



**สรุปหลักปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๕๙ (ครั้งแรก)**

สำนักงานศาลปกครอง

มกราคม ๒๕๕๐

สรุปหลักปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๕๙ (ครั้งแรก)

สำนักงานศาลปกครอง

มกราคม ๒๕๕๐

คำนำ

ตามที่สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เผยแพร่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดินแล้วนั้น บัดนี้ สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๙ (ครึ่งปีแรก) สำหรับเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังเช่นที่ผ่านมา เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยยังคงแนวทางในการจัดทำทำนองเดียวกันกับที่ได้เคยดำเนินการมาแล้ว

สำนักงานศาลปกครองหวังว่าเอกสารเผยแพร่ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามสมควร

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

หน้า

๑. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๑
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๗
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๑๑
๒. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๑๔
๓. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๑๖
๔. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๒๔

หลักปฏิบัติราชการ

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๙ (ครั้งแรก)

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๙ ในรอบครั้งแรก สามารถสรุปหลักปฏิบัติราชการที่ดี โดยเรียงตามลำดับของประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ดังนี้

๑. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ในการวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญในกรณีต่างๆ ดังนี้

(๑) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการออกข้อบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ประกอบการโรงแรมฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ เป็นการใช้อำนาจออกข้อบัญญัติเกินกว่าอำนาจที่ได้รับตามกฎหมายและเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกข้อบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เมื่อปรากฏว่าในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว เฉพาะในเรื่องของอำนาจในการจัดเก็บ โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ จากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง^๑ โดยในการดำเนินการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมดังกล่าว พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ และเนื่องจากการกำหนดข้อบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติในลักษณะดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๙)

(๒) การมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด ขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่เวร

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งมอบหมายภารกิจใดๆ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดถือปฏิบัติ และคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ ไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความระมัดระวัง ดังเช่นวิญญูชนจะพึงปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ แล้ว หากเกิดความเสียหายอย่างใด ๆ ขึ้น ย่อมไม่อาจถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจาก

^๑ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐

ข้อ ๑ ให้ผู้พักในโรงแรมที่เสียค่าเช่าห้องพักเสียค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อ ๒

ข้อ ๒ การออกข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ให้เรียกเก็บได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพัก

ข้อ ๓ ให้บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อ ๒ ไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพัก และนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป

การกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^๒ ประกอบกับ
มาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง
ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากกรณีที่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหาย
ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีนอนพักผ่อนอยู่ในอีกอาคารหนึ่งซึ่งไม่ใช่อาคารเก็บทรัพย์สินที่สูญหาย
ในช่วงเวลาของการปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรดูแลรับผิดชอบสถานที่และทรัพย์สินนอกเวลาทำงานปกติ
ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
เมื่อปรากฏว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอยู่เวรฯ ภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติงาน
ตามปกติแล้วต่อเนื่องไปจนถึงวันรุ่งขึ้นโดยต้องปฏิบัติงานปกติในวันดังกล่าวต่อไปอีกนั้น
เป็นคำสั่งที่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในเวลาทำงานปกติและนอกเวลาทำงานปกติ
รวมกันถึงสองวันกับหนึ่งคืนติดต่อกัน ดังนั้น โดยสภาพของการทำงานจึงต้องยอมให้ผู้ฟ้องคดี
ได้นอนพักผ่อนระหว่างอยู่เวรในตอนกลางคืน และเมื่อปรากฏด้วยว่าเงินค่าตอบแทนการอยู่เวร

^{๒-๓} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แก่หน่วยงาน
ของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรง
แห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน
ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและ
เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน
ของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก
เจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับ
ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นเงินค่าตอบแทนที่นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติไม่ใช่เงินค่าจ้าง
 ใฝ่ยาม ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งเป็นนักการภารโรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่องานรักษาความปลอดภัย
 ผู้มีอาชีพใฝ่ยามโดยเฉพาะ นอกจากนั้น เมื่อปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ห้ามผู้ฟ้องคดีนอนพักผ่อน
 ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการอยู่เวรว่าจะต้องดูแลตรวจอาคารใด
 หรือเฝ้าดูแลทรัพย์สินใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องตรวจสอบสถานที่และทรัพย์สินในทุกอาคาร
 เยี่ยมวิญญูชนจะพึงกระทำในการดูแลทรัพย์สินของตน ฉะนั้น เมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของ
 ผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังดูแลเครื่องใช้และสถานที่
 ตามสมควรอันพึงปฏิบัติแล้ว โดยได้ตรวจสอบความเรียบร้อยในการปิดล็อกประตูหน้าต่างของ
 ห้องเก็บทรัพย์สินที่สูญหายก่อนที่จะเข้านอนพักผ่อนและไม่พบสิ่งผิดปกติแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดี
 ไปพักผ่อนเฝ้าระวังเหตุอยู่ในอาคารอื่นซึ่งไม่ใช่อาคารที่ทรัพย์สินสูญหาย จึงเป็นการอยู่ปฏิบัติหน้าที่
 ตามปกติ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สิน ประกอบกับผลการสอบสวน
 ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสรุปว่า ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหายไป
 โดยไม่ทราบสาเหตุ อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้วไม่
 ป้องกันแก้ไข จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ทรัพย์สินของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีสูญหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ราคาทรัพย์สินที่สูญหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี
 ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย (ค่าพิพากษา
 ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙/๒๕๔๙)

