

สรุปหลักปฏิบัติราชการ  
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
พ.ศ. ๒๕๔๘ (ครั้งแรก)

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

## คำนำ

ตามที่สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เผยแพร่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดินไปแล้วนั้น เพื่อให้การเผยแพร่หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง สำนักงานศาลปกครองจึงได้ดำเนินการจัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ (ครึ่งปีแรก) ขึ้นเพื่อเผยแพร่หลักปฏิบัติราชการข้างต้นให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังเช่นที่ผ่านมา โดยยังคงแนวทางในการจัดทำในทำนองเดียวกันกับที่ได้เคยดำเนินการมาแล้ว กล่าวคือ เป็นการสรุปเรียงตามลำดับของคดีพิพาทในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเน้นการสกัดหลักปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นหลักทั่วไป ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการร่วมกันได้โดยไม่จำกัดเฉพาะหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีเท่านั้น ในการนี้ สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารเผยแพร่ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการ สอดตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

## สารบัญ

	หน้า
๑. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๑
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๓
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม	๗
๒. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๙
๓. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๑๒

## สรุปหลักปฏิบัติราชการ

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ (ครั้งที่ ๑)

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๘ ในรอบครึ่งปีแรก สามารถสรุปหลักปฏิบัติราชการที่ดี โดยเรียงตามลำดับของประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ดังนี้

๑. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

- การที่กฎหมายบัญญัติให้การอนุญาตในเรื่องใดเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ หากหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่ามติของคณะกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนมติดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองไม่มีอำนาจที่จะสั่งยับยั้งการดำเนินการตามมติดังกล่าวเสียเอง

ในคดีที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทางเพิ่มจำนวนรถในเส้นทางที่ได้รับอนุญาต ได้ตามคำร้องขอ แต่อธิบดีกรมการขนส่งทางบกในฐานะนายทะเบียนกลางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการฯ เห็นว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากขัดกับนโยบายของกระทรวงคมนาคมและไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการประกอบการขนส่งประจำทางตามมติเดิมซึ่งเป็นการอนุญาตเพื่อจัดระเบียบและช่วยเหลือผู้ผิดกฎหมายโดยมีเงื่อนไขห้ามเพิ่มจำนวนรถและการเปลี่ยนรถจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่ไม่สามารถใช้รถคันที่ได้รับการช่วยเหลือต่อไปได้ จึงมีคำสั่งให้นายทะเบียนประจำจังหวัดระงับการจดทะเบียนเพิ่มจำนวนรถของผู้ฟ้องคดีไว้ชั่วคราวในระหว่างที่รอการนำเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนมติ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการที่จะอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการประกอบการขนส่งประจำทาง

ตามมาตรา ๑๙<sup>๑</sup> มาตรา ๓๐<sup>๒</sup> และมาตรา ๓๑<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ โดยอธิบดีกรมการขนส่งทางบกในฐานะนายทะเบียนกลางตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการข้างต้น ดังนั้น เมื่ออำนาจในการอนุญาตให้ปรับปรุงเงื่อนไขในการประกอบการขนส่งประจำทางเป็นของคณะกรรมการฯ หากอธิบดีฯ พบว่ามติของคณะกรรมการฯ มีความผิดพลาด ก็ชอบที่จะเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนมติ ไม่ใช่เป็นอำนาจของอธิบดีฯ ที่จะสั่งไม่ให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการฯ เสียเอง การสั่งให้นายทะเบียนขนส่งจังหวัดชะลอการดำเนินการทางทะเบียนรถของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตตามมติของคณะกรรมการฯ ให้เพิ่มจำนวนรถได้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงพิพากษาให้อธิบดีฯ ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการฯ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐/๒๕๔๘)

<sup>๑-๔</sup> พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๖ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลาง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัด และการขนส่งระหว่างประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างจังหวัด และระหว่างประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) วางมาตรการในการกำหนด อนุญาต เพิกถอนการอนุญาต และควบคุมกิจการขนส่งทางบก

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในกรุงเทพมหานคร การขนส่งระหว่างจังหวัด และการขนส่งระหว่างประเทศ และให้นายทะเบียนประจำจังหวัดเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในจังหวัดของตน

ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ

มาตรา ๓๑ ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

(๑) จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง

(๒) สิทธิในรถที่ใช้ประกอบการขนส่งของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

