(๔) ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมถูกผูกพันและต้องถือปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วตามนัยมาตรา ๒๖๘^{๒๔} ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ แม้ว่าเหตุอันเป็นที่มาแห่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเกิดขึ้นก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยก็ตาม

ในคดีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งถูกร้องเรียนว่าไม่มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเนื่องจากมีบิดาเป็น

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๖๘ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

คนต่างด้าวและสำเร็จการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ตามมาตรา ๒๐ (๑)^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ จึงไม่อาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวสิ้นสุดลงด้วยเหตุข้างต้น เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าในเวลาต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ วินิจฉัยว่ามาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๔ ในส่วนที่บัญญัติว่า "... แต่บุคคลที่มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย" มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐^{๓๐} ของรัฐธรรมนูญ ที่ห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ บทบัญญัติในส่วนดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖^{๓๑} ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลให้ไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๒๐^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๒๙} พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๒๐ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๐-๓๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๒} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๙ บุคคลซึ่งจะมีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือจะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ต้องมีคุณสมบัติและไม่ มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และบทบัญญัติมาตรา ๑๐๗ (๓)^{๓๓} ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับกรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว จึงไม่ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยว่า ไม่อาจ วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลที่ถูกร้องเรียนสิ้นสุดลงได้ จึงสอดคล้องกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๔๖ โดยคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามตามนัยมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๕-อ.๑๐๖/๒๕๔๘)

(๕) ในการพิจารณาคำขออนุญาตเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือ ต่อเติมอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ใน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการยื่นคำขอ แม้ว่า อาคารนั้นจะก่อสร้างมาก่อนที่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็ตาม

ในคดีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีการต่อเติมอาคารพิพาท ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยแบบบ้านแถว โดยไม่เว้นระยะห่างด้านหน้าอาคารตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากเห็นว่า อาคารข้างต้นได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) มีผลใช้บังคับ การต่อเติมอาคารจึงไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือต่อเติมอาคารไว้เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และการที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) กำหนดว่า บ้านแถวต้องมีที่ว่างด้านหน้าระหว่าง รั้วหรือแนวเขตที่ดินกับผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารระหว่างรั้ว

^{๓๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๐๗ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา

๑.ล.๑

๑.ล.๑

หรือแนวเขตที่ดินกับผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร นั้น เพื่อไม่ให้เกิดความแออัดระหว่างบ้านแถวด้วยกัน อันถือเป็นข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ฉะนั้น เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) มีผลใช้บังคับแล้ว การพิจารณาคำขออนุญาตจึงต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว แม้ว่าอาคารนั้นจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างมาก่อนวันที่กฎกระทรวงฯ มีผลใช้บังคับก็ตาม การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตให้มีการก่อสร้างและต่อเติมอาคารโดยเว้นระยะห่างไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๔๘)

(๖) ในการจัดให้มีการสอบราคา หน่วยงานทางปกครองอาจกำหนดให้มีงานประเภทที่มีลักษณะแตกต่างกันไว้ในการสอบราคาคราวเดียวกันได้ หากเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง โดยไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดในการเสนอราคาหรือเจาะจงเพื่อคัดเลือกผู้เข้าเสนอราคารายหนึ่งรายใด รวมทั้งอาจกำหนดให้มีการเสนอราคารวมเพียงอย่างเดียวหรือให้มีการเสนอราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการพร้อมกันด้วยก็ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๒ (๓)^{๓๔} และข้อ ๔๐ (๖)^{๓๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๔-๓๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๐ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำเอกสารสอบราคา โดยอย่างน้อยให้แสดงรายการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ข้อกำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคารวมทั้งสิ้น และราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการ (ถ้าทำได้) พร้อมทั้งระบุหลักเกณฑ์โดยชัดเจนว่า จะพิจารณาราคารวมหรือราคาต่อหน่วยรายการ ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาให้พิจารณาราคารวม

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔๒ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

(มีต่อหน้าถัดไป)

ในคดีที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานออกประกาศสอบราคาจ้างเหมางานรวมสามประเภท ได้แก่ งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด และงานดูแลสนามหญ้าสวนหย่อม ของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด โดยรวมงานดังกล่าวไว้ในประกาศสอบราคาคราวเดียวกัน เป็นเหตุให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะในบางงานและได้ยื่นขอสอบราคาเฉพาะงานใดงานหนึ่งไม่ได้รับการพิจารณาการเสนอราคา ทำให้ผู้เสนอราคาดังกล่าวเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะมีลักษณะเป็นการกีดกันผู้ประกอบการขนาดเล็ก และไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้จ้างงานหลายงานที่มีลักษณะแตกต่างกันรวมกัน **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ส่วนราชการมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติของงานจ้างโดยรวมงานที่มีลักษณะแตกต่างกันไว้ใน การสอบราคาคราวเดียวกันได้ หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการโดยแท้จริงตามนัยข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ แต่หากการดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หรือก่อให้เกิด การผูกขาดในการเสนอราคาจ้าง หรือเจาะจงเพื่อคัดเลือกผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใด หรือมุ่งประสงค์ ในประการที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ การสอบราคารายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ประกาศสอบราคาโดยรวมงานทั้งสามประเภทดังกล่าวข้างต้นไว้ ในคราวเดียวกันและมีเหตุผลว่า เนื่องจากเป็นงานที่มีเวลาการทำงานเหลื่อมซ้อนกันอยู่ หากให้ เอกชนต่างรายเป็นผู้รับจ้างงานแต่ละงานแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในการรักษาความปลอดภัยของ อาคารสถานที่และทรัพย์สินของทางราชการขึ้นได้ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาในการเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจากผู้รับจ้างในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินดังกล่าว เพราะเป็น การยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายใดนั้น เป็นกรณีที่เห็นได้ว่าเป็น การประกาศสอบราคาที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามนัยข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบ ข้างต้น กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงมีอำนาจดำเนินการได้ นอกจากนั้น กรณีที่เอกสารสอบราคา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๔ - ๓๕ หน้า ๑๘)

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการ ในเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่ พร้อมกันด้วยวิธียื่นขอเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคาที่คุณคณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อ หรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดว่าจะพิจารณาตัดสินจากราคารวมเป็นหลักอันเป็นผลให้ผู้เสนอราคาต้องเสนอราคาเป็นราคารวมนั้น เป็นดุลพินิจของผู้ประกาศสอบราคาที่จะกำหนดให้มีการเสนอราคารวมทั้งสิ้นอย่างเดียวหรือเป็นราคารวมทั้งสิ้นพร้อมราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามนัยข้อ ๔๐ (๖) ของระเบียบฉบับเดียวกัน ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีความไม่เหมาะสมในการกำหนดให้เสนอราคารวมทั้งสิ้นอย่างเดียว การไม่ได้ให้ผู้เสนอราคาเสนอราคาเป็นต่อหน่วยหรือต่อรายการจึงไม่ขัดต่อข้อ ๔๐ (๖) ดังกล่าว ประกาศสอบราคาจ้างของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานข้างต้น จึงขอด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ แล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๙/๒๕๔๘)

(๗) ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุประการหนึ่งประการใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคสอง^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

^{๓๖} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีกหรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง
 (๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด
 (๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

การทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น โดยไม่อาจนำแนวปฏิบัติหรือเหตุผลอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวมาอ้างเป็นเหตุเพิกถอนคำสั่ง

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ดังนี้

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการฉบับเดิมบัญญัติให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการไว้ โดยบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติรองรับสิทธิดังกล่าวให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมนั้น คำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านฯ ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ข้าราชการ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ หากไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๓ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการเพิกถอนคำสั่งข้างต้นโดยอ้างแนวปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีหรือของกระทรวงการคลังหรือเหตุผลอื่นใดนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ข้าราชการครูซึ่งขอย้ายกลับภูมิลำเนาเพื่อมาดูแลมารดาและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามเงื่อนไขแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มาแต่เดิม แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชาได้อ้างแนวปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีและของกระทรวงการคลังเพื่อมีคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวงดใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและให้ขาดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืนด้วยเหตุเป็นการเบิกค่าเช่าบ้านที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นการขอย้ายกลับภูมิลำเนาและเป็นการเช่าบ้านจากมารดา รวมทั้งได้อยู่อาศัยในบ้านหลังเดียวกันกับมารดา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๓๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๗๑๗

๗๑๗

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่า

(มีต่อหน้าถัดไป)

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แม้ว่าตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านก็ตาม แต่ตามมาตรา ๕^{๓๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น อันได้แก่สิทธิตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งเช่าจากมารดาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ใช้บังคับอยู่เดิม การที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ข้าราชการ จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการข้างต้นงดเบิกค่าเช่าบ้านและให้خذใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน อันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านที่มีอยู่เดิม โดยอ้างแนวปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีและของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเหตุผลที่ไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๘)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๗ หน้า ๒๑)

จะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๔} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๕ สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง หรือของข้าราชการซึ่งสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่เดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกานี้

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

- ในการออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริง รวมทั้งมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐^{๓๙} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน ไมเช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่สำคัญ ดังนี้

การที่นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ วินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดสมาชิกภาพนั้น จะต้องให้โอกาสแก่สมาชิกสภาดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งต้องวินิจฉัยโดยมีข้อเท็จจริงสนับสนุนอย่างเพียงพอ ไมเช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่นายอำเภออาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ ตี ๑ วรรคสอง^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ วินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการ

^{๓๙} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๐} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๗ ตี ๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ทวิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภา ด้วยเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรม ในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบ คุณสมบัติของสมาชิกสภา ที่นายอำเภอแต่งตั้งขึ้นได้ดำเนินการตรวจสอบจากผลการสอบสวน ของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ได้ทำการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนในการปฏิบัติงานของ สมาชิกสภาดังกล่าวในฐานะที่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วนำเสนอ นายอำเภอเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ได้แจ้งให้สมาชิกสภา ที่ถูกตรวจสอบได้เข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการพิจารณาด้วยนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่การวินิจฉัยของนายอำเภอ เป็นการนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ มาเป็นเหตุ ในการวินิจฉัยออกคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภา ผู้ถูกร้องเรียนสิ้นสุดลง เมื่อปรากฏว่า คณะ กรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ไม่ได้ให้โอกาสแก่สมาชิกสภาดังกล่าว ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่าง เพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กระบวนการวินิจฉัยออกคำสั่ง จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น เมื่อปรากฏด้วยว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอ ที่จะฟังได้ว่าผู้ถูกร้องเรียนเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม อันจะเป็นเหตุให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภา สิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี (๕)^{๕๑} และมาตรา ๔๗ ทวิ (๒)^{๕๒} ประกอบกับมาตรา ๙ (๑๐)^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๐ หน้า ๒๓)

เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๐ หน้า ๒๓

^{๕๒-๕๓} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช บัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ ตาม (๑) และ (๒) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (๓) ถึง (๑๑) ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) เป็นผู้ที่มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๗ ทวิ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ (๔) (๖) (๗) (๘) หรือ (๑๐)

ฯลฯ

ฯลฯ

กรณีจึงเป็นการวินิจฉัยโดยปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนที่เพียงพออันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๒/๒๕๔๘)

หมายเหตุ หลักการปฏิบัติราชการดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีที่ศาลวินิจฉัยโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่ายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ข้าราชการครุเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้ดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอน ไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบทำให้ไม่มีสิทธินำพยานเข้าสืบเพื่อแก้ข้อกล่าวหา เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน นั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยมีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญคือต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับ

^{๔๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๒ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

(มีต่อหน้าถัดไป)

มาตรา ๓๐^๕ และมาตรา ๓๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เพียงแต่วิธีการสอบสวนกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาเลือกใช้วิธีตามที่ตนเห็นสมควรได้ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น เมื่อปรากฏว่าได้มีการดำเนินการทางวินัยโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสืบสวนข้อเท็จจริง แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ประกอบกับในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไม่มีข้อความใดที่จะอนุมานได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจอยู่ในตัวถึงมูลกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อีกทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งหรือแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้นการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาจึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง เป็นการสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๘ และที่ อ.๒๑๘/๒๕๔๘)

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

- ในการใช้ดุลพินิจสั่งการหรือดำเนินการใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาดำเนินการภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ และต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๔ หน้า ๒๕)

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุชื่อหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๙ หน้า ๒๓

^๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๑ คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

ฯลฯ

ฯลฯ

ในคดีที่มีการฟ้องนายกองค้การบริหารส่วนตำบลว่าอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙ (๓)^{๔๗} ประกอบกับมาตรา ๖๔/๑ (๒)^{๔๘} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีคำสั่งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าการมี คำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยอิสระที่กฎหมายบัญญัติไว้ อันอาจถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นโดยแท้ จึงไม่ใช่คดีพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งหรือกระทำการใดๆ ก็เพื่อให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะพิจารณาสั่งการหรือกระทำการหรือไม่กระทำการหรือใช้มาตรการ ใดๆ ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและสภาพการณ์ในแต่ละกรณี ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด คำสั่งหรือการ กระทำดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อคำสั่งที่พิพาทเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล อันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ที่มีผล กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ทำให้ต้องพ้นจาก ตำแหน่งและหมดสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๔๙} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ใช่เป็นการกระทำทางการเมือง

^{๔๗-๔๘} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช บัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๕๙ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค้การบริหาร ส่วนตำบล

๑.ล.๑

๑.ล.๑

มาตรา ๖๔/๑ รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๒) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

๑.ล.๑

๑.ล.๑

^{๔๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๗ หน้า ๒๑

การฟ้องว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๐/๒๕๔๘)

๒. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ปรากฏหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญในการดำเนินการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับที่สอง เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการเวนคืนที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับแรก ให้เสร็จสิ้นไป โดยไม่ได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับต่อเนื่อกัน เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องดำเนินการกระบวนการในการเวนคืนที่ยังไม่ได้ดำเนินการโดยถือเป็นการเริ่มดำเนินการใหม่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาฉบับที่สอง ไม่อาจถือเป็นการเวนคืนที่ต่อเนื่องกันได้ การที่เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของพระราชกฤษฎีกาฉบับที่สอง ย่อมเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่มีการปลูกสร้างอาคารลงบนที่ดินซึ่งกรมทางหลวงชนบท (กรมโยธาธิการเดิม) ประสงค์จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนน โดยการปลูกสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน (ฉบับแรก) มีผลใช้บังคับโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืน และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นยังมิได้กำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของที่ดิน ต่อมาพระราชกฤษฎีกา ฉบับดังกล่าวสิ้นอายุลง และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่สองโดยมีขอบเขตครอบคลุมบริเวณพื้นที่เดิมเพื่อดำเนินการสำรวจเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้เสร็จสิ้นไป แต่พระราชกฤษฎีกาฉบับที่สองมีผลใช้บังคับหลังจากพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกสิ้นอายุไปแล้วหนึ่งปี หลังจากนั้นได้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน พืชผลและไม้ยืนต้นให้แก่เจ้าของที่ดิน แต่เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับการรื้อถอนอาคารที่มีการปลูกสร้างดังกล่าวข้างต้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่เวนคืนเห็นว่าเป็นกรณีปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืนในระหว่างที่พระราช

กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ (ฉบับแรก) มีผลใช้บังคับ ผู้เป็นเจ้าของอาคารดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ (๒)^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกได้สิ้นผลใช้บังคับลงโดยที่เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ได้ดำเนินการตกลงซื้อขายหรือจ่ายเงินค่าทดแทนให้มีผลผูกพันต่อกัน รวมทั้งไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ฉบับที่สองให้มีผลใช้บังคับต่อเนื่องกับฉบับแรก อันมีผลทำให้เมื่อพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกสิ้นผลลงเจ้าหน้าที่เวนคืนจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อใช้ที่ดินที่จะถูกเวนคืนดังกล่าวอีกต่อไป เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินย่อมมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการจัดการทรัพย์สินของตนตามมาตรา ๔๙^{๕๑} ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๖^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่สอง กระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ยังไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการตกลงซื้อขายและการจ่ายเงินค่าทดแทน

^{๕๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

๑.ล.๑

๑.ล.๑

^{๕๑} อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๖ - ๒๗ หน้า ๑๔

^{๕๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงต้องเริ่มต้นดำเนินการใหม่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่สอง และเมื่อปรากฏว่าในวันที่พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่สองเริ่มมีผลใช้บังคับ ได้มีอาคารพิพาทในที่ดินที่จะถูกเวนคืนอยู่ก่อนแล้ว เจ้าของอาคารดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือถอนอาคารที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเงินค่าทดแทนหรือถอนอาคารให้แก่ผู้เป็นเจ้าของอาคาร จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และในกรณีที่พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่สองสิ้นอายุการใช้บังคับไปแล้ว อันทำให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นไม่มีอำนาจกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการเวนคืนจึงต้องดำเนินการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนและจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้เป็นเจ้าของอาคาร ศาลพิพากษาให้กรมทางหลวงชนบทกำหนดเงินค่าทดแทนหรือถอนอาคารพิพาทให้แก่ผู้เป็นเจ้าของอาคารภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๑/๒๕๔๘)

๓. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยวางหลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด สรุปได้ดังนี้

- ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะและไม่ใช้กรณีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามภารกิจของตนให้บรรลุผลได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ได้รับคามยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินนั้น โดยมีหลักฐานแสดงการยินยอมอย่างชัดแจ้งแล้วเท่านั้น ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว

ในคดีที่เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งมอบที่ดินส่วนที่มีการก่อสร้างถนนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของตนคืนในสภาพเดิม ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลอ้างว่าก่อนการก่อสร้างถนนได้ประสานงานให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวรับทราบแล้ว แต่หนังสือซึ่งผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้ลงลายมือชื่อยินยอมให้ทำการก่อสร้างถนนในที่ดินพิพาทได้สูญหายไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ (๑)^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกในเขตของตนภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามการรังวัดสอบเขตที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดว่า การก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลรุกล้ำเข้าไปในที่ดินพิพาทจริง และผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ได้ยินยอมให้สร้างถนนเข้าไปในที่ดินของตน เนื่องจากหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินในการก่อสร้างถนนดังกล่าวตามที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดจัดส่งให้ศาลไม่ปรากฏชื่อของผู้เป็นเจ้าของที่ดินพิพาท การที่องค์การบริหารส่วนตำบลกล่าวอ้างว่าหนังสือที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินลงลายมือชื่อยินยอมให้ทำถนนเข้าไปในที่ดินของตนได้สูญหายไปนั้น ไม่มีเหตุผลเพียงพอให้รับฟังได้ ดังนั้น การก่อสร้างถนนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของเอกชนข้างต้นจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการปรับสภาพที่ดินพิพาทให้คืนสู่สภาพเดิมภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘/๒๕๔๘)

- เมื่อกรมทางหลวงมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะต้องควบคุมดูแลการก่อสร้างในเขตทางหลวงเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกทางหลวง รวมทั้งมีหน้าที่ต้องรักษาสภาพแวดล้อมให้คงเดิม โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ในการอนุญาตการก่อสร้างดังกล่าว ตลอดจนมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การละเลยไม่ดำเนินการดังกล่าวหากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่เจ้าของที่นาซึ่งมีที่นาอยู่ใกล้กับเขตทางหลวงฟ้องว่า กรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงโดยมีการวางท่อระบายน้ำในจุดที่ไม่เหมาะสม เป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมขัง

^{๕๓} พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

ที่นาของตน จึงขอให้กรมทางหลวงดำเนินการแก้ไขเพื่อให้สามารถระบายน้ำที่ท่วมขังออกจากที่นา ในขณะที่กรมทางหลวงเห็นว่าที่นาดังกล่าวเป็นที่ลุ่มและการที่น้ำท่วมขังเกิดจากเจ้าของที่ดินติดเขตทางหลวงได้ถมดินเพื่อปลูกสร้างอาคารมากขึ้น ทำให้การระบายน้ำไม่คล่องตัว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ข้อเท็จจริงน่าเชื่อว่าก่อนที่จะมีการก่อสร้างขยายทางหลวงนั้นทิศทางการไหลของน้ำจะไหลจากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออกตามความลาดเอียงของพื้นที่แล้วไหลไปทางทิศใต้ตามแนวทางหลวงซึ่งมีความลาดเอียงจากทิศเหนือไปทิศใต้ทำให้ไม่เกิดน้ำท่วมขังในที่นาพิพาท แต่เมื่อกรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงและขัดขวางเส้นทางการไหลของกระแสน้ำ ประกอบกับเอกชนได้ถมดินเพื่อก่อสร้างอาคารบริเวณติดต่อกับเขตทางมากขึ้น รวมทั้งมีการถมทางขึ้นเขตทางเพื่อทำเป็นทางเชื่อมกับทางหลวงทำให้ที่ดินพิพาทไม่มีทางระบายน้ำ เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๓๗^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้กรมทางหลวงเป็นผู้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้สร้างทางหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ เพื่อบริหารจัดการก่อสร้างดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการ

^{๕๔} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๗ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการตัดขาดของการจราจร

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าว รื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง รื้อถอนหรือทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกชดเชยค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น กรมทางหลวงจึงมีหน้าที่รักษาสภาพแวดล้อมให้คงเดิม โดยต้องจัดให้มีทางระบายน้ำออกจากที่นาพิพาท การที่กรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงทับเส้นทางทางรถไฟของกระแสน้ำและไม่ดำเนินการอย่างใดๆ เพื่อเป็นการรักษาสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่นาพิพาทอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้กรมทางหลวงดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้เป็นเจ้าของที่นาให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒/๒๕๔๘)

- เมื่อมีการออกระเบียบฉบับใหม่อันมีผลเป็นการยกเลิกระเบียบฉบับเดิมหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องออกคำสั่งหรือดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบฉบับใหม่ การที่ยังคงออกคำสั่งโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ของระเบียบฉบับเดิมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เดิม) สั่งจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวสมาชิกฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.) ให้แก่บุคคลผู้มีชื่อตามทีสมาชิก ช.พ.ส. ที่เสียชีวิตได้ระบุให้เป็นผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ไว้ในหนังสือแจ้งทายาทของสมาชิก ช.พ.ส. (ช.พ.ส. ๒๙) อันเป็นการกำหนดตัวผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ตามระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นระเบียบฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้ว มีผลทำให้ผู้เป็นบุตรซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของสมาชิก ช.พ.ส. ช้างต้นไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคุรุสภาฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคุรุสภาฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดให้ยกเลิกระเบียบคุรุสภาฯ ฉบับเดิมแล้ว และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ใหม่ โดยในข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้จ่ายเงินสงเคราะห์ฯ เฉพาะแก่คู่สมรส บุตร บิดามารดาของสมาชิกคุรุสภาซึ่งเป็นคู่สมรสของสมาชิก และบิดามารดาของสมาชิก ช.พ.ส. ตามลำดับ เท่านั้น ประกอบกับข้อ ๓ ของระเบียบฉบับเดียวกันได้กำหนดให้บรรดาระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบดังกล่าวให้ใช้ระเบียบดังกล่าวแทน นอกจากนั้น ในบทบัญญัติเฉพาะกาลของระเบียบ

ข้างต้นไม่ได้กำหนดให้ผู้มีชื่อตามทีระบุไว้ในหนังสือ (ช.พ.ส. ๒๙) ตามระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ อันแสดงว่าระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ประสงค์ให้ระบุชื่อทายาทของสมาชิก ช.พ.ส. ให้แตกต่างไปจากบุคคลตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ ข้างต้น ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาส่งจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิมในระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งไม่ใช่บุคคลตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ตามระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้จ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่บุตรซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของสมาชิก ช.พ.ส. ที่เสียชีวิต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘/๒๕๔๘)

- ในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และหากเกิดความเสียหายขึ้นจากเหตุดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กับผู้ประกอบธุรกิจขายบริการ Time sharing ที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขจากเอกสารโฆษณา โดยมีการเรียกเก็บค่าบำรุงรายปีจากสมาชิกทั้งที่ได้ระบุไว้ในเอกสารดังกล่าวว่า เมื่อมีการชำระเงินเป็นสมาชิกแล้วจะได้สิทธิเข้าพักในโรงแรมโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ อีก ได้ฟ้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเสียหายมากกว่าความเสียหายเดิมที่ได้รับก่อนนำเรื่องมาร้องทุกข์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๑)^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้

^{๕๕} พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวตามมาตรา ๑๐ (๑)^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งตามความในข้อ ๕^{๕๗} ข้อ ๖^{๕๘} ข้อ ๗^{๕๙} และข้อ ๘^{๖๐} ของระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติ

^{๕๖} พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๗ - ๖๐} ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๕ การรับหนังสือเข้า ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทั่วไปเป็นผู้ดำเนินการลงรับหนังสือ และเสนอเลขาธิการลงนามเพื่อมอบหมายให้ส่วนที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ โดยฝ่ายบริหารทั่วไปเป็นผู้ดำเนินการส่งเรื่องให้ส่วนต่างๆ ตามที่เลขาธิการสั่งการ และส่วนต่างๆ ที่ได้รับเรื่องลงรับเรื่องแล้วเสนอผู้อำนวยการพิจารณาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ในส่วนนั้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อไป ภายใน ๒ วันทำการ นับแต่วันรับหนังสือเข้า

ข้อ ๖ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอผู้อำนวยการภายใน ๑๕ วันทำการ นับแต่วันที่เริ่มดำเนินการ เพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนามในหนังสือส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาหรือในหนังสือเชิญคู่กรณีมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเจรจาไกล่เกลี่ย

ข้อ ๗ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับแจ้งผลการดำเนินการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผลการเจรจาไกล่เกลี่ยแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเสนอผู้บังคับบัญชาแจ้งผลให้คู่กรณีทราบ ภายใน ๑๕ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ข้อ ๘ ในกรณีที่เลขาธิการเห็นสมควรให้ดำเนินการแก่ผู้ประกอบการ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบประมวลเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะกรรมการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาภายใน ๓๐ วันทำการ นับแต่วันที่เลขาธิการได้สั่งการดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

ราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อส่งการภายใน ๒ วันทำการ นับแต่วันได้รับหนังสือร้องทุกข์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานด้วยการมีหนังสือเชิญคู่กรณีมาพบเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ยภายใน ๑๕ วันทำการ นับแต่วันที่เริ่มดำเนินการ และให้สำนักงานฯ แจ้งผลการเจรจาไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทราบภายใน ๑๕ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการเจรจาไกล่เกลี่ย และกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรให้ดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบประมวลเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคภายใน ๓๐ วันทำการ นับแต่วันที่เลขาธิการฯ ส่งการ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ได้รับคำสั่งให้ดำเนินการจนถึงวันที่มีหนังสือจากสำนักงานฯ แจ้งให้คู่กรณีมาเจรจาไกล่เกลี่ย เป็นระยะเวลาห่างกันถึง ๗๙ วัน จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรจากที่ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนฯ กำหนดไว้ แต่โดยที่ ความเสียหายที่ ผู้ฟ้องคดี ได้รับ ซึ่งเป็นความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิเข้าพักในโรงแรมและต้องเสียค่าบำรุงประจำปี ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่เป็นความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีเองไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาในฐานะคู่สัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙/๒๕๔๘)

- การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่วินิจฉัยสั่งการข้อร้องเรียนของราษฎรเนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ย่อมไม่เป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่ร้องเรียน

ในคดีที่มีการร้องเรียนต่อกรมการประกันภัยขอให้เพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทประกันภัยซึ่งมีพฤติการณ์ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่รถยนต์ของผู้ร้องเรียนถูกชน พร้อมทั้งขอให้บริษัทดังกล่าวชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ร้องเรียนไม่ได้ใช้รถยนต์ในระหว่างการซ่อม แต่กรมการประกันภัยไม่วินิจฉัยสั่งการให้บริษัทฯ ชดเชยค่าเสียหายตามคำขอของผู้ร้องเรียน นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ พระราชบัญญัติ

ประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕^{๖๑} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบกรมการประกันภัยว่าด้วยขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๖ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้กรมการประกันภัยมีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องค่าสินไหมทดแทนระหว่างบริษัทประกันภัยกับผู้เสียหาย ดังนั้น การที่ กรมการประกันภัยไม่ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการให้บริษัทประกันภัยชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่ได้ ใช้รถยนต์ที่อยู่ในระหว่างการซ่อมให้แก่ผู้ที่ร้องเรียนเพราะไม่ใช่หน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่เป็นการ กระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๔/๒๕๔๘)

๔. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ ในช่วงครึ่งปีหลัง พบว่า มีหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ ดังนี้

^{๖๑} พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๖ ห้ามมิให้บริษัทประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยที่ต้อง จ่ายหรือคืนแก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือจ่ายหรือคืนไปโดยไม่สุจริต

การกระทำหรือการปฏิบัติใดๆ ของบริษัทที่จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลัก เกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๙ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเมื่อปรากฏแก่ รัฐมนตรีว่าบริษัท

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยที่ต้องจ่ายหรือคืนโดยไม่มีเหตุ อันสมควร หรือจ่ายหรือคืนไปโดยไม่สุจริต

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘๘ บริษัทใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓....มาตรา ๓๖.....ฯลฯ ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินห้าแสนบาท และถ้าเป็นกรณีการกระทำความผิดต่อเนื่อง ให้ปรับอีกไม่เกินวันละสองหมื่นบาทตลอดเวลา ที่ยังฝ่าฝืนอยู่

(๑) การใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีที่มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดในสัญญาทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองต้องนำเหตุอันมีผลทำให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าวซึ่งหน่วยงานทางปกครองมีส่วนต้องร่วมรับผิดชอบพิจารณาประกอบในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เกิดความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีที่หน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิตามสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อเรียกค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ดังนี้

หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้าง ย่อมมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมสำหรับส่งมอบแก่ผู้รับจ้างเพื่อเข้าดำเนินการก่อสร้าง แม้ว่าในข้อสัญญาจะไม่ได้กำหนดหน้าที่ดังกล่าวไว้ก็ตาม และในกรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างโดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นของหน่วยงานทางปกครองมีส่วนร่วมอยู่ด้วย หากหน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิตามสัญญาจ้างเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างอันเนื่องมาจากการส่งมอบงานล่าช้าดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองต้องนำระยะเวลาในส่วนที่ต้องรับผิดชอบทำให้เกิดความล่าช้ามาพิจารณาขยายระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับจ้างในการคำนวณค่าปรับด้วย

ในคดีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและวางระบายน้ำกับเทศบาล ฟ้องขอให้เทศบาลคืนเงินค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างตามส่วนของจำนวนวันที่เทศบาลต้องรับผิดชอบในความล่าช้าที่เกิดขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีการประกวดราคาจนมีการทำสัญญาจ้างก่อสร้างโดยถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เทศบาลในฐานะผู้ว่าจ้างย่อมมีหน้าที่จัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมที่จะส่งมอบแก่ผู้รับจ้างเพื่อเข้าทำการก่อสร้าง แม้ว่าในสัญญาจ้างจะไม่ได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ก็ตาม เมื่อมีเหตุขัดข้องในการส่งมอบพื้นที่เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำการก่อสร้างได้อันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ระยะเวลาในการก่อสร้างของผู้รับจ้างต้องล่าช้าออกไป โดยระยะเวลาที่ล่าช้าในส่วนนี้เท่ากับระยะเวลาที่เทศบาลได้ใช้ไปในการแก้ไขเหตุขัดข้องเพื่อให้สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของเทศบาล ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างได้แจ้งเหตุขัดข้องเพื่อให้เทศบาลแก้ไข รวมทั้งขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาจ้างโดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น

และเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างแล้ว จึงเป็นกรณีที่เทศบาลต้องขยายระยะเวลาในการก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างตามระยะเวลาที่เป็นความบกพร่องของเทศบาล ฉะนั้น การปรับผู้รับจ้างกรณีส่งมอบงานล่าช้าโดยไม่ได้หักจำนวนวันที่เทศบาลต้องขยายเวลาก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างออกจากจำนวนวันที่ส่งมอบงานล่าช้าทั้งหมดจึงไม่ชอบ เทศบาลจึงต้องคืนค่าปรับในส่วนของวันดังกล่าวให้กับผู้รับจ้าง ศาลพิพากษาให้เทศบาลคืนค่าปรับในส่วนที่ต้องขยายเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙/๒๕๔๘)

(๒) ในการตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้าง หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้าง ต้องตรวจรับด้วยการพิจารณาจากข้อกำหนดในสัญญาเป็นสำคัญ จะนำมาตรฐานของงานหรือพัสดุที่ใช้ในงานอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือหรือเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้างมาเปรียบเทียบแล้วใช้เป็นเหตุไม่รับมอบงานหรือบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวไม่ได้

ในคดีที่เทศบาลไม่รับมอบงานและบอกเลิกสัญญาจ้างวางท่อขยายเขตประปา กับเอกชนผู้รับจ้าง โดยอ้างว่าผู้รับจ้างใช้ท่อเหล็กกล้าที่มีความหนาและน้ำหนักน้อยกว่าท่อเหล็กกล้าซึ่งผู้รับจ้างรายอื่นนำมาใช้ในสัญญาจ้างประเภทเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อในสัญญาจ้างไม่ได้ระบุความหนาและน้ำหนักของท่อเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างจะต้องนำมาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา กรณีจึงต้องพิจารณาตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ท่อเหล็กกล้าโดยทั่วไป เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างนำท่อเหล็กกล้าตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ใช้ได้ตามมาตรฐาน มอก. มาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา จึงเป็นการปฏิบัติโดยถูกต้องตามสัญญาแล้ว การที่เทศบาลนำคุณสมบัติของท่อประปาที่ผู้รับจ้างรายอื่นใช้ในการขยายเขตประปาให้แก่เทศบาลซึ่งมีน้ำหนักและความหนามากกว่ามาเปรียบเทียบกับท่อเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างนำมาใช้แล้วไม่รับมอบงาน เป็นการตรวจสอบที่อยู่นอกเหนือและเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้าง เมื่อเทศบาลนำกรณีดังกล่าวมาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาจ้าง จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินค่าจ้างตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๔๘)

(๓) การใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองโดยการฟ้องคดี หน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันมีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด วางหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ ไว้ ดังนี้

(๓.๑) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองหน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตั้งแต่วันที่รู้ว่ามีการกระทำผิดเงื่อนไขในสัญญาไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใด และไม่อาจนำเอาการรับสภาพความรับผิดชอบในหน้าที่ดำรงชำระที่เกิดขึ้นภายหลังจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วมาอ้างเป็นเหตุในการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไปอีก

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฟ้องเรียกค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มจากเอกชนซึ่งเป็นผู้สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในสัญญาให้เช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุ อันเนื่องมาจากเอกชนดังกล่าวไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุรายปีภายในเวลาที่กำหนดไว้ ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ผู้ให้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ ฉบับลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๙ จึงต้องชำระค่าตอบแทนฯ เพิ่มอีกในอัตราร้อยละ ๑ ต่อวันของค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุรายปีที่ชำระล่าช้านับถัดจากวันครบกำหนดชำระ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองอนุญาตให้เอกชนคู่สัญญาใช้ความถี่วิทยุอันมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓^{๖๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีตามคำฟ้องเป็นข้อพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีฯ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าเอกชนซึ่งเป็นผู้สัญญาข้างต้นชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุรายปีไม่ตรงตามกำหนดเวลาตามประกาศของกระทรวงคมนาคมฯ โดยได้นำเงินดังกล่าวรวมทั้งเงินค่าตอบแทนฯ เพิ่มบางส่วนมาชำระพร้อมกันในภายหลัง กรณีถือว่าวันที่มีการนำเงินมาชำระเป็นวันที่สำนักงานฯ ได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเรียกให้ชำระค่าตอบแทนฯ เพิ่มในส่วนที่ยังไม่ครบถ้วนแล้ว เมื่อมีการนำคดีมาฟ้อง

^{๖๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่าความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ต่อศาลภายหลังจากระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่นำเงินมาชำระ จึงยอมเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ข้างต้น ทั้งนี้ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาได้ยื่นแบบคำขอลดหรือลดเงินค่าตอบแทนฯ เพิ่มอันมีผลเป็นการรับสภาพความรับผิดในหนี้ที่ค้างชำระต่อสำนักงานฯ เป็นเหตุให้สำนักงานฯ เกิดสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๙๓/๒๘^{๖๓} และมาตรา ๑๙๓/๓๕^{๖๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งสิ้นสุดแล้วขยายออกไป เนื่องจากเมื่อสำนักงานฯ ได้รู้ว่าคู่สัญญากระทำความผิดขอสัญญาไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใดเมื่อใด ก็ชอบที่จะต้องนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๖/๒๕๔๘)

(๓.๒) ในกรณีที่สัญญาทางปกครองมีข้อกำหนดให้สิทธิหน่วยงานทางปกครองบังคับชำระหนี้ได้นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามก่อน หน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นับแต่วันที่มีการทำผิดสัญญา ไม่ใช่ นับแต่วันที่คู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามหนังสือทวงถามตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง^{๖๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^{๖๓-๖๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๒๘ การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้นไม่ว่ามากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันด้วย แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันเดิมไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๙๓/๓๕ ภายใต้นับบังคับมาตรา ๑๙๓/๒๗ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้รับความรับผิดหรือให้ประกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔ ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

ในคดีที่มหาวิทยาลัยของรัฐฟ้องข้าราชการซึ่งลาไปศึกษาต่อแต่กลับมาปฏิบัติราชการขอใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในสัญญารับทุนจากมหาวิทยาลัย เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวขอใช้เงินที่ได้รับไปตามสัญญาข้างต้นคืน โดยในข้อสัญญาฯ มีข้อกำหนดระบุว่าผู้รับทุนจะขอใช้เงินทุนคืนทันทีที่ผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามก่อน นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการขอใช้เงินทุนคืนตามสัญญาพิพาทจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีฯ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และการที่ตามข้อสัญญาฯระบุว่าผู้รับทุนจะชำระเงินทุนคืนทันทีที่ผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามนั้น เป็นข้อตกลงที่ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยในอันที่จะใช้สิทธิบังคับชำระหนี้ได้นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามเสียก่อน ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถใช้สิทธิบังคับให้ผู้รับทุนขอใช้เงินทุนได้ตั้งแต่วันที่การลาออกจากราชการของผู้รับทุนมีผล ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้รับทุนผิดสัญญาพิพาทโดยไม่รับราชการขอใช้ทุนให้ครบกำหนดตามสัญญา อันทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว โดยถือว่าเป็นวันที่มหาวิทยาลัยรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่ามหาวิทยาลัยนำคดีมาฟ้องภายหลังจากเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น โดยมหาวิทยาลัยไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นกรณีที่ต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีภายหลังจากที่ต้องมีการทวงถามเป็นหนังสือตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน เนื่องจากมาตราดังกล่าวไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีหรือการเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดี ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๘/๒๕๔๘)

(๓.๓) การฟ้องคดีเพื่อขอให้คู่สัญญาชำระหนี้ตามสัญญาทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างกรณีที่ต้องรอผลการพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนหนี้หรือแนวทางในการชำระหนี้จากกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองมาเป็นเหตุเพื่อให้อาจฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วได้

^{๖๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๒ หน้า ๔๐

ในคดีที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิกถอนทุนตามสัญญาับทุนรัฐบาล เพื่อศึกษาในต่างประเทศเนื่องจากผู้รับทุนผิดสัญญาไม่สามารถเดินทางไปศึกษาได้ และต่อมา ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ผู้รับทุนชดใช้เงินที่เบิกไปแล้วพร้อมเบี้ยปรับ แต่ไม่ได้ฟ้องคดี ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เพิกถอนทุน โดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะต้องรอผลการพิจารณาข้อหาหรือกรณี ผู้รับทุนขอยกเว้นเบี้ยปรับจากกรมบัญชีกลางก่อน นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญา พิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดีฯ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในคดีนี้วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีได้ แก่วันที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เพิกถอนทุน จึงถือว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดีนับแต่วันดังกล่าว ส่วนกรณีที่ต้องรอผลการพิจารณาหรือเกี่ยวกับการขอยกเว้นเบี้ยปรับจาก กรมบัญชีกลางนั้น เนื่องจากการตอบข้อหาหรือเป็นเพียงการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองว่าสมควรลดหย่อนเบี้ยปรับให้ได้หรือไม่เท่านั้น จึงไม่ได้เป็นเหตุอันจะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดีขึ้นใหม่ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือตอบข้อหาหรือ และไม่ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่น ที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เพราะไม่ใช่ เหตุอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งจะต้อง เป็นกรณีที่ไม่ใช่เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๖๕/๒๕๔๘)

^{๒๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้ พิจารณาได้