(๓) การกำหนดระยะเวลาการให้หรือขายเอกสารแข่งขันราคาสำหรับการจัดซื้อ จัดจ้าง

การกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หรือขายเอกสารแข่งขันราคาตามประกาศจัดซื้อ
 จัดจ้างนั้น หน่วยงานทางปกครองต้องไม่นับรวมวันหยุดราชการเข้าไว้ในกำหนดเวลา
 ดังกล่าว การนับรวมวันหยุดราชการอันเป็นเหตุให้มีจำนวนวันสำหรับให้หรือขายเอกสาร
 ไม่เป็นไปตามจำนวนวันตามที่กฎหมายว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้ประกาศ
 แข่งขันราคานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศสอบราคาจัดซื้อจัดจ้าง
 โดยกำหนดระยะเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาซึ่งเมื่อหักวันหยุดราชการออกแล้ว
 ทำให้เหลือเวลาในการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ
 ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี
 ออกประกาศสอบราคาจัดซื้อจัดจ้างโดยกำหนดระยะเวลาในการขายแบบและเอกสาร
 สอบราคารวมทั้งสิ้น ๑๑ วัน แต่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการจำนวน ๖ วัน ทำให้

มีเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาเพียง ๕ วันทำการนั้น ประกาศสอบราคาในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันขายแบบและเอกสารสอบราคาจึงมีกำหนดระยะเวลาไม่เป็นไปตามข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง^๔ ประกอบกับข้อ ๒๗ วรรคสอง^๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กำหนดให้มีช่วงเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ประกาศสอบราคาดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ออกประกาศขายระยะเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาข้างต้นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการปิดประกาศขายระยะเวลาดังกล่าวโดยเปิดเผยและส่งประกาศนั้นแก่ผู้มีอาชีพรับจ้างตามข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง^๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ

^{๔-๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๒๗

ฯลฯ

ฯลฯ

การให้หรือขายเอกสารสอบราคาในการสอบราคา ซึ่งรวมทั้งคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดให้ถือปฏิบัติตามการให้หรือขายเอกสารของวิธีการประกวดราคาโดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ให้เริ่มดำเนินการให้หรือขายเอกสารสอบราคา ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศสอบราคาจนถึงก่อนวันเปิดซองสอบราคา

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๑ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีการประกวดราคา ให้เจ้าหน้าที่พัสดุปิดประกาศประกวดราคา โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ว่าการอำเภอและที่ศาลากลางจังหวัดนั้น และส่งไปประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงในท้องถิ่นของจังหวัดนั้น กรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ศูนย์รวมข่าวประกวดราคา และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี และหากเห็นควรจะส่งประกาศไปยังผู้มีอาชีพขายหรือผู้รับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือจะโฆษณาโดยวิธีอื่นอีกด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๒ การให้หรือขายเอกสารประกวดราคาในการประกวดราคา ซึ่งรวมทั้งคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียด ให้กระทำ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสถานที่ที่สามารถติดต่อได้โดยสะดวกและไม่เป็นเขตหวงห้าม กับจะต้องจัดเตรียมไว้ให้มากพอสำหรับความต้องการของผู้มาขอรับหรือขอซื้อที่มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นอย่างน้อยรายละ ๑ ชุด โดยไม่มีเงื่อนไขอื่นในการให้หรือขาย ทั้งนี้ ให้เริ่มดำเนินการให้หรือขายก่อนวันรับซองประกวดราคาไม่น้อยกว่าสิบวัน และให้มีช่วงเวลาในการให้หรือขายไม่น้อยกว่าสิบวันด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๓ ก่อนวันเปิดซองประกวดราคา หากมีความจำเป็นที่จะต้องชี้แจงหรือให้รายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีความจำเป็นต้องแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญซึ่งมิได้กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาตั้งแต่ต้น ให้จัดทำเป็นประกาศและเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติม และดำเนินการตามข้อ ๓๑ โดยอนุโลม กับแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือขอซื้อเอกสารประกวดราคาไปแล้วทุกรายด้วย

โดยชอบแล้ว การขยายระยะเวลาในการขายแบบและเอกสารสอบราคาจึงยังไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการเพื่อแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องหรือบุคคลทั่วไปได้ทราบถึงการมีประกาศขยายระยะเวลาซึ่งถือเป็นสาระสำคัญในการสอบราคาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ จึงเป็นเหตุให้ประกาศสอบราคาที่เป็นพิพาทซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่เช่นเดิม ศาลพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสอบราคาที่เป็นพิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘/๒๕๔๙)

(๔) การมอบอำนาจ

เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมสามารถปฏิบัติการแทนผู้มอบอำนาจได้เฉพาะภายในขอบเขตตามที่ได้รับมอบอำนาจเท่านั้น หากกระทำนอกเหนือจากที่ได้รับมอบอำนาจ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

ในคดีที่สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น จำกัด ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่กระทำการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยได้วินิจฉัยตอบข้อหารือของประธานสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยขอนแก่นฯ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบของสหกรณ์ฯ ว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการดำเนินการ และผู้ตรวจสอบกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ในประเด็นเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์ฯ โดยรองนายทะเบียนสหกรณ์ได้วินิจฉัยให้สมาชิกสหกรณ์ฯ ที่เคยกระทำผิดระเบียบดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์ฯ ได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความข้อบังคับซึ่งตามมาตรา ๔๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สหกรณ์ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความข้อบังคับขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๔

^๓ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

^๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อกำเนิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะ (มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทะเบียนสหกรณ์ได้มอบอำนาจการตีความข้อบังคับตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ให้เฉพาะรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่แต่งตั้งจากรองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยแทนนายทะเบียนสหกรณ์^๙ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับแต่งตั้งจากตำแหน่งสหกรณ์จังหวัดให้ปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนสหกรณ์เฉพาะในเรื่องการส่งเสริม แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ และกฎหมายอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาที่สหกรณ์ฯ หรือได้ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๙/๒๕๔๙)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ได้วางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ ไว้ดังนี้

การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการต่างๆ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้โดยเคร่งครัด การดำเนินการคัดเลือกโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่ในการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖)

จะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ ๘๒๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนสหกรณ์

บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใดๆ ให้แตกต่างไปจากหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสรรพากรภาค ๑ (เจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากร ๙) สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) กรมสรรพากร แต่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งผู้สมัครรายอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นผลมาจากการดำเนินการคัดเลือกที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามที่ปรากฏในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุดที่ นร ๐๗๐๑/ว๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ รวมทั้งขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว ในส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก เนื่องจากเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดแตกต่างไปจากหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไป) มาใช้ในราชการพลเรือนตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ ซึ่งมีหลักการว่าผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการคัดเลือกจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารและเป็นผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีผู้ผ่านการประเมินตามที่สำนักงาน ก.พ. จัดทำไว้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกดำรงตำแหน่งรองอธิบดี นั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ของกระทรวงการคลัง ได้ออกประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ โดยระบุในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อประเมินความเหมาะสมกับตำแหน่งว่า คณะกรรมการฯ จะดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีประเมินความเหมาะสมกับตำแหน่งจากเอกสารที่กำหนดให้ส่งในการสมัคร ซึ่งประกอบด้วยใบสมัคร แบบแสดงผลงานด้านบริหารจัดการ และข้อเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของผู้สมัคร ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของงานในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง หรือวิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร เพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมที่สุดจำนวน ๓ - ๕ คน ต่อ ๑ ตำแหน่ง โดยประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดเกณฑ์ในการเลือกสรรว่า คณะกรรมการฯ จะพิจารณาจากพฤติกรรมหรือคุณลักษณะใดของผู้สมัคร และจะใช้วิธีการใดในการประเมินเพื่อให้ทราบถึงความรู้ความสามารถ รวมทั้งความเหมาะสมของผู้สมัครในตำแหน่งที่จะพิจารณาแต่งตั้ง ตลอดจนมีขั้นตอนในการดำเนินการคัดเลือกอย่างไร กรณีจึงเป็น

การดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามนัยของข้อ ๒.๒.๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ ที่ระบุให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างประจำสัปดาห์ โดยต้องถือว่าหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามข้อ ๒.๒.๒ ดังกล่าว เป็นรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การสรรหามีความโปร่งใสและเป็นธรรมตามวัตถุประสงค์ของมติคณะรัฐมนตรี^{๑๐} ประกอบกับคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสนอผู้ที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีที่ว่างซึ่งมีจำนวน ๔ ตำแหน่ง ตำแหน่งละ ๑ คน เพื่อให้ปลัดกระทรวงการคลังพิจารณาแต่งตั้ง โดยไม่ได้ระบุเหตุผลของความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่ง อันเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒.๖ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๓ ชื่อ ต่อ ๑ ตำแหน่ง พร้อมทั้งระบุเหตุผลของความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่งเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายพิจารณาแต่งตั้ง นอกจากนี้ยังปรากฏว่ารายชื่อของบุคคลซึ่งคณะกรรมการฯ คัดเลือก เป็นบุคคลที่กรมสรรพากรเสนอรายชื่อให้เข้ารับการคัดเลือกทั้งสิ้น โดยไม่มีผู้ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกด้วยตนเองได้รับการคัดเลือกแต่อย่างใด และผู้ได้รับการคัดเลือกจำนวน ๒ ราย เป็นผู้ที่ไม่ใช่ชื่ออยู่ในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. ตามเจตนารมณ์ของนโยบายในการคัดเลือกแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงตามมติคณะรัฐมนตรี อีกทั้งปรากฏว่าฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ได้ลงชื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกดังกล่าวรายหนึ่งภายหลังจากที่ได้มีการประชุมคัดเลือกไปแล้ว อันแสดงว่าฝ่ายเลขานุการฯ ได้รับรองต่อที่ประชุมว่ามีการตรวจสอบคุณสมบัติโดยที่ยังไม่ได้รับใบสมัคร ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าวจนได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งจากกรณีต่างๆ ดังที่กล่าวมาจึงทำให้เชื่อว่าการดำเนินการคัดเลือกในครั้งนี้ได้มีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรแต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้สมัครด้วยตัวเองรายอื่น ดังนั้น จากข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏข้างต้น การดำเนินการคัดเลือกของคณะกรรมการฯ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ อันมีผลทำให้คำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังซึ่งแต่งตั้งข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๐} มติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๓๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นมติที่เห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูงมาใช้ในราชการพลเรือน โดยได้กำหนดกระบวนการและกลไกในการเลือกสรรนักบริหารเอาไว้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่โปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากระบบอุปถัมภ์และการวิ่งเต้น

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ นั้น เมื่อปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมครั้งที่ ๓๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไป) มาใช้ในราชการพลเรือน โดยมีหลักการเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงว่าจำเป็นต้องเป็นผู้ที่ผ่านการประเมินสมรรถนะของนักบริหารใน ๔ ด้าน คือ ความรอบรู้ในการบริหาร การบริหารอย่างมืออาชีพ การบริหารคน และการบริหารระบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และได้รับการขึ้นบัญชีผู้ผ่านการประเมินตามที่สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้จัดทำ โดยบัญชีมีอายุไม่เกิน ๒ ปี แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกฯ ไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง หรือผู้ที่ส่วนราชการระดับกรมที่ตำแหน่งว่างเสนอชื่อให้สมัครเข้ารับการคัดเลือกส่วนราชการละ ๑ - ๒ ชื่อเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเข้ารับการคัดเลือกได้ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ (ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ การย้าย การเลื่อน การแต่งตั้ง และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ) จะกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจออกหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ แต่โดยที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร และมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีข้างต้น โดยหาก ก.พ. หรือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. เห็นว่า การดำเนินการใช้ระบบผู้บริหารระดับสูงตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบยังไม่เพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการให้มีผู้บริหารระดับสูง ก็อาจเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องดังกล่าวเป็นประการอื่น ก.พ. จึงไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสรรนักบริหารระดับสูงให้แตกต่างไปจากหลักการที่เป็นสาระสำคัญซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ได้ การที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ เพิ่มเติมจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบดังที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. เป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ระบุในคำสั่ง และให้เพิกถอนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ในส่วนที่เพิ่มเติมจากมติคณะรัฐมนตรีในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๙/๒๕๔๙)

๑.๓ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีผลเป็นการวางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีดังนี้

ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยหรือตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวและภายในขอบเขตของหลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนั้นๆ เป็นสำคัญ

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวปรากฏในคำวินิจฉัยในกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการ

การที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการใช้ดุลพินิจไม่สั่งบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการ โดยพิจารณาถึงระยะเวลาในการรับราชการที่เหลืออยู่ของผู้ขอกลับเข้ารับราชการที่จะสามารถทำประโยชน์ให้แก่ราชการ การมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง และการมีตำแหน่งว่างที่เหมาะสม โดยยึดถือประโยชน์ของราชการเป็นหลัก ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรับบุคคลกลับเข้ารับราชการตามนัยมาตรา ๖๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว และไม่ใช่นักเรียนหรือศิษย์เก่าราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าสมัครเข้ารับราชการและทางราชการต้องการจะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดได้

ในคดีที่ปลัดกระทรวงในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ ตามมาตรา ๕๒ (๔)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ไม่สั่งบรรจุผู้ฟ้องคดี ซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) ก่อนลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง กลับเข้ารับราชการตามคำขอนั้น ศาลปกครองสูงสุด **วินิจฉัยว่า** ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๒ (๔) ประกอบกับมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนฯ การบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในกรณีนี้เป็นอำนาจของ ปลัดกระทรวงที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรที่จะรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการหรือไม่ อันเป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถวินิจฉัยและตัดสินใจด้วยตนเองได้ภายใน ขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ และภายในขอบเขตของหลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจได้ตาม ขอบเขตอำนาจและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะราย โดยจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนั้นๆ เป็นสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลาที่จะรับ ราชการต่อไปจนเกษียณอายุราชการเพียงอีกประมาณ ๑๐ เดือน นับแต่วันที่ยื่นคำขอลับเข้ารับ ราชการ และกรมที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่เดิมไม่มีตำแหน่งว่างในระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิม ของผู้ฟ้องคดี ส่วนตำแหน่งอื่นที่ว่างลงในภายหลังก็เป็นตำแหน่งในหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมี ประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน หากบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในหน่วยงานดังกล่าว ในขณะที่อายุราชการเหลือเพียงเล็กน้อยย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อราชการเท่าที่ควร ปลัดกระทรวง จึงไม่สั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามที่ร้องขอนั้น ถือได้ว่าปลัดกระทรวงได้พิจารณาถึง

^{๑๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือมาตรา ๖๖ แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัด กระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้า ส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุและแต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมาในส่วนราชการที่มีฐานะ เป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือในสำนักงานเลขาธิการ รัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรับบุคคลกลับเข้ารับราชการ อันได้แก่ ระยะเวลาในการรับราชการที่เหลือที่จะทำประโยชน์ให้แก่ราชการ การมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง รวมทั้งการพิจารณาว่ามีตำแหน่งว่างที่เหมาะสมสำหรับผู้ขอหรือไม่ โดยยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดที่บัญญัติให้ต้องบรรจุแต่งตั้งข้าราชการที่ลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ารับราชการตามที่ขอ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖/๒๕๔๙)

(๒) การเลือกใช้วิธีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างสามารถกระทำโดยวิธีที่กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าวงเงินที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้างตามปกติได้ตามที่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเห็นสมควร ผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างของหน่วยงานทางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีอำนาจที่จะเลือกวิธีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีอื่นที่สูงกว่าวิธีการตามปกติที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับวงเงินที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้างได้โดยมีเหตุผลอันสมควร ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกมัดให้หน่วยงานทางปกครองอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกันต้องดำเนินการตามแต่อย่างใด

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดจ้างเหมาก่อสร้างและซ่อมแซมถนนลูกรังและถนนดินในเขตพื้นที่รับผิดชอบจำนวน ๑๙ สาย โดยแบ่งแยกเป็นโครงการ จำนวน ๑๙ โครงการ ซึ่งแต่ละโครงการมีวงเงินจ้างเหมาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยวิธีตกลงราคา เป็นการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะจ้างในครั้งเดียวกันให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ เพื่อให้สามารถสั่งจ้างโดยวิธีตกลงราคาได้แทนที่จะรวมโครงการทั้งหมดแล้วสั่งจ้างโดยใช้วิธีสอบราคาดังเช่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งซึ่งมีงานจ้างในลักษณะเดียวกันใช้ดำเนินการสั่งจ้าง จึงเป็นการสั่งจ้างที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสที่จะเข้าแข่งขันเสนอราคา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้โครงการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนทั้ง ๑๙ โครงการ จะมีความต้องการใช้พัสดุที่เหมือนกันหลายรายการ และระยะเวลาดำเนินการโครงการใกล้เคียงกันมากก็ตาม แต่สถานที่ตั้งของแต่ละโครงการไม่เชื่อมต่อและห่างไกลกัน โดยสภาพของโครงการทุกโครงการจึงไม่อาจรวมว่าจ้างเป็นโครงการเดียวกันได้ และเมื่อแต่ละโครงการมีวงเงินค่าจ้างเหมาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดี

ดำเนินการสั่งจ้างโดยวิธีตกลงราคาจึงเป็นการสั่งจ้างที่ขอบด้วยข้อ ๑๓^๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งจ้างงานซึ่งมีลักษณะอย่างเดียวกันโดยวิธีการสอบราคานั้น โดยที่ข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้ การซื้อหรือการจ้างตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔^๔ ถ้าผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างเห็นสมควรจะสั่งให้ดำเนินการ โดยวิธีที่กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าก็ได้ อันเป็นกรณีที่ระเบียบฯ ได้กำหนดให้อำนาจผู้สั่งซื้อหรือ สั่งจ้างสามารถทำการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างนอกเหนือจากวิธีที่ระเบียบฯ กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่จะ สั่งซื้อหรือสั่งจ้างได้ โดยเป็นการให้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระแก่ผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างที่จะเลือกสั่งซื้อ หรือสั่งจ้างด้วยวิธีอื่นตามที่ระเบียบฯ กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่า ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่วิธีสอบราคา หรือวิธีประกวดราคา ดังนั้น ในกรณีนี้ไม่ว่าผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างจะเลือกใช้วิธีตามวงเงินที่จะสั่งซื้อ หรือสั่งจ้างตามที่ระเบียบฯ กำหนดไว้อันได้แก่วิธีการตกลงราคา หรือจะเลือกใช้วิธีที่ระเบียบฯ กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าอันได้แก่วิธีการสอบราคาก็ล้วนแต่ขอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น สำหรับกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้ดุลพินิจสั่งจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยวิธี สอบราคาซึ่งเป็นวิธีที่กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่า ก็ไม่เป็นการผูกมัดให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลอื่น ๆ ต้องสั่งจ้างด้วยวิธีเดียวกันแต่อย่างใด ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๑๔๙/๒๕๔๙)

๒. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการละเลย ต่อหน้าที่ไว้ในคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วนนั้น ถือเป็น หน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบการเวนคืนที่ต้องพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการ เวนคืนมีมูลค่าหรือราคาลดลงจากการที่ต้องถูกเวนคืนหรือไม่ เพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องให้

^๓ - ^๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๔

ข้อ ๑๓ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

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

เจ้าของที่ดินร้องขอเสียก่อน ทั้งนี้ ในการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวจะต้องพิจารณาจากผลกระทบต่างๆ ที่ทำให้ที่ดินเฉพาะแปลงนั้นเปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องจากการเวนคืนโดยตรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนเพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ และขอความเป็นธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในชั้นอุทธรณ์ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคสอง^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๒๑ วรรคสาม^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว เห็นว่า ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับการพิจารณาถึงมูลค่าของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้ได้อย่างแท้จริง ด้วยว่า ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวมีราคาลดลงจากการที่ต้องถูกเวนคืนหรือไม่ เพียงใด โดยถือเป็นหน้าที่ของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ต้องปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอเสียก่อน เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาความเสียหายจากการเวนคืนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีได้ร้องขอเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ไว้โดยตรงก็ตาม แต่เนื่องจากการฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนที่เป็นธรรม และถือว่าเป็นกรณีอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยได้ ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาและกำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะที่ดินส่วนที่เหลือนี้ได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์^๗ ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ราคาลดลง จะต้องลดลงโดยเป็นผลโดยตรงจากการเวนคืนเท่านั้น อีกทั้งการจะพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงหรือไม่ เพียงใด เป็นการพิจารณาที่ดินแปลงนั้นเป็นการเฉพาะรายเท่านั้น โดยพิจารณาจาก

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๙ ๑๓๕ ๑๓๕

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

๑๓๕ ๑๓๕

^๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ ๑๓๕ ๑๓๕

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

ผลกระทบที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องจากการเวนคืน โดยพิจารณาถึงรูปร่างลักษณะ ขนาดที่เปลี่ยนแปลงไปของที่ดิน รวมถึงข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ เป็นต้น และมีอาจนำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาได้ เนื่องจากราคาประเมินทุนทรัพย์ดังกล่าวเป็นการกำหนดราคาประเมินที่ดินทั้งระบบ และเป็นการสำรวจเพื่อกำหนดราคาที่ดินใหม่ทุกๆ ปี อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังคงใช้ประโยชน์ได้ และมีได้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงแต่อย่างใด ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เหลือจากการเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙/๒๕๔๙)

๓. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในคดีต่างๆ ดังนี้

(๑) การฟ้องทนายทให้รับผิดแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งถึงแก่ความตาย

การฟ้องทนายทของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ชำระหนี้แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดซึ่งถึงแก่ความตายนั้น หน่วยงานทางปกครองต้องฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานทางปกครองได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดตามนัยมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม^{๑๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่เช่นนั้น

^{๑๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ลข

๑.ลข

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๑.ลข

๑.ลข

^{๑๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๗๓/๒๗ ผู้รับจ้างนำ ผู้รับจำนำ ผู้ทรงสิทธิยึดหน่วง หรือผู้ทรงบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้อันตนได้ยึดถือไว้ ยังคงมีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนอง จำนำ หรือที่ได้ยึดถือไว้ แม้ว่าสิทธิ (มีต่อหน้าถัดไป)

หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้เป็นทายาทของเจ้าหน้าที่ข้างต้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๗๒^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๘ หน้า ๑๖)

เรียกร้องส่วนที่เป็นประธานจะขาดอายุความแล้วก็ตาม แต่จะใช้สิทธินั้นบังคับให้ชำระดอกเบี้ยที่ค้างย้อนหลังเกินห้าปีขึ้นไปไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗๕๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหน้าที่นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙-๒๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบางอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

ในคดีที่กรมศุลกากรฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเสียชีวิตไปแล้ว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวซึ่งมีหน้าที่ตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการตรวจปล่อยสินค้าของบริษัทผู้ส่งออกสินค้า โดยไม่ตรวจสอบการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์ให้ถูกต้อง ทำให้เกิดช่องทางให้บริษัทผู้ส่งออกสินค้ากระทำทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรจากกรมศุลกากรทั้งที่ไม่มีการส่งออกสินค้าจริง นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีข้างต้นเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ตามมาตรา ๑๕๙๙^{๒๑} และมาตรา ๑๖๐๐^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นเจ้ามรดก จึงเป็นกรณีที่อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องห้ามไม่ให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งจ่ายบำเหน็จตกทอดอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายให้แก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือขอให้ส่งจ่ายบำเหน็จตกทอด เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวข้างต้น สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีอันมีต่อเจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้ามรดกจึงขาดอายุความตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องบังคับให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดเชยเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ค่าฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นค่าฟ้องที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำบังคับให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒

^{๒๑-๒๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกให้แก่ทรัพย์สิน

ทุกชนิดของผู้ตายตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒/๒๕๔๙)

(๒) การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญาของทางราชการ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติโดยชอบด้วยกฎหมายกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะที่เป็นกรทำให้สิทธิประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้ส่วนราชการกำกับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ให้ขอทบทวนมติ หากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทุกราย การที่เจ้าหน้าที่เลือกดำเนินการอย่างอื่นและนำมาเป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี จึงอาจเข้าลักษณะเป็นการใช้สิทธิที่มีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย และเป็น การกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้

ในคดีที่กองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการกองทัพบกให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา และได้บอกเลิกสัญญาจ้างเนื่องจากผู้รับจ้างไม่ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด อีกทั้งได้ดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายอื่นโดยวิธีพิเศษเพื่อให้เข้าทำงานก่อสร้างส่วนที่เหลือโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คณะกรรมการ กกอ.) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เสนอขอให้พิจารณาก่อน เป็นผลให้เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิกลับเข้าทำงานส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จและมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาสัญญาจ้างก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สามารถขยายระยะเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าก่อสร้างงานส่วนที่เหลือได้ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ได้กำหนดให้ส่วนราชการกำกับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือ

^{๒๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๗ หน้า ๑๖

ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ให้ขอ ทบทวนมติ หากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทางวินัยทุกราย ดังนั้น เมื่อต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เห็นชอบมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือ ผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบ การแลกเปลี่ยนเงินตรา ส่วนราชการต่างๆ จึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ โดยเคร่งครัดตามนโยบายของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ สำหรับในคดีนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ กกอ. ได้พิจารณาผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานก่อสร้างส่วนที่เหลือจากที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ และมีสิทธิรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างได้นั้น เป็นกรณีที่ คณะกรรมการ กกอ. พิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และโดยที่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้มีผลบังคับใช้ในปีกงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้มีผลในการเบิกจ่ายงบประมาณถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๓ จึงเป็นกรณีที่ยังอยู่ในกำหนดระยะเวลาบังคับใช้มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และเมื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการช่วยเหลือตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดี บอกลีกสัญญา จึงยังไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาและการบอกลีกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีผลให้ สัญญาเลิกกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกลีกสัญญาและดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายอื่น โดยวิธีพิเศษให้เข้าทำการก่อสร้างในส่วนที่เหลือแทนผู้ฟ้องคดีโดยไม่รอผลการพิจารณาของ คณะกรรมการ กกอ. ซึ่งพิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานในส่วนที่เหลือตามผลการ พิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ได้ ทั้งที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีอยู่แล้วถึงการที่ ผู้ฟ้องคดีขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. โดยเรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ คณะกรรมการ กกอ. เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวเคยมีหนังสือขอทราบความเห็นจาก ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีการจ้าง ผู้รับจ้างรายใหม่ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ที่กำหนดให้ส่วนราชการกำชับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๔๗)

(๓) การเรียกเก็บเงินค่าใช้ไฟฟ้าก่อนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมีผลบังคับใช้

หน่วยงานทางปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี โดยไม่อาจกล่าวอ้างแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่มีอยู่เดิมซึ่งขัดหรือแย้งกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีมาเป็นเหตุในการปฏิบัติให้แตกต่างไปจากมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลบังคับใช้ในภายหลังได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าฟ้องขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) คืนเงินค่าไฟฟ้าส่วนที่เรียกเก็บเกินกว่าจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีสมควรต้องชำระ อันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีได้นำอัตราค่าไฟฟ้าตามโครงสร้างใหม่ที่มติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงขึ้น มาใช้บังคับกับการใช้ไฟฟ้าที่เกิดขึ้นก่อนที่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบการปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าใหม่ตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ^{๒๔} ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงขึ้น โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกเก็บเงินค่าไฟฟ้าประจำเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ จากผู้ฟ้องคดีโดยคิดจากหน่วยการใช้กระแสไฟฟ้าในช่วงระหว่างวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ในอัตราโครงสร้างใหม่ โดยอ้างว่าเป็นการคิดค่าไฟฟ้าตามรอบวันอ่านหน่วยค่าไฟฟ้าประจำเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดี อันมีผลเป็นการเรียกเก็บค่าไฟฟ้าตามอัตราโครงสร้างใหม่ย้อนหลังไปก่อนที่มติคณะรัฐมนตรี

^{๒๔} พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ
- (๓) ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ
- (๔) ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ
- (๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้างต้นจะมีผลบังคับใช้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่ากับจำนวนค่าไฟฟ้าที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่าย เพิ่มขึ้นกว่าที่ควรต้องจ่ายพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้นำเงิน จำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๘/๒๕๔๙)

(๔) การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด และถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องดูแลผลประโยชน์ของประชาชนที่มาขอรับ บริการด้วยความละเอียดรอบคอบ ไม่เช่นนั้นหากเกิดความเสียหายใดๆ ขึ้นกับผู้รับบริการ อันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการตามแนวทางดังที่กล่าว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งรับจดทะเบียนตามหนังสือสัญญาซื้อขาย และสัญญาจำนองห้องชุดที่มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำนอง ดำเนินการด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ไม่ทราบว่าลายมือชื่อในสัญญาข้างต้นไม่ใช่ลายมือชื่อที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นลายมือชื่อปลอม เป็นเหตุให้ธนาคารผู้รับจำนองฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อบังคับให้ชำระหนี้เงินกู้และบังคับ จำนองตามสัญญาข้างต้น ซึ่งต่อมาศาลยุติธรรมพิพากษายกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ ทำสัญญาที่พิพาท กรณีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่กรมที่ดินปฏิเสธที่จะชดเชย ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับห้องชุดนั้น ความในข้อ ๒๘^{๒๕} ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเช่นเดียวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล กฎหมายที่ดินโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง^{๒๖} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้

^{๒๕} ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓

ข้อ ๒๘ เมื่อมีผู้มาแสดงความประสงค์ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุด ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเช่นเดียวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยอนุโลมและ ใช้แบบพิมพ์ตามแบบทำทะเบียน ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๖} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๔ ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีและเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และความในข้อ ๒ (๑)^{๒๗} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องสิทธิและความสามารถของบุคคลตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก่อนทำการจดทะเบียนฯ เมื่อข้อเท็จจริงจากการให้ถ้อยคำของเจ้าพนักงานที่ดินต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ปรากฏว่า ก่อนดำเนินการจดทะเบียนเกี่ยวกับห้องชุดข้างต้น เจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้ดำเนินการสอบสวนคู่กรณีด้วยตัวเอง และไม่ได้ตรวจสอบต้นฉบับบัตรประจำตัวของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนว่าเป็นบุคคลเดียวกับผู้ที่ลงลายมือชื่อในเอกสารประกอบการจดทะเบียนหรือไม่ เพียงแต่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ยื่นประกอบคำขอจดทะเบียนเท่านั้น เมื่อเห็นว่าครบถ้วนถูกต้องจึงดำเนินการจดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายห้องชุดพิพาท ประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีที่ศาลยุติธรรมพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีได้ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายห้องชุดพิพาท กรณีจึงมีน้ำหนักรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปร่วมยื่นคำขอจดทะเบียนฯ ห้องชุดพิพาท ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายห้องชุดพิพาทดังกล่าว โดยแม้จะฟังได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินไม่มีเจตนาถ่วงถ่วงผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งทำหน้าที่รับจดทะเบียนฯ มีหน้าที่ต้องดูแลผลประโยชน์ของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนโดยละเอียดรอบคอบ การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินข้างต้นจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐/๒๕๔๙)

^{๒๗} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒ ก่อนทำการจดทะเบียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) สิทธิและความสามารถของบุคคลรวมตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔)

ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๙ พบว่าศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักการคุ้มครองคู่สัญญาที่สุจริต มาปรับใช้ในการพิพาทคดีพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง ดังปรากฏในคำวินิจฉัยต่อไปนี้

(๑) การทำข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองด้วยวาจา

หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาทางปกครอง โดยกล่าวอ้างเหตุที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการจัดทำสัญญาให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่ระเบียบฯ กำหนดไว้ หากปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เชื่อโดยสุจริตว่าสัญญามีผลผูกพันโดยกฎหมายและไม่ปรากฏว่ามีการสมรู้ร่วมคิดหรือการ สมยอมกันระหว่างคู่สัญญา เนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบฯ เป็นเรื่องขั้นตอนการ ปฏิบัติงานภายในของเจ้าหน้าที่เท่านั้น

ในคดีที่นายกเทศมนตรีตกลงด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้จัดเก็บรายได้ จากการเข้าขายสินค้า ดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งพัฒนาตลาดสด แทนผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าเช่าตลาดสดให้แก่เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นรายเดือน ในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีเคยขอทำเป็นสัญญาเช่าตลาดสดแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถใช้ระเบียบ ของทางราชการเข้าไปจัดหาผลประโยชน์ได้เนื่องจากตลาดสดตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุไม่ใช่ทรัพย์สินของ ผู้ถูกฟ้องคดี และขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามข้อตกลงต่อไป ต่อมาคณะผู้บริหารชุดใหม่ของผู้ ถูกฟ้องคดีประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการตลาดสดเอง จึงได้แจ้งบอกเลิกข้อตกลง ข้างต้นกับผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังไม่ครบกำหนดเวลาตามข้อตกลงและไม่ยินยอมชดใช้ค่าเสียหาย ในการบอกเลิกข้อตกลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีทำข้อตกลงกับ ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อตกลงข้างต้นมีลักษณะเป็นสัญญาและโดยที่เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการมอบให้ ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐ (๓)^{๒๔} และ

^{๒๔} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ ภายใต้นบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

๑.ลข

๑.ลข

(๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล

๑.ลข

๑.ลข

มาตรา ๕๑ (๑)^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นสัญญาที่ไม่มีกฎหมายกำหนดแบบไว้ว่าจะต้องทำเป็นหนังสือ และแม้ว่าการได้มาซึ่งคู่สัญญาของเทศบาลตำบลจะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ แต่เมื่อในกรณีนี้พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาที่ตกลงไว้ด้วยวาจาจะมีผลผูกพันตามกฎหมาย ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการทำข้อตกลงนั้น ผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกับนายกเทศมนตรีคนเดิมซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ข้อตกลงข้างต้นแม้จะทำด้วยวาจาและไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ย่อมเกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบฯ เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งไม่อาจกล่าวอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาเนื่องจากเป็นกรณีที่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้เกิดจากสัญญาหรือมีเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้ตามมาตรา ๓๘๖^{๓๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการเก็บค่าเช่าขายสินค้า

^{๒๙} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่ารวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

^{๓๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๖ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติของกฎหมาย การบอกเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

อันเป็นความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแก่การไม่ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙)

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครอง

เมื่อคู่สัญญาทางปกครองตกลงกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครองฉบับเดิมโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย คู่สัญญาจึงต้องผูกพันตามข้อสัญญาที่แก้ไขใหม่และไม่อาจกล่าวอ้างประโยชน์ตามข้อสัญญาเดิมเพื่อปฏิเสธการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

ในคดีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างให้ก่อสร้างอาคารหอพักข้าราชการ โดยในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงจัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างเดิมเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้างอันเป็นการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แต่เมื่องานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ตามข้อตกลงที่แก้ไขเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งความเห็นจากสำนักงานประมาณว่าสัญญาจ้างข้างต้นไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชยเนื่องจากในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง เป็นการดำเนินการโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย บันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างจึงเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลสมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตามแม้ว่าในประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างจะไม่ได้ระบุให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ก็ตาม ประกอบกับในการตกลงยินยอมให้จัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างเพื่อนำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมทราบดีอยู่แล้วว่า ณ เวลาที่แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนั้น ไม่ได้มีการระบุไว้ในประกาศประกวดราคามาตั้งแต่ต้นว่าจะนำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมเข้าใจเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีได้ดีกว่าผู้ฟ้องคดีหรือหากยังเข้าใจไม่ชัดเจนก็ชอบที่จะหารือหรือขอคำแนะนำจากสำนักงานประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีในการวินิจฉัยปัญหาข้อหารือและกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เสียก่อนที่จะลงนามในบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญา

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างโดยอ้างว่าในประกาศประกวดราคา
ไม่ได้ระบุให้มีการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินชดเชย
ค่าก่อสร้างและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ม่คำพิพากษา
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๔๙)

สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๙ (ครั้งแรก)

ที่ปรึกษา

นางสาวพรทิพย์ ทองดี เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ประธานคณะทำงาน

นางสมฤดี ธีบุญศิริ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

คณะทำงาน

นางวาสนา จันทราภรณ์	นายสมชัย จารุจินดา
นายบุญชัย สิงห์โต	นางจิตต์พอง อภัยสันติพงษ์
นางณิชชา วงศ์พานิช	นางสาวปัทมา วชิรเมธารัตน์
นางดวงฤดี โลหะกุลวิฑู	นายวิริยะ วัฒนสุชาติ
นางสาวมุกดา เอนกลาภากิจ	นายมานะ อ่อนท้วม
นายสุนทร วรรณโชติ	นายนิทัศน์ แซ่ม้อย

ฝ่ายประสานงาน

นางสาวสุธาสินี เข้ายรัมย์	นางสาวธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์
นางสาวกรรณก นวมงาม	

ผู้เรียบเรียง

นายสมชัย จารุจินดา ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์เปรียบเทียบคดีปกครอง ๓

ผู้พิมพ์

นางสุกัญญา สวัสดิ์ดวง