(๑) เมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ย่อมเป็นผลให้การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนตามวิธีประเมินความดีความชอบของข้าราชการ ไม่แจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ทราบ และใช้อำนาจพิจารณาความดีความชอบเพียงฝ่ายเดียว แล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพิจารณาสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงครั้งขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๙<sup>๕</sup> ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน ได้กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่าจะต้องนำผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนดมาประกอบการพิจารณา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้รับการประเมินเป็นผู้ประเมินเบื้องต้น โดยประเมินตามหัวข้อที่กำหนด เช่น ผลงานผลการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพคุณลักษณะในการปฏิบัติงาน แล้วให้นำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาที่หน่วยราชการนั้นๆ กำหนด ทั้งนี้ ให้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง โดยระยะเวลาในการประเมินห่างกันพอสมควร และเมื่อเสร็จสิ้นการประเมินผลการปฏิบัติงานแต่ละครั้งแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินต้องแจ้ง

<sup>๕</sup> กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ข้อ ๙ การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูประจำปีตามข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ และข้อ ๘ ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายนำผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด และข้อมูลเกี่ยวกับการลา พุทธิกรรมกรมาทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการครูและข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของข้าราชการครูผู้นั้นมาประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบ แล้วรายงานผลการพิจารณานั้นพร้อมด้วยข้อมูลดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

การประเมินและผลการประเมินให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจง ให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ อีกทั้งยังให้โอกาสผู้ได้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทราบผลการประเมินเพื่อการโต้แย้งหรือปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งนั้นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีไม่ได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ ก.ค. กำหนด จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสที่จะได้รับทราบผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา และหากจัดให้มีการประเมินอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง กับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการประเมินตั้งแต่ครั้งแรกก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินทราบ ดังนั้น การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๔๘)

(๒) ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะของการจัดทำโครงการเชิญชวนประชาชนหรือบุคคลใดให้สมัครเข้าร่วมดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามโครงการดังกล่าวซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้เข้าร่วมโครงการนั้น ๆ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนหรือบุคคลนั้นได้ทราบถึงสิทธิหรือหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในส่วนที่อาจทำให้ต้องเสียสิทธิ เพื่อให้การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้อง หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวและมีผู้สมัครเข้าร่วมโครงการโดยสำคัญผิดเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ซึ่งไม่ได้แจ้งให้ทราบอย่างชัดเจนเพียงพอ ผู้สมัครเข้าร่วมโครงการซึ่งต้องเสียสิทธิบางประการอาจยกขึ้นกล่าวอ้างเป็นข้อโต้แย้ง และอาจส่งผลทำให้การแสดงเจตนาต้องเสียไปตามมาตรา ๑๕๖<sup>๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญ

ในคดีที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปางอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดที่มีอายุราชการยังไม่ครบ ๑๐ ปี ลาออกจากราชการเพื่อสมัครเข้าร่วมโครงการฯ เปลี่ยน

<sup>๖</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๖ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมเป็นโมฆะ

ความสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ความสำคัญผิดในลักษณะของนิติกรรม ความสำคัญผิดในตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้คู่กรณีแห่งนิติกรรมและความสำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรม เป็นต้น

เส้นทางชีวิต : เกษียณอายุก่อนกำหนด รุ่นที่ ๑ ด้วยเหตุสูงอายุ ๕๐ ปี โดยผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าตนมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำนาญตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรายละเอียดของโครงการดังกล่าว แต่เมื่อกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับบำนาญโดยมีเพียงสิทธิที่จะได้รับบำนาญเนื่องจากมีอายุราชการไม่ถึง ๑๐ ปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอกลับเข้ารับราชการตามเดิม แต่หน่วยงานต้นสังกัดข้างต้นได้แจ้งผลการพิจารณาภายหลังจากที่หารือกับสำนักงาน ก.พ. แล้วว่า ไม่สามารถบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้เนื่องจากเงื่อนไขของโครงการฯ กำหนดว่า ผู้ที่ออกจากราชการตามโครงการฯ ต้องไม่ขอบรรจุกลับเข้ารับราชการอีก **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเพื่อสมัครเข้าร่วมโครงการข้างต้น ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่จะได้รับบำนาญเป็นสำคัญ แต่โดยที่รายละเอียดของโครงการฯ ไม่ได้ระบุคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการฯ ไว้อย่างชัดเจนว่า คุณสมบัติเช่นใดจึงจะมีสิทธิได้รับบำนาญ คุณสมบัติเช่นใดจึงจะมีสิทธิได้รับบำนาญ ประกอบกับในส่วนของประโยชน์ที่จะได้รับระบุแต่เพียงว่ามีสิทธิได้รับบำนาญบำเหน็จบำนาญ โดยไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์ในการที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญบำนาญตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญฯ ไว้ด้วย ซึ่งการระบุคุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการฯ เข้าใจผิดพลาดได้ว่า ผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามรายละเอียดของโครงการฯ เป็นสำคัญยิ่งกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญฯ หรือไม่ต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้พิจารณาสีทธิของผู้สมัครเข้าร่วมโครงการฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาเข้าร่วมโครงการฯ โดยขอลาออกจากราชการด้วยความเข้าใจว่าจะได้รับบำนาญ จึงเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญในการเข้าร่วมโครงการฯ ตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าความสำคัญผิดดังกล่าวจะมีส่วนที่เกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีอยู่ด้วย แต่การไม่ระบุเรื่องสิทธิของผู้เข้าร่วมโครงการฯ ให้เข้าใจได้ดีเพียงพอโดยผู้อื่นที่สมัครเข้าร่วมโครงการเดียวกันก็มีความเข้าใจผิดพลาดที่คล้ายคลึงกัน และปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้พยายามสอบถามเกี่ยวกับสิทธิการได้รับบำนาญจากบุคคลอื่นรวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว ความสำคัญผิดที่เกิดขึ้นจึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถถือเอาความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนได้ตามนัยมาตรา ๑๕๘<sup>๗</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คำสั่งของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปางที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตามโครงการฯ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดซึ่งตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมาย

<sup>๗</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๘ ความสำคัญผิดตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ ซึ่งเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา บุคคลนั้นจะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้



แพ่งและพาณิชย์ จึงไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลจึงพิพากษาให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปางเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๗/๒๕๔๘)

(๓) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของกลุ่มบุคคลโดยมิได้เกิดจากคำขอโดยเจตนาของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบทุกคนได้ทราบอย่างเพียงพอ เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบความเป็นมาและสามารถโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานใดๆ เสียก่อน และจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป

ในคดีที่นายอำเภอแม่เมาะได้มีประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของบุคคลจำนวน ๑,๒๔๓ คน ซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘๖๐ คน ออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) อันเป็นผลมาจากชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอแม่เมาะร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทยว่ามีการทุจริตในการทำบัตรประจำตัวประชาชนและแก้ไขสัญชาติโดยมิชอบ กรมการปกครองจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยตรวจสอบหลักฐานคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ของอำเภอแม่เมาะ และเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบหลักฐานคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ของอำเภอแม่เมาะ และเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบหลักฐานคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ของอำเภอแม่เมาะ และมีประวัติเป็นชนกลุ่มน้อยและไม่มีสัญชาติไทย อธิบดีกรมการปกครองจึงสั่งการให้นายอำเภอแม่เมาะดำเนินการจำหน่ายรายการที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวออกจากทะเบียนบ้าน ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของนายอำเภอแม่เมาะดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมีประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านของนายอำเภอแม่เมาะ เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอันมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการถาวร ทำให้บุคคลซึ่งเดิมเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) รวมทั้งผู้ฟ้องคดี ไม่มีสัญชาติไทยและต้องคืนบัตรประจำตัวประชาชนให้กับทางราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕<sup>๔</sup> แห่งพระ

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๗๑

๗๑

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๗๑

๗๑

ราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองคนละคำสั่งกับคำสั่งที่นายอำเภอแม่เมาะคนก่อนได้เคยมีคำสั่งอนุมัติตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีให้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และออกบัตรประจำตัวประชาชน การที่นายอำเภอแม่เมาะคนปัจจุบันได้ออกประกาศจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหนังสือสั่งการของอธิบดีกรมการปกครองโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอ ประกาศดังกล่าวจึงเกิดจากดุลพินิจของนายอำเภอแม่เมาะในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร มิได้เกิดจากคำขอโดยเจตนาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น นายอำเภอแม่เมาะจึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกคนได้ทราบความเป็นมาของการออกประกาศดังกล่าวและสามารถโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๙๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นายอำเภอแม่เมาะจะอ้างว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน อันจะทำให้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงแล้วตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง<sup>๑๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันไม่ได้ เพราะเป็นคำสั่งทางปกครองคนละคำสั่งกัน เมื่อนายอำเภอแม่เมาะไม่ได้แจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบก่อนออกประกาศดังกล่าว จึงถือว่ามีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศ และให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทุกคนกลับคืนสู่สถานะเดิม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ตาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๗/๒๕๔๘)

### ๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

- การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ โดยมีเงื่อนไขว่าให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษดังกล่าวเฉพาะกลุ่มพนักงานที่เคยได้รับเงินเพิ่มพิเศษอยู่เดิมก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการจ่ายเท่านั้น ส่วนกลุ่มพนักงานซึ่งไม่เคยได้รับเงินเพิ่มพิเศษและปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชา

<sup>๙๙-๑๐๐</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเอง ในวาระหนึ่งมีให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

๑๑๑

๑๑๑

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

๑๑๑

๑๑๑

ซีพีเฉพาะอันมีลักษณะ คุณภาพ ปริมาณเช่นเดียวกัน กลับไม่ได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และขัดต่อหลักความเสมอภาค

ในคดีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาซีพีเฉพาะ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นพนักงานในตำแหน่งสายงานหลักและปฏิบัติงานด้าน Science and Technology ซึ่งเคยได้รับเงินเพิ่มพิเศษอยู่เดิมก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการจ่าย ต่อมา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียนเพื่อชักข้อคมความเข้าใจหลักเกณฑ์และแนวทางการจ่ายเงินเพิ่มตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้รัฐวิสาหกิจต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีชะลอการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับเงินเพิ่มพิเศษ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๓๐<sup>๑๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อข้อ ๑๗ ของระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอันมีลักษณะ คุณภาพ ปริมาณ เช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับเงินเพิ่มพิเศษ แต่ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจทุกคนที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาซีพีเฉพาะโดยไม่มีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญ ก็ต้องมีสิทธิที่จะได้รับเงินเพิ่มพิเศษดังกล่าวเหมือนกันตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาซีพีเฉพาะเช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีข้อแตกต่างกัน การที่คณะรัฐมนตรีมีมติไม่ให้เงินเพิ่มพิเศษแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๔๘)

<sup>๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

๒. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

(๑) หน่วยงานทางปกครองย่อมมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในกรณีที่มีการร้องขอว่า ความเสียหายดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหน่วยงานทางปกครองนั้น การไม่พิจารณาคำขอข้างต้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในคดีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินไม่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นพนักงานที่ถูกเลิกจ้างและได้ยื่นคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากกรณี ที่เห็นว่าคำสั่งเลิกจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยบริษัทฯ เห็นว่าตนไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และโดยที่พระราชกำหนดดังกล่าวมีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติตามนัย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง<sup>๑๒</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

<sup>๑๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ของเจ้าหน้าที่ฯ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓<sup>๙๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้พิจารณาคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายจากการเลิกจ้างซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณี การยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕<sup>๙๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งบรรษัทฯ ย่อมมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวตามความในมาตรา ๑๑<sup>๙๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน โดยหากบรรษัทฯ เห็นว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำละเมิดก็ต้องดำเนินการพิจารณา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือหากเห็นว่าไม่เป็นการกระทำละเมิดก็ต้องมีคำสั่งยก คำขอนั้นเสีย แต่หากเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคำขอ ก็จะต้องสั่งไม่รับคำขอและแจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยการพิจารณาคำขอดังกล่าวไม่ใช่กรณีที่บรรษัทฯ ในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่ง จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจะได้รับยกเว้นตามหนังสือของกระทรวง การคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๒/๔๐๗๙๕ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๐ ที่ยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากหนังสือของ

<sup>๙๔</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะ เป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ ดำเนินกิจการทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๙๕-๙๖</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่น คำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วย งานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับ หรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาคอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

กระทรวงการคลังดังกล่าวเพียงแต่มุ่งหมายให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเท่านั้น ไม่ได้หมายถึงการไม่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น การที่บริษัทฯ ไม่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)<sup>๑๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงพิพากษาให้บริษัทฯ พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่สืบคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๔๘)

(๒) กรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการในการบังคับให้ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายแก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้องโดยมีระดับความหนักเบาของมาตรการไว้ เมื่อผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการในขั้นต้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาใช้มาตรการบังคับซึ่งมีระดับความหนักเบาของมาตรการที่สูงขึ้นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การที่ยังคงออกคำสั่งซ้ำให้ใช้มาตรการเดิมซึ่งไม่ได้ผล ถือเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งหลายครั้งให้เจ้าของอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้อง แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการกับอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการไว้ กล่าวคือ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งระงับการก่อสร้างและห้ามบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคาร และมีคำสั่งให้แก้ไขอาคารให้ถูกต้องภายในกำหนดเวลา หากเจ้าของอาคารไม่ดำเนินการภายในกำหนด มาตรการขั้นต่อไป คือการสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นภายในกำหนด หากยังไม่มีการปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารหรือยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบว่าการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตแล้ว เพียงแต่มีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมายซ้ำกันหลายครั้ง โดยไม่ได้ดำเนินการบังคับเพื่อให้เจ้าของอาคารดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว และปัจจุบัน

<sup>๑๗</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.๑๓

๑.๑๓

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๑.๑๓

๑.๑๓

อาคารพิพาทก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗/๒๕๔๘)

๓. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังรอบคอบเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ทราบถึงผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่แท้จริง และหากเป็นกรณีที่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานจะต้องใช้ดุลพินิจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ข้างต้นด้วยความระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือต่อบุคคลอื่น การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนโดยตรวจสอบเฉพาะสำเนาเอกสาร ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะตรวจสอบจากต้นฉบับของเอกสารได้ ทำให้ตรวจสอบไม่พบผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่แท้จริง เป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับเงินค่าทดแทน เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

ในคดีที่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยตรวจสอบพยานหลักฐานเฉพาะสำเนาโฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อรับรองแต่ไม่ได้ตรวจสอบต้นฉบับของโฉนดที่ดินทำให้ไม่ทราบถึงการจำนองที่ดิน เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจำนองที่ดินไม่ได้รับชำระหนี้จากเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามนัยมาตรา ๒๙<sup>๑๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบให้ได้ความจริงว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้น

<sup>๑๘</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับخذไขจากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพินและมิหนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล

มีการจดทะเบียนจำนองหรือไม่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการชำระเงินค่าทดแทนเป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และในกรณีที่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานใดบ้างนั้น การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เป็นที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องแน่นอนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนและเกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่แท้จริง มิใช่จะใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้ อีกทั้งต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวังรอบคอบเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือต่อบุคคลอื่น เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินโดยตรวจสอบเพียงสำเนาโฉนดที่ดินซึ่งผู้ยื่นขอรับเงินค่าทดแทนนำมาแสดง ทั้งที่อยู่ในภาวะที่สามารถตรวจสอบต้นฉบับโฉนดที่ดินได้จากสำนักงานที่ดินหรือเรียกให้ผู้ยื่นขอรับเงินค่าทดแทนนำต้นฉบับโฉนดที่ดินมาแสดง ทำให้ไม่ทราบว่าเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนติดภาระจำนองจึงไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจำนองทราบการเวนคืนที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับชำระหนี้จากเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินดังกล่าวนั้น เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑/๒๕๔๘)

(๒) การที่หน่วยงานทางปกครองจะขยายแนวเขตของพื้นที่เวนคืนออกไปเกินกว่าแนวเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินที่มีการขยายแนวเขต โดยมีหลักฐานที่ชัดเจนว่าเป็นการยินยอมโดยประสงค์จะได้ค่าตอบแทน หรือเป็นการอุทิศที่ดินให้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องคืนที่ดินพิพาทหรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินดังกล่าว

ในคดีที่กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้กั้นเขตทางหลวงเพิ่มขึ้นนอกแนวเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง อันเป็นการรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ยอมจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมอุทิศที่ดินพิพาทให้แก่กรมทางหลวงโดยไม่หวังผลตอบแทนแล้วนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยขอออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทโดยเจ้าหน้าที่แขวงการทางได้ชี้แนวเขตที่ดินด้วยการวัดจากศูนย์กลางทางหลวงออกไปจากเดิมข้างละ ๒๐ เมตร เป็นข้างละ ๓๐ เมตร อันเป็นการรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๐ เมตร ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในแบบรับรองเขตที่ดินทางหลวงไว้แล้วโดยอ้างว่าเป็นการลงนามเพราะเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินในภายหลัง ส่วนกรมทางหลวงอ้างว่าการลงนามดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียินยอมอุทิศที่ดินพิพาทให้โดยสมัครใจและไม่หวังผลตอบแทน



แทน นั้น เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานการอุทิศที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมรับฟังไม่ได้ว่ามี การอุทิศที่ดินพิพาทให้ตามคำกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีน่าจะคาดหมายว่าตน ควรได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่พิพาท การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในแบบรับรองเขตที่ดินทางหลวงข้างต้น จึงเป็นการสำคัญ ผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญของ การแสดงเจตนา การรับรอง แนวเขตดังกล่าวจึงเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖<sup>๑๙</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดแนวเขตที่ดินรุกเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชดใช้ราคาที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายว่าด้วยทางหลวง จึงเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิ ติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนตามมาตรา ๑๓๓๖<sup>๒๐</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนที่ดินพิพาทหรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ดินที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณากำหนดราคาและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินพิพาทให้แก่ ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๙/๒๕๔๘)

---

<sup>๑๙</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

<sup>๒๐</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๓๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สิน ของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิ จะยึดถือไว้ และมีสิทธิชดเชวงมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย