

แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖



ศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

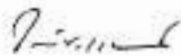


แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำหรับเอกสารนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์ดังเช่นที่ผ่านมา โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นเดิม คือ สรุปเรียงตามลำดับของคดีพิพาทตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการได้ตามสมควร



(นายไกรรัช เจริญจิตร)

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการแทน

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สำนักงานศาลปกครองได้คัดเลือกคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมาจัดทำสรุป เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการทางวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรง

การดำเนินการทางวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรงเป็นการพิจารณาทางปกครอง บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลาง ซึ่งความไม่เป็นกลางมีการแบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก เช่น เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี หรือเป็นญาติของคู่กรณี เป็นต้น และความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน ซึ่งต้องพิจารณาตามความเป็นจริง การที่กรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อหาพยานหลักฐานในการสนับสนุนข้อกล่าวหา มาร่วมเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย ถือว่ามีสภาพร้ายแรงและขาดความเป็นกลางโดยสภาพภายในที่จะพิจารณาทางปกครองในกรณีดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๕๖)

(๒) การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ

กรณีที่ข้าราชการมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามประกาศผลการสอบคัดเลือกทั้งสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ และสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ ซึ่งเป็นคนละสายงานกัน และมีความก้าวหน้าในสายงานที่แตกต่างกัน การที่ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งพิจารณาว่า เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามประกาศผลการคัดเลือกสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ แล้ว จึงไม่อาจมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามประกาศผลการคัดเลือกสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ ได้อีก เป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยความนอกเหนือ

ไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๐/๒๕๕๖)

(๓) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีอายุความ)

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องดำเนินการภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิดครั้งแรกแล้ว วันดังกล่าวเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างชัดแจ้ง แม้ว่าต่อมาคำสั่งดังกล่าวจะถูกเพิกถอนไปแล้วก็ตาม ก็ไม่มีผลกระทบหรือมีผลเปลี่ยนแปลงต่อวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๘/๒๕๕๖)

(๔) การพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามคำขอของผู้ยื่นคำขอหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับ ที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขอ ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต อันเป็นการพิจารณาทางปกครอง ข้อเท็จจริงในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่จึงยังมิได้สิ้นสุดลง และสิทธิในการก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขอยังมิได้เกิดขึ้น ดังนั้น การพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขอ จึงต้องบังคับตามกฎหมายกระบวนวิธีหลัง ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาคำขออนุญาต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๖)

(๕) การเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข.

การออกคำสั่งทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และในการออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ต้องให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๖/๒๕๕๖)

(๖) การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างของสมาชิกสภาท้องถิ่น

การพิจารณาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาจ้างที่หน่วยงานนั้นเป็นคู่สัญญาหรือไม่ จะต้องพิจารณาในหลายประเด็นประกอบกัน เพียงแต่พิจารณาว่าเป็นคู่สัญญาหรือไม่เท่านั้น แล้ววินิจฉัยว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหาได้ไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๖/๒๕๕๖)

(๗) การพิจารณาการกระทำที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไป

การพิจารณาว่าการกระทำใดที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไป ต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถ เช่น การทุจริตในการสอบ เป็นต้น การระบายรหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบนั้น ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๑/๒๕๕๖)

(๘) การพิจารณาคุณสมบัติผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการ กรณีผู้สมัครมีประวัติกระทำความผิดอาญา

การที่บุคคลกระทำความผิดอาญา ข้อมามีอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต แม้จะไม่ต้องรับโทษอาญา แต่ก็แสดงให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดดังกล่าวดำเนินชีวิตในลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อตนเองและบุคคลอื่น ซึ่งวิญญูชนทั่วไปที่ประพฤติตนในกรอบของกฎหมายและศีลธรรมย่อมไม่มีความประพฤติดังนั้น จึงเห็นว่าการกระทำความผิดกฎหมายอาญาของบุคคลนั้นถือได้ว่ามีประวัติที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย ประกอบกับการสอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและประชาชน บุคคลที่มีประวัติความประพฤติเสื่อมเสียดังกล่าวย่อมไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๒/๒๕๕๖)

(๙) การบรรจุกฎหมายทข้าราชการที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

แม้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ให้แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์เดิม แต่ก็ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์จากความคงอยู่ของหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติเดิมนั้นด้วย

การที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างไปจากเดิม โดยมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ย่อมไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๔/๒๕๕๖)

(๑๐) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีการให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม)

ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น จะต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การที่หน่วยงานของรัฐนำข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัย มาออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๑-๖๒๒/๒๕๕๖)

(๑๑) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน (กรณีการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบให้กระทรวงการคลังพิจารณา)

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ก่อนวันที่ผู้แต่งตั้งจะได้ดำเนินการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบให้กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณา และแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบก่อนที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังนั้นไม่อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่ออกโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๖/๒๕๕๖)

(๑๒) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีการคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี)

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย นอกจากนี้ ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๒/๒๕๕๖)

(๑๓) การขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ

การที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งจะขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการของหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีตำแหน่งว่างเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ การที่หน่วยงานของรัฐขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ในขณะที่ยังไม่มีตำแหน่งว่าง ถือเป็นการดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการขอใช้บัญชีเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ โดยยังไม่มีตำแหน่งว่างอาจเป็นการดำเนินการที่ไม่สุจริต และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สอบแข่งขันได้ เช่น อาจทำให้การบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ไม่เป็นไปตามลำดับที่ที่สอบได้ เป็นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๑/๒๕๕๖)

(๑๔) การเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด (วันทำละเมิด)

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะเป็นการทำละเมิดนั้น ต้องครบองค์ประกอบ ๓ ประการด้วยกัน คือ ประการที่หนึ่ง ต้องมีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ประการที่สอง ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำโดยผิดกฎหมาย ประการที่สาม ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ซึ่งการกระทำละเมิดนั้นบางกรณีมีการกระทำเพียงครั้งเดียวก็เป็นละเมิดแล้ว แต่บางกรณีต้องมีการกระทำหลายอย่างประกอบกันจึงจะครบองค์ประกอบของการทำละเมิด

กรณีเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ซึ่งมีหน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่ว กศภ. หรือแถบเหล็ก RTC ที่คอนเทนเนอร์ที่นายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แล้ว ได้ลงนามในใบกำกับคอนเทนเนอร์ อันเป็นเอกสารประกอบการส่งออกตามใบขนสินค้าขาออกของบริษัทแห่งหนึ่ง แต่บริษัทดังกล่าวมิได้มีการส่งออกสินค้าตามที่สำแดงไว้

และได้นำใบขนสินค้าขาออกและเอกสารประกอบไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในรูป บัตรภาษี หลังจากนั้นได้นำบัตรภาษีดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ชำระค่าภาษีอากรแทนจำนวนเงินที่ บริษัทต้องชำระ โดยได้มีการวางฎีกาการเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีดังกล่าว ทำให้กรมศุลกากรได้รับความเสียหายตามจำนวนมูลค่าของบัตรภาษีที่ได้นำไปใช้ประโยชน์อันเป็นกรณีครบองค์ประกอบของการทำละเมิดแล้ว วันวางฎีกาจึงเป็นวันทำละเมิดที่กรมศุลกากรมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจาก เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๓/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่))

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

(๑) หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการตรวจสอบ ดูแล และบำรุงรักษา ทางระบายน้ำ ให้ระบบการระบายน้ำสามารถระบายน้ำได้สะดวกและใช้การได้ดีอยู่เสมอ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการตรวจสอบ ดูแล และบำรุงรักษา ทางระบายน้ำ ให้ระบบการระบายน้ำสามารถระบายน้ำได้สะดวกและใช้การได้ดีอยู่เสมอ เพื่อมิให้ ทางระบายน้ำหรือโครงข่ายของระบบการระบายน้ำ สกปรก อุดตัน อันอาจทำให้เกิดน้ำท่วมขัง และจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น หากไม่ได้เข้าไปดูแลบำรุงรักษาที่ระบายน้ำ ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๖)

(๒) อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางบกและติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ

การบำรุงรักษาทางบกและติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานทางปกครอง ย่อมต้องปรากฏข้อเท็จจริงก่อนว่า ทางบกที่ต้องบำรุงรักษานั้น เป็นทางสาธารณประโยชน์ หรือปรากฏข้อเท็จจริงอื่นๆ เช่น มีการใช้ถนนนั้นเป็นการทั่วไป มิได้ใช้เฉพาะบุคคลในซอยนั้นเท่านั้น หากมิใช่ ภาระในค่าใช้จ่ายเพื่อการบำรุงรักษา ซ่อมแซม ย่อมเป็นของเจ้าของถนนนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๓/๒๕๕๖)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) การอนุมัติให้ใช้พื้นที่และอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

แม้ที่ดินจะเป็นที่ราชพัสดุ และได้ใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการบางส่วน แต่ก็มีได้หมายความว่าที่ดินทั้งหมดจะเป็นสถานที่ราชการเสียทั้งสิ้น ที่ดินดังกล่าวจะเป็นสถานที่ราชการก็แต่เฉพาะที่ราชการได้ถือครองและใช้ประโยชน์เท่านั้นอันจะถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่จะถอนสภาพหรือโอนที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันเช่นนี้เพื่อนำไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น จะกระทำได้ก็แต่โดยการตราพระราชบัญญัติ หากมิได้ตราเป็นพระราชบัญญัติย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการอนุมัติให้ใช้พื้นที่และอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีการทำการขุดถนน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์บริเวณดังกล่าวนั้นย่อมก่อให้เกิดความเสียหาย อันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๖)

(๒) การดำเนินการเพื่อให้ระดับของพื้นถนนและท่อระบายน้ำของถนนมีระดับสูงขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมื่อฝนตก

การดำเนินการเพื่อให้ระดับของพื้นถนนและท่อระบายน้ำของถนนมีระดับสูงขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมื่อฝนตกโดยไม่ปรากฏว่ามีระดับความสูงเกินกว่ามาตรฐานค่าความสูงของถนนย่อมเป็นไปอย่างมีเหตุผล เหมาะสม พอสมควรแก่เหตุ และเป็นการกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นทำให้การปรับปรุงถนนสามารถป้องกันน้ำท่วมซึ่งได้อย่างแท้จริง กรณีจึงถือว่าได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการที่หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้ให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน ทั้งนี้ ตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น เมื่อการดำเนินการปรับปรุงพื้นถนนเป็นไปโดยชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน

ของการกระทำทางปกครองและได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๓๙/๒๕๕๖)

(๓) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนอกระยะประจำปี

แม้ว่ามิได้มีกฎระเบียบใดกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาข้าราชการตำรวจที่มีความสามารถและเหมาะสมในกรณีแต่งตั้งนอกระยะประจำปี และนอกหน่วย มาดำรงตำแหน่งในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๙ ไว้ แต่กรอบการพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะไปปฏิบัติงานใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวอย่างแท้จริง ประกอบกับความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวด้วยความละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษ หากไม่ได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสมกับตำแหน่ง และความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ถือเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต อันเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๖๔/๒๕๕๖)

(๔) การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่น

การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่น การอื่นที่จะใช้ต้องเป็นกิจการอื่นที่มีลักษณะความจำเป็น คือ การอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นเพื่อการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรมหรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปให้จัดตั้งศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล หรือนำที่ดินที่ถูกเวนคืนก่อสร้างเป็นศูนย์บำรุงรักษาทางหลวง ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่นและโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เมื่อฟังได้ว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ จึงต้องคืนที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ถูกเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘๘/๒๕๕๖)

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้



(๑) การดำเนินการตามมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการที่ประสบภาวะวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้น

สัญญาทางปกครองเป็นนิติสัมพันธ์ซึ่งต้องบังคับกันตามหลักกฎหมายปกครอง โดยนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายปกครอง และมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นหลักดุลยภาพทางการเงิน ในสัญญาทางปกครองซึ่งในสัญญาทางแพ่งไม่มีมาใช้ในการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการที่ประสบภาวะวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้น อันเป็นเหตุที่ในขณะทำสัญญาต่อกัน ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้น และเป็นเหตุไม่ปกติที่เกิดขึ้นแล้วก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงในการปฏิบัติตามสัญญา ถึงขนาดที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนขาดทุนเกินขนาด และนานเกินกว่าบุคคลธรรมดาจะคาดหมายได้ โดยวิธีการขยายระยะเวลาสัญญาหรือลด ลด หรือ คืบหน้าปรับฐานผิดสัญญาให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนแล้วแต่กรณี เพื่อให้ดุลยภาพทางการเงินที่เอกชน เสียไปกลับคืนมาและสามารถดำเนินการตามสัญญาอันเป็นบริการสาธารณะได้ต่อไปตามหลัก กฎหมายปกครองว่าด้วยบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองจึงไม่ อาจยกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่อาจนำมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ขึ้นมากล่าวอ้าง เพื่อปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือคู่สัญญาซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ได้รับความช่วยเหลือตาม มติคณะรัฐมนตรีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๕/๒๕๕๖)

(๒) การดำเนินการเมื่อคู่สัญญาฝ่ายรัฐทราบจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง

แม้ว่าระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้เอกสิทธิ์คู่สัญญา ฝ่ายราชการในฐานะผู้ว่าจ้างให้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว หากเห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือหากปฏิบัติตามสัญญาต่อไป จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำ บริการสาธารณะของรัฐก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังมุ่งหมายให้ผู้รับจ้าง คู่สัญญาต้องทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานโดยเร็ว หรือภายในเวลา ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นสำคัญ โดยไม่ประสงค์ให้เรียกค่าเสียหายที่สูงเกินสมควรแต่อย่างใด อีกทั้งยังคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ มิให้ต้องรับภาระจาก เงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ด้วยเหตุนี้ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายรัฐทราบว่า จำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ควรดำเนินการบอกเลิกสัญญาในวันดังกล่าว เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๑๔/๒๕๕๖)

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก)
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
(๑) การดำเนินการทางวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	๒
(๒) การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ	๕
(๓) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีอายุความ)	๗
(๔) การพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร	๙
(๕) การเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข.	๑๒
(๖) การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างของสมาชิกสภาท้องถิ่น	๑๖
(๗) การพิจารณาการกระทำที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไป	๑๗
(๘) การพิจารณาคุณสมบัติผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการ กรณีผู้สมัครมีประวัติกระทำความผิดอาญา	๒๐
(๙) การบรรจุทายาทข้าราชการที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่	๒๒
(๑๐) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีการให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม)	๒๔
(๑๑) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบให้กระทรวงการคลังพิจารณา)	๒๘
(๑๒) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีการคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี)	๓๒
(๑๓) การขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ	๓๔
(๑๔) การเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด (วันทำละเมิด)	๓๖

	หน้า
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๔๑
(๑) หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการตรวจสอบ ดูแล และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้ระบบการระบายน้ำสามารถระบายน้ำได้สะดวกและใช้การได้ดีอยู่เสมอ	๔๑
(๒) อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางบกและติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ	๔๕
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๔๗
(๑) การอนุมัติให้ใช้พื้นที่และอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๔๗
(๒) การดำเนินการเพื่อให้ระดับของพื้นถนนและท่อระบายน้ำของถนนมีระดับสูงขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมื่อฝนตก	๕๑
(๓) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนอกวาระประจำปี	๕๔
(๔) การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่น	๕๘
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๖๒
(๑) การดำเนินการตามมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการที่ประสบภาวะวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้น	๖๒
(๒) การดำเนินการเมื่อคู่สัญญาฝ่ายรัฐทราบว่าจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง	๖๗



แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่า มีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเหมาะสมที่จะนำมาจัดทำสรุปเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานศาลปกครองจึงได้คัดเลือกคำวินิจฉัยดังกล่าวมาจัดทำแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ฉบับนี้ ซึ่งคำวินิจฉัยที่คัดเลือกมาจัดทำในครั้งนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

^{๑-๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ



๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการทางวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

การดำเนินการทางวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นการพิจารณาทางปกครอง บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลาง ซึ่งความไม่เป็นกลางมีการแบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก เช่น เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี หรือเป็นญาติของคู่กรณี เป็นต้น และความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน ซึ่งต้องพิจารณาตามความเป็นจริง การที่กรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อหาพยานหลักฐานในการสนับสนุนข้อกล่าวหา มาร่วมเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย ถือว่ามีสภาพร้ายแรงและขาดความเป็นกลางโดยสภาพภายในที่จะพิจารณาทางปกครองในกรณีดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชี ระดับ ๖ ปฏิบัติหน้าที่ในการอนุมัติและจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับเงิน ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี) มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายกรัฐมนตรี) ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีจึงจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิไม่ครบถ้วนและนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

เมื่อมีกรณีร้องเรียนผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาง ส. และนางสาว พ. และกรรมการอื่นอีกหนึ่งคนทำการสอบสวนข้อเท็จจริงและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งบุคคลทั้งสองเป็นคณะกรรมการในชั้นสอบสวนทางวินัยด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาตามคำให้การของนางสาว น. ผู้บังคับบัญชาผู้ฟ้องคดีและคำชี้แจงของนาง ส. และนางสาว พ. ในชั้นสอบสวนทางวินัยแล้วเห็นได้ว่า กรรมการทั้งสองคนที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านมีส่วนมาตั้งแต่ต้นในการวางแผนเพื่อหาพยานหลักฐาน จึงถือได้ว่ากรรมการสองคนมีส่วนได้เสียโดยตรง และมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีใช้กรณีที่เป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยมิอาจแก้ไขได้ หรือเป็นกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นทำแทนได้ ตามมาตรา ๑๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การดำเนินการทางวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

^{๓-๕} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๘ บทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้

อย่างร้ายแรงเป็นการพิจารณาทางปกครอง บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการพิจารณาทางปกครอง จะต้องมีความเป็นกลางตามนัยมาตรา ๑๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และหากผู้นั้นไม่มีความเป็นกลาง จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ การที่นาง ส. และนางสาว พ. ซึ่งเคยเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อหาพยานหลักฐานในการสนับสนุนข้อกล่าวหา จึงเป็นผู้รู้ถึงเหตุการณ์ในขณะกระทำความผิดที่กล่าวหาซึ่งถือว่ามีความร้ายแรงและขาดความเป็นกลาง มาร่วมเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกระบวนการสอบสวนทางวินัยถือเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ก่อนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งมีจำนวน ๔ คน แต่มีคณะกรรมการที่มีส่วนได้เสียร่วมพิจารณาอยู่ด้วยถึงสองคนย่อมเป็นที่คาดเดาได้ว่าผลการสอบสวนทางวินัยจะไม่แตกต่างไปจากผลการสอบสวนข้อเท็จจริง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีโดยมีคณะกรรมการที่ขาดคุณสมบัติในเรื่องความเป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่มีอำนาจ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมารับฟังพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดปทุมธานี ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๖ ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๕๖)

^๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



(๒) การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ

กรณีที่ข้าราชการมีสิทธิได้รับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามประกาศผลการสอบคัดเลือกทั้งสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ และสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ ซึ่งเป็นคนละสายงานกัน และมีความก้าวหน้าในสายงานที่แตกต่างกัน การที่ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งพิจารณาว่า เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามประกาศผลการคัดเลือกสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ แล้ว จึงไม่อาจมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามประกาศผลการคัดเลือกสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ ได้อีก เป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยความนอกเหนือไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๕ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นสำหรับตำแหน่งที่มีลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติโดยอาศัยความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์เฉพาะตัว ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๘ ในตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ผ่านการคัดเลือกให้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ปลัดกรุงเทพมหานคร) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๘ เลื่อนและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๘ เป็นต้นไป จนกระทั่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศผลการคัดเลือกเพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบคัดเลือกได้ในลำดับที่ ๕ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการผู้สอบคัดเลือกได้จำนวน ๒๘ ราย ให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ตามตำแหน่งที่ว่าง โดยข้ามลำดับผู้สอบคัดเลือกได้ของผู้ฟ้องคดีไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาและ ก.ก. ผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) มีความวินิจฉัยสั่งการให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ตามลำดับที่สอบได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบคัดเลือกและได้ผ่านการคัดเลือกโดยขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบคัดเลือกได้ในลำดับที่ ๕ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ตามประกาศผลการสอบคัดเลือก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องผูกพัน ในผลการสอบคัดเลือกดังกล่าว ด้วยการมีคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการผู้สอบคัดเลือกได้ตามลำดับ ที่สอบได้ตามอัตราตำแหน่งที่ว่างสำหรับตำแหน่งนั้น แม้ว่าต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้รับการเลื่อนขั้น แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ ซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับเดียวกันกับตำแหน่ง นักพัฒนาชุมชน ๖ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในสายงาน เจ้าพนักงาน พัฒนาชุมชน เป็นสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ ส่วนสายงานนักพัฒนาชุมชน เป็นสายงานที่ เริ่มต้นจากระดับ ๓ ซึ่งเป็นคนละสายงานกัน และมีความก้าวหน้าในสายงานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สายงานเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน กำหนดให้เลื่อนระดับได้จนถึงระดับ ๖ เท่านั้น ส่วนสายงาน นักพัฒนาชุมชน สามารถเลื่อนระดับได้จนถึงระดับ ๗ จึงเห็นได้ว่า การสอบคัดเลือกได้ของผู้ฟ้องคดี ดังกล่าว นอกจากเป็นการได้รับเลื่อนระดับจากระดับ ๕ เป็นระดับ ๖ แล้ว ยังเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับการเปลี่ยนสายงานจากสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ ไปดำรงตำแหน่งในสายงานเริ่มต้น จากระดับ ๓ อีกด้วย อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนตำแหน่งในสายงานเจ้าพนักงาน พัฒนาชุมชนเป็น ระดับ ๖ ก็เป็นการดำเนินการในภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ แล้ว จึงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่จะ ได้รับการเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ อันเป็นคนละสายงานกันแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงาน พัฒนาชุมชน ๖ อันเป็นตำแหน่งระดับเดียวกับตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ จึงไม่อาจมีคำสั่งเลื่อน และแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ได้อีก จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ความนอกเหนือไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการ กรุงเทพมหานครสามัญผู้สอบคัดเลือกได้ให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ โดยข้ามลำดับของ ผู้ฟ้องคดีไปจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งการให้ยกเรื่อง ร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาแก้คำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น เป็นเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ในส่วนที่ข้ามลำดับผู้สอบคัดเลือกได้ของผู้ฟ้องคดีไป โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง



ดังกล่าว และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา^๗ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และคืนสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว นอกจากนี้ก็แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๐/๒๕๕๖)

(๓) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีอายุความ)

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องดำเนินการภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิดครั้งแรกแล้ว วันดังกล่าวเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างดี แม้ว่าต่อมาคำสั่งดังกล่าวจะถูกเพิกถอนไปแล้วก็ตาม ก็ไม่มีผลกระทบหรือมีผลเปลี่ยนแปลงต่อวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมการค้าต่างประเทศ) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเป็นเงิน ๔๗,๕๐๖.๙๐ บาท เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ นาย น. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายไม่ครบถ้วนตามจำนวนเงินที่จะพึงได้รับตามคำพิพากษา โดยไม่ได้ยื่นขอรับชำระหนี้ในส่วนของการดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความ รวมเป็นเงิน ๔๗,๕๐๖.๙๐ บาท ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ เป็นเงิน ๔๗,๕๐๖.๙๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่

^๗ การกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาเป็นไปตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ได้รับทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๕/๒๕๔๖ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดในจำนวนเงิน ๔๗,๕๐๖.๙๐ บาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเสียหายจำนวนดังกล่าวอีก จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิดครั้งแรกตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ถือได้ว่าในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างช้า แม้ว่าต่อมาคำสั่งดังกล่าวจะถูกเพิกถอนไปแล้วก็ตาม ก็ไม่มีผลกระทบหรือมีผลเปลี่ยนแปลงต่อวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอีกในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๔๗,๕๐๖.๙๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๘/๒๕๕๖**)

^๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง



(๔) การพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามคำขอของผู้ยื่นคำขอหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่ยื่นคำขอหรือเมื่อพิจารณาแล้วนั้น เมื่อคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขอ ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต อันเป็นการพิจารณาทางปกครอง ข้อเท็จจริงในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่จึงยังมิได้สิ้นสุดลง และสิทธิในการก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขอยังมิได้เกิดขึ้น ดังนั้น การพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขอ จึงต้องบังคับตามกฎหมายกระทรวงฉบับหลัง ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่ยื่นคำขอหรือเมื่อพิจารณาแล้วนั้น

ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจค้าปลีกได้ยื่นคำรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ห้างสรรพสินค้า พร้อมทั้งจอดรถ ป้าย และกำแพงรั้ว ที่ถนนร่มเกล้า แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) รับคำขอไว้ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ โดยปรากฏว่าบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอยู่ในบริเวณที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนในท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนในท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๘ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ก่อสร้างอาคารตามคำขอและมีหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารตามที่ยื่นคำขอไว้ เนื่องจากอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้าง มีส่วนขัดกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ อุทธรณ์ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ ที่ไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิที่จะก่อสร้างอาคารโดยวิธีการยื่นคำขออนุญาตตามมาตรา ๒๑^{๙๑} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยผลของคำสั่งทางปกครองอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็น การก่อตั้งสิทธิ ซึ่งแม้ว่าเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิที่จะได้รับการ พิจารณาจากเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๒๑ ประกอบมาตรา ๒๕^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ตาม แต่สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะเริ่มก่อสร้างอาคารได้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วเท่านั้น ซึ่งการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้าง อาคารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่บังคับใช้อยู่ ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาคำขอนั้น เมื่อคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร อันเป็นการพิจารณาทางปกครอง ข้อเท็จจริงในการพิจารณาของ เจ้าหน้าที่จึงยังมิได้สิ้นสุดลง และสิทธิในการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดียังมิได้เกิดขึ้น สิทธิของ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงสิทธิที่คาดหวังว่าจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างเท่านั้น ยังมีได้เกิดสิทธิที่จะ ก่อสร้างอาคารได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี

^{๙-๑๐} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่เป็นกรณียื่นคำขอรับใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณา และออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน สี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ

ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาต หรือยังไม่อาจมีคำสั่ง ไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ขยายเวลา ออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกิน สี่สิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนสิ้น กำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้วแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตหรือมีคำสั่งไม่อนุญาต ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบโดยไม่ชักช้า



จึงต้องบังคับตามกฎหมายกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร บางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกฎฉบับหลัง ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เพื่อออกคำสั่งทางปกครองยังไม่แล้วเสร็จ แต่บทกฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับอันเป็นแหล่งที่มา และข้อจำกัดอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปแตกต่างจากกฎเดิม กรณีนี้จึงมิใช่การใช้กฎหมายย้อนหลัง แต่เป็นกรณีที่กฎฉบับก่อนกับกฎฉบับหลังมีข้อความขัดกันหรือแตกต่างกัน จึงต้องนำกฎฉบับหลังมาใช้บังคับ และการพิจารณาออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงไม่อาจนำหลักให้ใช้กฎหมายเป็นคุณตามมาตรา ๓^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังมีได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับการยกเว้นตามข้อ ๖ ของกฎกระทรวงดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจากมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร บางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร

^{๑๑} ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓ ถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลัง การกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าในทางใด เว้นแต่คดีถึงที่สุดแล้ว แต่ในกรณีที่คดีถึงที่สุดแล้ว ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าผู้กระทำความผิดยังไม่ได้รับโทษ หรือกำลังรับโทษอยู่ และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษานหนักกว่าโทษที่กำหนดตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง เมื่อสำนวนความปรากฏแก่ศาลหรือเมื่อผู้กระทำความผิด ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้นั้นผู้อนุบาลของผู้นั้นหรือพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลกำหนดโทษเสียใหม่ตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ในการที่ศาลจะกำหนดโทษใหม่นี้ ถ้าปรากฏว่าผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาบ้างแล้ว เมื่อได้คำนึงถึงโทษตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง หากเห็นเป็นการสมควร ศาลจะกำหนดโทษน้อยกว่าโทษขั้นต่ำที่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลังกำหนดไว้ถ้าหากมีก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับมาแล้วเป็นการเพียงพอ ศาลจะปล่อยผู้กระทำความผิดไปก็ได้

(๒) ถ้าศาลพิพากษาให้ประหารชีวิตผู้กระทำความผิด และตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไม่ถึงประหารชีวิต ให้งดการประหารชีวิตผู้กระทำความผิด และให้ถือว่าโทษประหารชีวิตตามคำพิพากษาได้เปลี่ยนเป็นโทษสูงสุดที่จะพึงลงได้ตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง

และอำเภอบางพลี กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ แล้ว ปรากฏว่าพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารอยู่ใน บริเวณที่ ๓ ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว และเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อ ประกอบพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป การก่อสร้าง อาคารของผู้ฟ้องคดีจึงต้องห้ามตามข้อ ๒ (ค) (๑) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวและเป็นกรณีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามหนังสือสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อได้ วินิจฉัยแล้วว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกต้องแล้ว จึงให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๖)

(๕) การเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข.

การออกคำสั่งทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และในการ ออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ต้องให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่าง เพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข. เลขที่ ๓๐๖ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลคลอง อำเภอมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตาม พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ในการ ประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดี เนื้อที่



๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา เนื่องจากที่ดินส่วนดังกล่าวอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นข้าราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ซึ่งมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๒ วรรคสอง บัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกรม มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงได้แก่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามลำดับ มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตาม (๑) ถึง (๑๒) แต่อย่างไรก็ดี เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิใช่ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๔๙^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

(มีต่อหน้าถัดไป)



การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ นอกจากนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือได้ว่าเป็นการทำการคำสั่งทางปกครองเช่นกัน และโดยที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และโดยที่ไม่มีกรณีตามที่บัญญัติในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๓๐^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๒)

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความยินยอมอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

^{๓๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ



ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา จึงต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่งของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เมื่อไม่ปรากฏว่าก่อนมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการมีมติให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งได้แก่ข้อเท็จจริงที่ว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ พบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนและให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวและแสดงพยานหลักฐานของตน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคล

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำเช่นว่านี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้แก่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ ตำบลฉลอง อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มิติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ จึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๖/๒๕๕๖)

(๖) การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างของสมาชิกสภาท้องถิ่น

การพิจารณาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาจ้างที่หน่วยงานนั้นเป็นคู่สัญญาหรือไม่ จะต้องพิจารณาในหลายประเด็นประกอบกัน เพียงแต่พิจารณาว่าเป็นคู่สัญญาหรือไม่เท่านั้น แล้ววินิจฉัยว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหาได้ไม่

ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และได้ลาออกเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ ต่อมา นายกเทศมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๓ ร้องเรียนต่อนายอำเภอ ขอให้สอบสวนวินิจฉัยสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดี กรณีมีข้อสงสัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาลเมื่อครั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร) ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้เป็นคู่สัญญากับเทศบาลตามสัญญาฉบับดังกล่าว โดยมีกำหนดระยะเวลาการรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงาน ๒ ปี กรณีจึงมีผลผูกพันตามสัญญาจ้างถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ซึ่งยังมีหน้าที่รับผิดชอบในสัญญาจ้างอยู่ จึงเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ได้ทำกับเทศบาล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญากับเทศบาลตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๑ รับจ้างก่อสร้างปรับปรุงเสริมผิวจราจรลาดยาง โดยได้วางเงินจำนวน ๑๖,๗๕๐ บาท เป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา และตามสัญญาผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานเป็นระยะเวลา ๒ ปี นับถัดจากวันที่มีการตรวจรับงาน ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินงานตามสัญญาจ้างเสร็จสมบูรณ์และได้ส่งมอบงานจ้างแก่เทศบาลแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่ยังคงต้องผูกพันตามสัญญาโดยต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานที่รับจ้างเป็นระยะเวลา ๒ ปี นับถัดจากวันที่มีการตรวจรับงาน อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการตรวจรับงานในวันใดและหากปรากฏว่ามีการตรวจรับงานในวันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานนั้นเอง ผู้ฟ้องคดีก็ต้องผูกพันรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจนถึงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ อันเป็นเวลาหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานจ้างให้แก่เทศบาลและมีการตรวจรับงานดังกล่าวเสร็จสิ้นไปแล้ว

โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทใดๆ อันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าวอีกแต่อย่างใด ความผูกพันของผู้ฟ้องคดีกับเทศบาลคงมีเพียงสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างที่เทศบาลมีต่อผู้ฟ้องคดีดังที่กล่าวแล้วเท่านั้น ซึ่งหากต่อมาปรากฏว่ามีความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นจริงเทศบาลย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาและตามกฎหมายเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ แล้ว ได้มีการอนุมัติให้คืนเงินค้ำประกันตามสัญญาจ้างดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ อันเป็นเวลาหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานด้วยในขณะเดียวกัน ประกอบกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะสั่งการอนุมัติหรืออนุญาตเกี่ยวกับราชการของเทศบาลโดยเฉพาะเกี่ยวกับสัญญาจ้างและข้อผูกพันตามสัญญาจ้างกรณีนี้แต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีพฤติการณ์ใดๆ ที่จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตนโดยอาศัยโอกาสที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าวทั้งจากการที่ผู้ฟ้องคดียังคงมีข้อผูกพันตามสัญญาดังกล่าวแล้วและกรณีอื่นใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงเสริมผิวจราจรลาดยาง ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งเป็นต้นไป ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๖/๒๕๕๖)

(๗) การพิจารณาการกระทำที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไป

การพิจารณาว่าการกระทำใดที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไป ต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถ เช่น การทุจริตในการสอบ เป็นต้น การระบายหีตสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขหีตสประจำตัวสอบนั้น ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้เข้าสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ในการสอบภาค ก

สมรรถนะและความรู้ความสามารถทางการบริหาร โดยมีการสอบสองวิชา ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ได้ประกาศผลการคัดเลือกในการสอบภาค ก ปรากฏว่าไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ไปขอดูคะแนนสอบจึงทราบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้คะแนนสอบผ่านเกณฑ์การคัดเลือก แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามระบายหัสประจำตัวสอบในกระดาษคำตอบวิชาหนึ่งผิดพลาดไปถึงแม้เครื่องตรวจจะตรวจให้คะแนนในกระดาษคำตอบของผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งมีลายมือชื่อและเลขประจำตัวสอบของผู้ฟ้องคดีทั้งสามปรากฏอยู่ด้วยในกระดาษคำตอบดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่นำผลคะแนนดังกล่าวมารวมเป็นคะแนนของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนการตรวจกระดาษคำตอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่นำเอาผลคะแนนที่ฝนหัสผิดพลาดมารวมกับคะแนนอีกวิชาหนึ่ง และไม่ประกาศชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้สอบผ่านการคัดเลือกภาค ก ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องเสียสิทธิในการเข้าสอบภาค ข และภาค ค ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มรายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้สอบผ่านภาค ก และให้แจ้งคะแนนผลการสอบภาค ก ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสังกัดทราบ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** โดยที่แนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักร ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ถือปฏิบัติและใช้ปฏิเสธไม่แก้ไขคะแนนให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสอบแข่งขันเป็นไปด้วยความถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม และเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการตรวจให้คะแนน ซึ่งเป็นระเบียบภายในเพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบ แต่การคัดเลือกข้าราชการครูเพื่อดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้ารับการคัดเลือก การกระทำที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไปต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถ เช่น การทุจริตในการสอบ เป็นต้น การระบายหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขหัสประจำตัวสอบนั้น ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบ เมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการทุจริตในการสอบและมีผลคะแนนออกมาแล้วว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ได้คะแนนสอบเกินกว่าร้อยละห้าสิบผ่านเกณฑ์การคัดเลือก ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติต่อไปเพียงการประมวลผลคะแนน ซึ่งการตรวจสอบชื่อผู้เข้าสอบในกระดาษคำตอบที่มีการระบายหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขหัสประจำตัวสอบ จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกและก่อให้เกิดความล่าช้าในการตรวจให้คะแนนและประมวลผลคะแนนเท่านั้น แต่ไม่ได้ทำให้สาระสำคัญในการคัดเลือกดังกล่าวเสียไป การนำแนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและ

ประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักรที่เป็นแนวปฏิบัติเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลมาตติยวิธีในคะแนนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จึงขัดต่อเจตนารมณ์ทางกฎหมายของการทดสอบความรู้ความสามารถเพื่อคัดเลือก รองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาตามมาตรา ๕๗^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี ได้กำหนดแนวปฏิบัติการดำเนินการสอบ ภาค ก ขึ้นใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ การพิจารณา เกี่ยวกับการที่ผู้เข้าสอบมีปัญหาเกี่ยวกับการระบายรหัสประจำตัวสอบ จึงต้องนำแนวปฏิบัติ ทั้งสองฉบับดังกล่าวมาพิจารณาประกอบกันด้วย เมื่อแนวปฏิบัติการดำเนินการสอบ ภาค ก ได้กำหนดให้กรรมการกำกับห้องสอบมีหน้าที่ตรวจสอบการลงรหัสวิชาและรหัสประจำตัวสอบ ของผู้เข้าสอบ เพื่อป้องกันการทุจริตในการสอบโดยการลงรหัสประจำตัวสอบแทนกัน กรรมการกำกับห้องสอบจึงมีหน้าที่ต้องตรวจการระบายรหัสประจำตัวสอบให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการและตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบ และตัวบุคคลที่เข้าสอบก่อนเก็บ กระดาษคำตอบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏในขั้นตอนการตรวจให้คะแนน และประมวลผลคะแนนว่ามี ผู้เข้าสอบระบายรหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขเป็นรหัสประจำตัวสอบ กรณีจึงไม่ได้เป็น ความผิดพลาดของผู้เข้าสอบเพียงฝ่ายเดียวแต่เป็นความผิดพลาดของกรรมการกำกับห้องสอบ ประกอบด้วย จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่กระดาษคำตอบไม่สามารถตรวจได้อันเนื่องมาจาก ความผิดพลาดของผู้เข้าสอบ ตามข้อ ๒.๑.๒ ของแนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและ ประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักร ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ จากเหตุผลดังที่ได้ กล่าวมาข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำแนวปฏิบัติดังกล่าวมาตติยวิธีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ที่จะได้คะแนนในวิชาที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ระบายรหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัส ประจำตัวสอบได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ เป็นผู้สอบไม่ผ่าน ภาค ก ในการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗

มาตรา ๕๗ การเปลี่ยนตำแหน่ง การย้ายและการโอนของข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตาม กฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้นั้นอาจถูกเปลี่ยนตำแหน่งหรือย้ายตามวรรคหนึ่งได้ เว้นแต่ถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีอื่น ตามมาตรา ๑๑๙

กฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีต้องนำคะแนนสอบในวิชาที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ มีปัญหาเกี่ยวกับการระบายรหัสประจำตัวสอบผิดตำแหน่งมารวมในบัญชีกรอกคะแนน (แบบ ต.๒ ข) และประกาศรายชื่อผู้ที่คะแนนผ่านเกณฑ์การคัดเลือก ให้เป็นผู้สอบผ่านภาค ก ต่อไป พินิจพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ เป็นผู้สอบไม่ผ่าน ภาค ก ในการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ในการประกาศผลสอบ ภาค ก เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๑/๒๕๕๒)

(๘) การพิจารณาคุณสมบัติผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการ กรณีผู้สมัครมีประวัติกระทำความผิดอาญา

การที่บุคคลกระทำความผิดอาญา ข้อมหาไม้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต แม้จะไม่ต้องรับโทษอาญา แต่ก็แสดงให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดดังกล่าวดำเนินชีวิตในลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อตนเองและบุคคลอื่น ซึ่งวิญญูชนทั่วไปที่ประพาดตมในกรอบของกฎหมายและศีลธรรมย่อมไม่มีความประพาดตมเช่นนั้น จึงเห็นว่าการกระทำความผิดกฎหมายอาญาของบุคคลนั้นถือได้ว่ามีประวัติที่มีความประพาดตมเสื่อมเสีย ประกอบกับการสอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและประชาชน บุคคลที่มีประวัติความประพาดตมเสื่อมเสียดังกล่าวย่อมไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้

ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ประจำปี ๒๕๕๐ และได้สอบผ่านข้อเขียนภาคความรู้ความสามารถทั่วไป และภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง และผ่านการทดสอบสมรรถภาพร่างกาย การตรวจโรค และการสอบสัมภาษณ์แล้ว แต่เมื่อประกาศผลสอบรอบสุดท้าย ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือกบรรจุเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการกองบัญชาการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ กองบัญชาการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ยกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้



เนื่องจากคณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันในการประชุม เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๐ มีมติ ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ เพราะถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือ บกพร่องในศีลธรรมอันดี เนื่องจากตรวจพบว่าผู้ฟ้องคดีเคยต้องหาคดีอาญา ข้อหาเมียอรุณปิ่น และเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต และถูกศาลจังหวัดสมุทรปราการแผนกคดี ยาวชนและครอบครัวมีคำพิพากษารอกำหนดโทษ ๒ ปี และคุมประพฤติทุก ๓ เดือน ซึ่งตาม รายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน ประธานที่ประชุมได้แจ้งให้ที่ประชุม ทราบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาโดยสรุปว่า กรณีอย่างไรถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ให้พิจารณาข้อเท็จจริง และพฤติการณ์เป็นรายๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรังเกียจ ของสังคม และความหมายของศีลธรรมในหลักพุทธศาสนาประกอบด้วย และมติ อ.ก.ตร. ฎหมาย เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ ระบุว่า ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หมายถึงว่าต้องโทษจำคุกจริงๆ กรณีที่ศาลรอลงอาญา ถือว่าไม่เข้าข่ายตามที่ อ.ก.ตร. ฎหมาย พิจารณาไว้ ในกรณีเด็กหรือเยาวชนได้กระทำความผิดและศาลส่งไปให้คุมความประพฤติ การคุม ประพฤติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษทางอาญา แต่เป็นการคุมประพฤติเพื่อให้กลับตัวเป็นคนดี สามารถใช้ ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยนำเอาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนที่มีการ คุมประพฤติได้มาประกอบการพิจารณา เพราะไม่ถือว่าเป็นการลงโทษทางอาญา จากหลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน ใช้ในการพิจารณาดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีถูกศาลจังหวัด สมุทรปราการแผนกคดียาวชนและครอบครัวพิพากษารอกำหนดโทษ ๒ ปี และคุมประพฤติทุก ๓ เดือน จึงไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษอาญาตามมติ อ.ก.ตร. ฎหมาย แต่เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดี กระทำความผิดกฎหมายอาญาดังกล่าวศาลได้พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดจริง ซึ่งตาม ประกาศกองบัญชาการศึกษา เรื่อง การรับสมัครสอบแข่งขันบุคคลภายนอกเข้าเป็นนักเรียน นายสิบตำรวจ ประจำปี ๒๕๕๐ ในศูนย์ฝึกอบรมตำรวจกลาง ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ ข้อ ๙.๓ กำหนดว่า “...ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง นั้น ต้องสอบให้ผ่านเกณฑ์การทดสอบสมรรถภาพ ทางร่างกาย การสัมภาษณ์ การตรวจร่างกาย การตรวจสอบประวัติทางคดีอาญา สืบความประพฤติ การตรวจสอบความสามารถขั้นบรรณคดีและรถจักรยานยนต์ ถ้าไม่ผ่านขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งในภาค ความเหมาะสมกับตำแหน่งนี้ถือว่าสอบไม่ผ่าน” โดยประกาศข้อ ๙.๓ ดังกล่าวไม่ได้จำกัดว่า การตรวจสอบประวัติทางคดีอาญาต้องตรวจสอบย้อนหลังกี่ปี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถ ตรวจสอบประวัติย้อนหลังของผู้สมัครสอบได้ทั้งหมด การที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญา ในขณะที่มีอายุ ๑๖ ปี จึงสามารถนำมาพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่งได้ และเห็นว่า การที่ บุคคลกระทำความผิดอาญา ข้อหาเมียอรุณปิ่นและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับ

อนุญาต และพกพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต แม้จะไม่ต้องรับโทษอาญาแต่ก็แสดงให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดดังกล่าวดำเนินชีวิตในลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อตนเองและบุคคลอื่น ซึ่งวิญญูชนทั่วไปที่ประพฤตินในกรอบของกฎหมายและศีลธรรมย่อมไม่มีความประพฤตินั้น จึงเห็นว่าการกระทำความผิดกฎหมายอาญาดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีประวัติที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย ประกอบกับการสอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและประชาชน บุคคลที่มีประวัติความประพฤติเสื่อมเสียดังกล่าวย่อมไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้ การที่คณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันและผู้ถูกฟ้องคดีตัดสินผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดและเหมาะสมแล้ว ประกาศกองบัญชาการตำรวจ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติและภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง จึงขอด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๒/๒๕๕๖)

(๙) การบรรจุกฎหมายข้าราชการที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

แม้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ให้แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์เดิม แต่ก็ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์จากความคงอยู่ของหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติเดิมนั้นด้วย การที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างไปจากเดิม โดยมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ย่อมไม่เป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของร้อยตำรวจเอก ส. และนาง จ. ซึ่งขณะที่บิดาของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) เกี่ยวกับการบรรจุกฎหมายข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ หากผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาและมีอายุ ๑๘ ปี ผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีความเชื่อโดยสุจริตว่าจะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจจึงศึกษาจนจบระดับปริญญาตรี และขณะผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๒๓ ปี ๒ เดือน ๑๕ วัน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ขอเข้ารับราชการตำรวจโดยผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรคนแรก จึงเป็นบุตร (ผู้สืบสายโลหิต) ที่มีอายุสูงสุดอยู่ในเงื่อนไข



ตามข้อ ๓.๓.๒.๑ ของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบรรจุนายาพข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ระงับการดำเนินการพิจารณาบรรจผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตำรวจ เพราะในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การบรรจุนายาพของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ใหม่ตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ และผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ใหม่ที่จะบรรจเข้ารับราชการตำรวจได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่เกษียณย้ายบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ให้ระงับการดำเนินการรับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตำรวจ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นข้าราชการตำรวจตามสิทธิทายาทของร้อยตำรวจเอก ส. บิดาของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุนายาพของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหนังสือกองกำลังพล ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๐ มิได้มีข้อจำกัดว่าทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่มีสิทธิขอเข้ารับราชการตำรวจจะต้องเป็นทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีใดโดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อข้าราชการตำรวจได้เสียชีวิตลงในขณะปฏิบัติหน้าที่ ทายาทของผู้นั้นย่อมได้รับสิทธิในการขอเข้ารับราชการตำรวจตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าว อีกทั้งหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมิได้มีเงื่อนไขว่าทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่มีสิทธิขอเข้ารับราชการตำรวจจะต้องมีอายุครบ ๑๘ ปี ในขณะที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นเสียชีวิตหรือต้องยื่นคำร้องขอเข้ารับราชการตำรวจภายในระยะเวลาใด ดังนั้น ไม่ว่าทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่จะมีอายุเท่าใดในขณะที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นเสียชีวิต ทายาทของข้าราชการตำรวจผู้นั้นก็ย่อมมีสิทธิขอเข้ารับราชการตำรวจเมื่อมีอายุครบ ๑๘ ปี และมีคุณสมบัติอื่นครบถ้วนที่สามารถเข้ารับราชการตำรวจได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่ร้อยตำรวจเอก ส. เสียชีวิตเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นคำขอเพื่อบรรจเข้ารับราชการตำรวจ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๑๘ ปี และมีคุณสมบัติทั่วไปอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะเข้ารับราชการตำรวจได้ โดยหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ยังมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งเมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตและผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นผู้มีสิทธิจะได้รับการพิจารณาให้เข้ารับราชการตำรวจตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ได้ศึกษาเล่าเรียนเพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการเข้ารับราชการตำรวจตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ จึงเป็นความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีในความคงอยู่และความแน่นอนของหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่



ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดขึ้นเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ให้เปลี่ยนไปจากเดิม โดยมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีหมดสิทธิที่จะได้รับการบรรจุเพื่อเข้ารับราชการตำรวจ ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวให้แตกต่างไปจากเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีผู้รับประโยชน์จากความคงอยู่ของหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัตินั้นด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอบรรจุเข้ารับราชการตำรวจ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุหายาทหารราชการตำรวจ ที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดไว้เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๐ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ให้ระงับการดำเนินการพิจารณาบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ให้ระงับการดำเนินการพิจารณาบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตำรวจ โดยให้มีผลนับแต่วันออกคำสั่งดังกล่าว คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา^{๑๔} โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาคำร้องของผู้ฟ้องคดีใหม่ตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุหายาทหารราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามหนังสือกองกำลังพลลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๔/๒๕๕๖)

(๑๐) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีการให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม)

ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น จะต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การที่หน่วยงานของรัฐนำข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

^{๑๔} การกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาเป็นไปตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



การทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัย มาออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นคณะทำงานเพื่อดำเนินการทบทวนเอกสารประกวดราคา รายละเอียดจำเพาะทางเทคนิค และแบบก่อสร้างเรือ เพื่อประกวดราคาจัดหาเรือชุด ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมเจ้าท่า) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิด รวมทั้งเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงคมนาคม) ที่ให้ยกอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมิได้มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (กระทรวงการคลัง) ตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ จึงมิใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๔ มีความเห็นแตกต่างกัน อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๑๘^{๑๗} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้เงินจากการกระทำละเมิด ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ รวม ๑๒ ฉบับ จึงเป็นการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมเจ้าท่า) ภายในกำหนด ๒ ปี นับแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘

^{๑๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๘

^{๑๗} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งหก การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัย หาใช่ความรับผิดทางละเมิดและมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งหกในฐานะผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^{๑๘} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งสำนวนรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (กรมบัญชีกลาง) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็หาได้มีการแจ้งความเห็นในเรื่องดังกล่าว เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่งของระเบียบดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี อีกทั้ง การดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และการมีหนังสือขอคำชี้แจงและเอกสารเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงและหลักฐานเพิ่มเติม โดยขอให้สอบผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๕ ว่าเหตุใดและโดยอาศัยอำนาจใด จึงได้เสนอความเห็นให้ตัดข้อความในส่วนขอเงินของสัญญาข้อ ๑๓.๒.๓ ออกทั้งหมด และยังเสนอให้จ่ายเงินล่วงหน้าร้อยละ ๑๕ ของราคาตามสัญญาให้แก่บริษัทผู้รับจ้าง โดยไม่เสนอให้ส่งร่างสัญญาไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการแจ้งหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเสนอให้ตัดข้อความดังกล่าวออก ซึ่งการไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกทราบถึงสถานะของตนในเรื่องดังกล่าว นั้น ย่อมมีผลทำให้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีทั้งหกอยู่ในฐานะของพยานบุคคล และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิหรือให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตนเองตามสิทธิที่มาตรา ๓๐^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และ

^{๑๘} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชั้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๓ หน้า ๑๔



ข้อ ๑๕^{๒๐} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณาโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ และหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีทั้งหกตามหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ โดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งหก รวมไปถึงไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งหกชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และจากนั้นจึงได้มีหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ตัดเงื่อนไขการค้ำประกันการจ่ายเงินของธนาคารออกจากเอกสารประกวดราคา โดยไม่ส่งไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อนเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ รวม ๑๒ ฉบับ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ และหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ดังกล่าว ยกฟ้องคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และที่ ๕ และคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๑-๖๒๒/๒๕๕๖)

^{๒๐} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

(๑๑) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
(กรณีการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
ให้กระทรวงการคลังพิจารณา)

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ก่อนวันที่ผู้แต่งตั้งจะได้ดำเนินการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณา และแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดก่อนที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังนั้นไม่อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้

ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการสืบสวนสอบสวน ได้ถูกผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาล ๗ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีผู้ฟ้องคดีร่วมกับพันตำรวจเอก ช. ลงนามอนุมัติในเช็คสั่งจ่ายเงินประกันตัวผู้ต้องหาจำนวน ๕ ฉบับเป็นเงินจำนวน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นเช็คที่ดาบตำรวจหญิง น. ทุจริตจัดทำและระบุชื่อสั่งจ่ายเงินคืนเข้ากับเช็คที่ได้มีการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ทำสัญญาประกันตัวผู้ต้องหาไปแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนก่อนลงลายมือชื่อสั่งจ่ายในเช็ค และให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๖๙,๙๙๙.๙๘ บาท ต่อมา ประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระ หลังจากนั้น กรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับดาบตำรวจหญิง น. และพันตำรวจเอก ช. รวมเป็นเงิน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ๗ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงมีคำสั่งยึดที่ดินของผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์นายกรัฐมนตรีย่อมมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งให้ยึดที่ดินของผู้ฟ้องคดี กับให้เพิกถอนคำวินิจฉัยที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นับตั้งแต่ผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ๗ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงอธิบดีกรมบัญชีกลาง เพื่อส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณา จนกระทั่งกรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ เมื่อเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ผู้บัญชาการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล ๗ จึงต้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ วันที่ผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ๗ ได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ และจะต้องออกคำสั่งดังกล่าวหลังจากได้รับทราบผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดจากกระทรวงการคลังแล้ว ตามมาตรา ๑๒^{๒๑} ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคสอง^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ๗ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน ๖๙,๙๙๙.๙๘ บาท มาชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการแจ้งการสั่งการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องคือ ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ดำเนินการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางพิจารณา และเป็นการแจ้งผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลัง กรณีจึงไม่อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๒๑} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^{๒๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๘

และข้อ ๑๗^{๒๓} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนหนังสือ เรื่อง ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นครั้งสุดท้ายลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น หนังสือดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระหนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ และข้อกฎหมายที่อ้างอิง จึงไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ กรณีจึงไม่อาจถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียอมรับผิดและยอมรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจมีผลทางกฎหมายเสมือนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะอาศัยเป็นฐานแห่งการใช้มาตรการ

^{๒๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะส่งบุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ



บังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ๗ ผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ยังมีได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กระทำการยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๘๕๗๐ ของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งที่ ๑๒๑/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และคำสั่งที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ เรื่อง ให้อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่อำนาจ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วนพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทำการยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๘๕๗๐ ของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งที่ ๑๒๑/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ และคำสั่งที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ เรื่อง ให้อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๖/๒๕๕๖)

^{๒๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



(๑๒) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
(กรณีการคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม
ในแต่ละกรณี)

แม้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย นอกจากนี้ ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาวิทยาลัยอาชีวศึกษาได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของราชการสูญหาย คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวน ๑๐๐,๓๔๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการวินิจฉัยยื่น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า วิทยาลัยอาชีวศึกษาได้รับงบประมาณในการปรับปรุงอาคารโดยยุบรวมห้องทำงานของผู้ช่วยผู้อำนวยการทั้งหมด จัดทำเป็นห้องโสตทัศนูปกรณ์และห้องประชุมครู จึงทำการย้ายห้องทำงานผู้ฟ้องคดีให้ไปอยู่ห้อง ๓๑๒ ชั้น ๑ อาคาร ๓ ซึ่งเดิมห้อง ๓๑๒ ดังกล่าวได้เตรียมการเพื่อใช้เป็นห้องศูนย์การเรียนรู้ภาษาอังกฤษด้วยตนเอง และมีครุภัณฑ์รวมถึงชุดเครื่องเสียงที่สูญหายเก็บไว้ โดยนาย ข. หัวหน้างานพัสดุ ได้มอบการครอบครองครุภัณฑ์ดังกล่าวให้นางสาว ส. อาจารย์ผู้รับผิดชอบโครงการพร้อมกุญแจห้องดังกล่าว ซึ่งต่อมานางสาว ส. ได้เดินทางไปราชการต่างประเทศจึงได้มอบกุญแจให้กับนาง ส. หัวหน้างานอาคารสถานที่ และเมื่อนางสาว ส. เดินทางกลับจากต่างประเทศ ได้ทราบว่าห้องดังกล่าวจะเปลี่ยนเป็นห้องทำงานของผู้ฟ้องคดี นางสาว ส. จึงไม่ได้ขอกุญแจคืน จึงเห็นได้ว่าการดูแลทรัพย์สินดังกล่าวโดยปกติเป็นหน้าที่ของนางสาว ส. ซึ่งรับมอบพัสดุดังกล่าวมาอยู่ในความดูแล และนาง ส. เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินดังกล่าวในระหว่างที่นางสาว ส. เดินทาง

ไปต่างประเทศ โดยเป็นผู้ถือกุญแจห้องร่วมกับนาย พ. นักการภารโรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินในฐานะเจ้าของห้องทำงานที่เก็บทรัพย์สินที่สูญหายเท่านั้น เมื่อต่อมาได้มีการขนย้ายทรัพย์สินดังกล่าวออกจากห้องทำงานของผู้ฟ้องคดี จึงย่อมเป็นหน้าที่ของนางสาว ส. และนาง ส. ที่ต้องร่วมในการตรวจสอบความครบถ้วนของทรัพย์สินที่ขนย้ายด้วยโดยตรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้พิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีและพิจารณาถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลทรัพย์สินคนอื่นๆ กลับมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนของราคาทรัพย์สินที่สูญหาย จึงเป็นการไม่คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ วรรคสอง^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดีย้ายเข้าทำงานในห้องดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการย้ายทรัพย์สินไปเก็บรักษาไว้ในสถานที่ที่เหมาะสมเนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวมีราคาสูงแต่ยังคงเก็บไว้ในห้องทำงานของผู้ฟ้องคดีเดิมจนกระทั่งมีการย้ายไปเก็บไว้ในห้องประชุมใหม่ซึ่งเป็นเวลาหลังจากผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานในห้องดังกล่าวถึงห้าเดือนเศษ จึงเป็นความบกพร่องจากระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับพัสดุของหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดด้วย ที่ไม่จัดระบบการเก็บรักษา ดูแลและตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวได้จัดให้มีการตรวจสอบและรีบทำการขนย้ายทรัพย์สินออกจากห้องที่ใช้เป็นห้องทำงานของผู้ฟ้องคดี ก็จะเป็นการป้องกันหรือลดทอนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวได้ ถือเป็นความบกพร่องในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและระบบการดำเนินงานส่วนรวม ซึ่งศาลสามารถใช้ดุลพินิจหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๘ วรรคสาม^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมดและให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นเงิน ๕๐,๑๙๕ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ จึงต้องถือว่าเหมาะสมแล้ว

^{๒๕-๒๖} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๘ ๑๓๑ ๑๓๑

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

๑๓๑

๑๓๑

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวนเงิน ๕๐,๑๙๕ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย เมื่อศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นบางส่วน ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้คำสั่งในส่วนที่ชอบด้วยกฎหมายยังคงดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้กำหนดให้คำพิพากษามีผลเมื่อใด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นควรให้มีผลตั้งแต่วันที่มิคำสั่ง จึงสมควรแก้ไขให้ถูกต้อง พิกษาแก้ คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ เฉพาะในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๕๐,๑๙๕ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่มีคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๒/๒๕๕๖)

(๑๓) การขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ

การที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งจะขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการของหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีตำแหน่งว่างเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ การที่หน่วยงานของรัฐขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในขณะที่ยังไม่มีตำแหน่งว่าง ถือเป็นการดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการขอใช้บัญชีเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้ที่สอบแข่งขันได้ โดยยังไม่มีตำแหน่งว่างอาจเป็นการดำเนินการที่ไม่สุจริต และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สอบแข่งขันได้ เช่น อาจทำให้การบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ไม่เป็นไปตามลำดับที่ที่สอบได้ เป็นต้น

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี ประจำปี ๒๕๔๘ ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ลำดับที่ ๓๑๑ ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรีเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตัวขอรับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้มีตำแหน่งดังกล่าวว่างลงในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้) ส่งตัวผู้ฟ้องคดีเพื่อรับการบรรจุแต่งตั้ง แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์) ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ไม่เห็นชอบให้บรรจุผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ตามข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ กำหนดว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดในองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเรียกบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และข้อ ๑๐๙ วรรคสอง ของประกาศฉบับเดียวกัน กำหนดว่า การบรรจุและแต่งตั้งจากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้ (อบต. ทับใต้) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แจ้งความประสงค์ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ไปยังประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี (ก.อบต. จังหวัดราชบุรี) เพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งดังกล่าว และต่อมาได้รับหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ จากผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ในฐานะประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี ซึ่งเป็นเจ้าของบัญชีสอบแข่งขันส่งตัวผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สอบแข่งขันได้ตามลำดับที่เพื่อรับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้ตามที่ขอไป องค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้จึงอาจบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้เป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กำหนดตาม ข้อ ๑๐๙ วรรคสอง ต่อมา ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบในหลักการว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้ขอใช้บัญชีโดยมีตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ว่าง ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ความเห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้เรียกผู้ฟ้องคดีมาบรรจุแต่งตั้ง แต่หากองค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้ขอใช้บัญชีในขณะที่ยังไม่มีตำแหน่งว่าง ให้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป ฝ่ายเลขานุการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการ



ประชุมวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ได้ความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ตามประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี เพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ให้เป็น พนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ สังกัดสำนัก ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้ นั้น ตำแหน่งดังกล่าวยังมีใช้ตำแหน่งว่างเนื่องจากมีผู้ครอง ตำแหน่งอยู่และตำแหน่งดังกล่าวเพิ่งว่างลงเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ หนังสือองค์การบริหาร ส่วนตำบลทับใต้ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุผู้สอบแข่งขัน ได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ในขณะที่ยังไม่มีตำแหน่งว่าง ถือเป็นการดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การเรียกผู้ฟ้องคดีมารายงานตัวจึงมิใช่เป็น การเรียกมารายงานตัวเพื่อบรรจุแต่งตั้งตามแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล กำหนดตามมติดังกล่าว ประกอบข้อ ๑๐๙ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การ บริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อระบบคุณธรรมของการ บริหารงานบุคคล เนื่องจากการขอใช้บัญชีเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้ที่สอบแข่งขันได้โดยยังไม่มี ตำแหน่งว่างอาจเป็นการดำเนินการที่ไม่สุจริต และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สอบแข่งขันได้ เช่น อาจทำให้การบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ไม่เป็นไปตามลำดับที่ที่สอบได้ ดังนั้น มติผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ในการประชุมวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ที่ไม่เห็นชอบให้บรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงาน ส่วนตำบลในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ เนื่องจากในขณะที่ยังไม่มี บัญชีองค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้ยังไม่มีตำแหน่งว่างพร้อมที่จะบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๑/๒๕๕๖)

(๑๔) การเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด (วันทำละเมิด)

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะเป็นการทำละเมิดนั้น ต้องครบองค์ประกอบ ๓ ประการด้วยกัน คือ ประการที่หนึ่ง ต้องมีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ประการที่สอง ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำโดยผิดกฎหมาย ประการที่สาม ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ บุคคลอื่น ซึ่งการกระทำละเมิดนั้นบางกรณีมีการกระทำเพียงครั้งเดียวก็เป็นละเมิดแล้ว แต่บางกรณีต้องมีการกระทำหลายอย่างประกอบกันจึงจะครบองค์ประกอบของการทำละเมิด



กรณีเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ซึ่งมีหน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ที่คอนเทนเนอร์ที่นายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แล้ว ได้ลงนามในใบกำกับคอนเทนเนอร์ อันเป็นเอกสารประกอบการส่งออกตามใบขนสินค้าขาออกของบริษัทแห่งหนึ่ง แต่บริษัทดังกล่าวมิได้มีการส่งออกสินค้าตามที่สำแดงไว้ และได้นำเข้าใบขนสินค้าขาออกและเอกสารประกอบไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในรูปบัตรภาษี หลังจากนั้นได้นำบัตรภาษีดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ชำระค่าภาษีอากรแทนจำนวนเงินที่บริษัทต้องชำระ โดยได้มีการวางฎีกาการเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีดังกล่าว ทำให้กรมศุลกากรได้รับความเสียหายตามจำนวนมูลค่าของบัตรภาษีที่ได้นำไปใช้ประโยชน์อันเป็นกรณีครบองค์ประกอบของการทำละเมิดแล้ว วันวางฎีกาจึงเป็นวันทำละเมิดที่กรมศุลกากรมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมศุลกากร) ดำรงตำแหน่งศุลกากรซึ่งมีหน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ที่คอนเทนเนอร์ที่นายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แล้ว ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมศุลกากร) ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากรลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกับนาย อ. ชดใช้เงินจำนวน ๑๕๗,๐๗๘.๑๓ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกับนาย อ. ชดใช้เงินจำนวน ๒๖,๒๖๐.๑๔ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกับนาย อ. ชดใช้เงินจำนวน ๒๙,๙๙๔.๑๙ บาท และเพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะเป็นการทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐^{๒๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น ต้องครบองค์ประกอบ ๓ ประการด้วยกัน คือ ประการที่หนึ่ง ต้องมีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ประการที่สอง ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำโดยผิดกฎหมาย ประการที่สาม ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ซึ่งการกระทำละเมิดนั้นบางกรณีมีการกระทำเพียงครั้งเดียวก็เป็นละเมิดแล้ว

^{๒๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

แต่บางกรณีต้องมีการกระทำหลายอย่างประกอบกันจึงจะครบองค์ประกอบของการทำละเมิด คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นข้าราชการสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่ง ศุลกากรักษ์ซึ่งมีหน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ที่คอนเทนเนอร์ที่นายตรวจศุลกากร ได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แล้ว ได้ลงนามในใบกำกับ คอนเทนเนอร์อันเป็นเอกสารประกอบการส่งออกตามใบขนสินค้าขาออกของบริษัท ก. รวม ๖ ใบขน แต่บริษัท ก. มิได้มีการส่งออกสินค้าตามที่สำแดงไว้ และได้นำใบขนสินค้าขาออกและเอกสาร ประกอบไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในรูปบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ บริษัท อ. ผู้รับโอนบัตรภาษี จากบริษัท ก. ได้รับบัตรภาษีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ หลังจากนั้น บริษัท อ. ได้นำบัตรภาษีดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ชำระค่าภาษีอากรแทนจำนวนเงินที่บริษัทต้องชำระ ตามนัยมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยได้มีการวางฎีกาการเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายตามจำนวนมูลค่าของบัตรภาษีที่ได้นำไปใช้ ประโยชน์อันเป็นกรณีครบองค์ประกอบของการทำละเมิดแล้ว วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันวางฎีกาจึงเป็นวันทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดี ทั้งสาม โดยเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องนับแต่วันทำละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^{๒๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยรู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้กระทำละเมิดที่จะพึงใช้ค่าสินไหม ทดแทนเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันสั่งการทำรายงานของคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการออกคำสั่ง ให้ใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการทำละเมิด

^{๒๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความ เมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด



และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อนับแต่วันวางฎีกาเบิกเงินชดเชยการส่งสินค้าออก คือ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันกระทำละเมิดจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ยังอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงมีอยู่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยการออกคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว

แต่อย่างไรก็ดี คดีนี้มีประเด็นต้องวินิจฉัยด้วยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามกรณีดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นยังมิได้วินิจฉัย จึงสมควรยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่

^{๒๙} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑)^{๓๐} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องความเสียหายจากการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วยพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๓/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่))

^{๓๐} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๑๑๒ อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดให้รวมถึง

(๑) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีความสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ในกรณีเช่นนี้ศาลปกครองชั้นต้นอาจประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองอื่นนอกจากที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งมาแล้ว และคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นี้อาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นอย่างอื่นนอกจากคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถูกลบได้

ฯลฯ

ฯลฯ



๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

- (๑) หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการตรวจสอบ ดูแล และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้ระบบการระบายน้ำสามารถระบายน้ำได้สะดวกและใช้การได้ดีอยู่เสมอ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการตรวจสอบ ดูแล และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้ระบบการระบายน้ำสามารถระบายน้ำได้สะดวกและใช้การได้ดีอยู่เสมอ เพื่อให้มีให้ทางระบายน้ำหรือโครงข่ายของระบบการระบายน้ำ สกปรก อุดตัน อันอาจทำให้เกิดน้ำท่วมขังและจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น หากไม่ได้เข้าไปดูแลบำรุงรักษาที่ระบายน้ำ ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคาร ซึ่งตั้งอยู่ทางด้านทิศตะวันออกของตลาดบริบูรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (บริษัท ต.) พื้นที่ระหว่างอาคารของผู้ฟ้องคดีและตลาดบริบูรณ์เป็นถนนและบาทวิถี ตั้งอยู่บนที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบลกบินทร์) ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปรับปรุงตลาดโดยสร้างอาคารโครงเหล็กชั้นเดียว จำนวน ๑ หลัง ในการปรับปรุงตลาดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เทคอนกรีตบริเวณพื้นตลาดรวมทั้งถนนและบาทวิธิดังกล่าวเพื่อให้มีระดับเสมอกันโดยโอบกปูนปิดทับฝาท่อระบายน้ำ การปรับปรุงตลาดดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญ เนื่องจากไม่สามารถเปิดฝาท่อระบายน้ำเพื่อทำการลอกท่อได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดฝาท่อระบายน้ำที่เจ้าของตลาดบริบูรณ์ได้ใช้คอนกรีตเทปิดทับไว้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บังคับให้เจ้าของตลาดบริบูรณ์ติดตั้งถังบำบัดน้ำเสีย หรือบ่อดักไขมันทุกจุดที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่ที่ระบายน้ำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งกีดขวางที่รูก้ำทางเดิน ทางเท้า หรือทางรถยนต์

ถนนรอบตลาด ห้ามมิให้พ่อค้าแม่ค้านำสินค้ามาขาย หรือวางสิ่งของในบริเวณถนนทางเข้าออกตลาด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ติดป้ายประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านทราบว่าถนนดังกล่าวเป็นถนนสาธารณประโยชน์หรือถนนเทศบาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่าได้ตรวจสอบแล้วไม่พบหลักฐานว่าท่อระบายน้ำดังกล่าวก่อสร้างตั้งแต่เมื่อใด และผู้ใดเป็นผู้ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณใด แต่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามที่นาย ฉ. ผู้จัดการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถ้อยคำตามที่ปรากฏในบันทึกสอบสวนใกล้เคียงข้อพิพาทว่า ท่อระบายน้ำนั้นอดีตนายกเทศมนตรีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอใช้ในการชั่วคราวจากนาย บ. บิดาของนาย ฉ. มิได้ยกให้เลย โดยมีข้อตกลงว่าต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเมื่อใดก็สามารถเรียกคืนได้ทันที แม้ในบันทึกการสอบสวนใกล้เคียงดังกล่าวมิได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นการยินยอมให้ก่อสร้างท่อระบายน้ำก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มี得有หลักฐานแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ก่อสร้างท่อระบายน้ำดังกล่าว ตามที่กำหนดในมาตรา ๓๕^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๙ (๑๐) ของเทศบัญญัติ เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๓๙ ของเทศบาลตำบลกบินทร์ แต่ปรากฏตามคำให้การของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และพนักงานของศาล ที่ได้ออกไปตรวจสอบสถานที่ตามคำสั่งศาลได้ข้อเท็จจริงสอดคล้องต้องกันว่า มีร่องรอยสภาพท่อระบายน้ำซึ่งอยู่ด้านข้างอาคารของผู้ฟ้องคดีเชื่อมต่อกับท่อระบายน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่บริเวณริมถนนเจ้าสำอานและปัจจุบันอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔ คูหา ยังคงระบายน้ำเสียลงท่ออยู่เช่นเดิม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยอมรับในคำชี้แจงเพิ่มเติมว่า จากการสอบถามนาย บ. เกี่ยวกับท่อระบายน้ำได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า อดีตนายกเทศมนตรีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอเชื่อมเพื่อระบายน้ำจากท่อระบายน้ำด้านหน้าตลาดไปสู่คลองด้านหลังตลาด ต่อมาภายหลังได้ยกเลิกเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๓๑} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๕ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผังและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด

(๓) กำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ



ได้สร้างท่อระบายน้ำตลอดแนวถนนด้านหน้าตลาดบริบูรณ์แล้ว ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า มีการเชื่อมต่อท่อระบายน้ำพิพาทกับท่อระบายน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สร้างขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการระบายน้ำ ไม่ว่าจะเป็นน้ำจากฝนตกตามธรรมชาติ หรือน้ำเสียจากบ้านเรือน หรือการประกอบกิจการของราษฎรในเขตเทศบาล ตลอดจนน้ำจากการระบายน้ำทิ้งของตลาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย สภาพการใช้งานของท่อระบายน้ำพิพาท จึงเป็นการใช้งานสาธารณประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทางระบายน้ำซึ่งเชื่อมต่อกับทางระบายน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๙)^{๓๒} และมาตรา ๕๑ (๘)^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๒)^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓๒-๓๓

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

ฯลฯ

ฯลฯ

พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการตรวจสอบ ดูแล และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้ระบบการระบายน้ำของเทศบาลสามารถระบายน้ำได้สะดวกและใช้การได้ดีอยู่เสมอ เพื่อมิให้ทางระบายน้ำหรือโครงข่ายของระบบการระบายน้ำสกปรก อุดตัน อันอาจทำให้เกิดน้ำท่วมขังและจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตเทศบาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้าไปดูแล บำรุงรักษาที่ระบายน้ำพิพาท ปลอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการปรับปรุงต่อเติมตลาดบริเวณ โดยเทศอนกฤตปิดทับฝาท่อระบายน้ำ ที่ผู้ฟ้องคดียังคงใช้ระบายน้ำเสียจากบ้านเรือนลงสู่ที่ระบายน้ำดังกล่าวอยู่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาตามกฎหมาย จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงละเลยต่อหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางระบายน้ำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ต้องปฏิบัติและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สอดส่องกวาดขันมิให้ผู้ใดก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญในการวางขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนบริเวณด้านข้างอาคารของผู้ฟ้องคดี ควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขปัญหาสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดจากการดำเนินกิจการตลาด แก้ไขปรับปรุงให้สามารถเปิดฝาท่อระบายน้ำพิพาทเพื่อการลอกท่อระบายน้ำได้ และดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดให้มีบ่อดักมูลฝอยหรือบ่อดักไขมันตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการดังกล่าวให้เรียบร้อยภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๖)

^{๓๕} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไขหรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้



(๒) อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางบกและติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ

การบำรุงรักษาทางบกและติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง ย่อมต้องปรากฏข้อเท็จจริงก่อนว่า ทางบกที่ต้องบำรุงรักษานั้น เป็นทางสาธารณประโยชน์ หรือปรากฏข้อเท็จจริงอื่นๆ เช่น มีการใช้ถนนนั้นเป็นการทั่วไป มิได้ใช้เฉพาะบุคคลในซอยนั้นเท่านั้น หากมิใช่ ภาระในค่าใช้จ่ายเพื่อการบำรุงรักษา ซ่อมแซมย่อมเป็นของเจ้าของถนนนั้น

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในซอยบุรีธาร เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเขตสวนหลวง) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร) ละเลยต่อหน้าที่ ไม่ดำเนินการปรับปรุงถนน ท่อระบายน้ำและไฟฟ้าสาธารณะในซอยบุรีธาร ขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้อำนวยการเขตสวนหลวง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางบกและ ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะซึ่งถือเป็นการสาธารณูปโภคในถนนสาธารณประโยชน์ในเขต กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๖) และ (๑๕)^{๓๖} และมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง^{๓๗} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

^{๓๖-๓๗} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๘๙ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการ ในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

- | | |
|---|---|
| ๑. การจัดทำและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ | ๑. การจัดทำและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ |
| ๒. การสาธารณูปโภค | ๒. การสาธารณูปโภค |

มาตรา ๙๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๙ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็น สำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๑. การจัดทำและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่า ถนนซอยบุรีธารมิได้มีการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นถนนสาธารณประโยชน์ อีกทั้ง สภาพที่ดินซอยบุรีธารด้านท้ายซอยติดคลองเคล็ดอันมีลักษณะเป็นซอยตัน ทำให้ประชาชนซึ่งอยู่ในซอยติดกันไม่อาจใช้สัญจรได้ แต่หากมีการใช้ประโยชน์เฉพาะกลุ่มบุคคลที่อยู่ในซอยบุรีธารเท่านั้น ทั้งไม่ปรากฏว่าถนนพิพาทดังกล่าวมีหน่วยราชการใดดำเนินการพัฒนาหรือปรับปรุงที่จะเป็นข้อสนับสนุนให้เห็นได้ว่าเจ้าของเดิมได้มีเจตนาอุทิศหรือสละที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๗ รับมรดกจากเจ้าของที่ดินเดิมซึ่งได้แสดงเจตนาโดยชัดแจ้งที่จะสงวนสิทธิในที่ดินโดยจดทะเบียนเป็นทางภาระจำยอมไว้ตามมาตรา ๑๓๘๗^{๓๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้จะฟังได้ว่าประชาชนผู้อยู่อาศัยในซอยบุรีธารอาศัยถนนซอยบุรีธารเป็นทางเข้าออกสู่ถนนมิตรภาพมาหลายสิบปีก็ไม่ทำให้นถนนซอยบุรีธารซึ่งเป็นถนนส่วนบุคคลกลายเป็นถนนสาธารณประโยชน์ เมื่อถนนดังกล่าวตกเป็นภาระจำยอมผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นเจ้าของสามยทรัพย์จึงมีสิทธิใช้สอยทางภาระจำยอม แต่ต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายเพื่อการบำรุงรักษาซ่อมแซมทางภาระจำยอมด้วยตนเองตามมาตรา ๑๓๙๑^{๓๙} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ดังนั้น เมื่อถนนซอยบุรีธารมิใช่ถนนสาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาและปรับปรุง รวมทั้งติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะในถนนซอยดังกล่าวแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๓/๒๕๕๖)

^{๓๘-๓๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๘๗ อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระจำยอมอันเป็นเหตุให้เจ้าของต้องยอมรับกรรมบางอย่างซึ่งกระทบถึงทรัพย์สินของตน หรือต้องงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างอันมีอยู่ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้น เพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์อื่น

มาตรา ๑๓๙๑ เจ้าของสามยทรัพย์มีสิทธิทำการทุกอย่างอันจำเป็นเพื่อรักษาและใช้ภาระจำยอม แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง ในการนี้เจ้าของสามยทรัพย์จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ภารยทรัพย์ได้ก็แต่น้อยที่สุดตามพฤติการณ์

เจ้าของสามยทรัพย์ต้องเสียค่าใช้จ่ายของตนเองรักษาซ่อมแซมการที่ได้ทำไปแล้วให้เป็นไปด้วยดี แต่ถ้าเจ้าของภารยทรัพย์ได้รับประโยชน์ด้วยไซ้ ท่านว่าต้องออกค่าใช้จ่ายตามส่วนแห่งประโยชน์ที่ได้รับ



๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

(๑) การอนุมัติให้ใช้พื้นที่และอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

แม้ที่ดินจะเป็นที่ราชพัสดุ และได้ใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการบางส่วน แต่ก็มีได้หมายความว่าที่ดินทั้งหมดจะเป็นสถานที่ราชการเสียทั้งสิ้น ที่ดินดังกล่าวจะเป็นสถานที่ราชการก็แต่เฉพาะที่ราชการได้ถือครองและใช้ประโยชน์เท่านั้นอันจะถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่จะถอนสภาพหรือโอนที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่นนี้เพื่อนำไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นจะกระทำได้ก็แต่โดยการตราพระราชบัญญัติ หากมิได้ตราเป็นพระราชบัญญัติย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการอนุมัติให้ใช้พื้นที่และอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีการทำการขูดถนน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์บริเวณดังกล่าวนั้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหาย อันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ตำบลอรุณประเทศ อำเภออรุณประเทศ จังหวัดสระแก้ว และเป็นผู้ใช้ถนนเจ้าพระยาบดินทร์เพื่อการสัญจรภายในเขตเทศบาลเมือง อรุณประเทศ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงมหาดไทย) ได้มีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว) อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ (กรมธนารักษ์) ใช้ที่ดินบริเวณถนนเจ้าพระยาบดินทร์เพื่อการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ตามใบอนุญาตลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (เจ้าพนักงานท้องถิ่นเทศบาลเมือง อรุณประเทศ) ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ก่อสร้างอาคารในที่ดินพิพาทตามใบอนุญาต

ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงถนนเจ้าพระยาบดินทร์ให้มีสภาพที่สามารถใช้งานได้ดีดังเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เดิมที่ดินบริเวณที่พิพาทรวมทั้งถนนเจ้าพระยาบดินทร์เป็นที่ราชพัสดุ โดยทางราชการได้เข้าครอบครองและใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ ต่อมาได้มีการนำที่ดินบางส่วนไปจัดให้ราษฎรเช่าเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและค้าขาย และมีการใช้ที่ดินบางส่วนเป็นถนน กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ราชพัสดุมีเนื้อที่ประมาณ ๓๖๐ ไร่ และได้ใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการบางส่วน แต่ก็ได้หมายความว่าที่ดินทั้งหมดจะเป็นสถานที่ราชการเสียทั้งสิ้น ที่ดินดังกล่าวจะเป็นสถานที่ราชการก็แต่เฉพาะที่ราชการได้ถือครองและใช้ประโยชน์เท่านั้นอันจะถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^{๔๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏอีกว่า ต่อมา ได้มีการนำที่ดินบางส่วนไปจัดให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยและค้าขาย นอกจากนั้นยังได้จัดแบ่งที่ดินบางส่วนใช้เป็นถนนซึ่งประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาตลอด และเมื่อในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เพื่อแสดงถึงแนวเขตที่ดินในครอบครองของราชการก็ได้มีการกันเนื้อที่ดินในส่วนที่เป็นถนนเจ้าพระยาบดินทร์ออกจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ดังกล่าวกรณีย่อมเห็นเป็นประจักษ์ว่า หน่วยงานราชการประสงค์จะให้ถนนเจ้าพระยาบดินทร์เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น ถนนเจ้าพระยาบดินทร์จึงเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๔๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมิใช่ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อที่ดินพิพาทดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

^{๔๐-๔๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป่า และโรงพยาบาล
สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)^{๔๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จะถอนสภาพหรือโอนที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันเช่นนี้เพื่อนำไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นจะกระทำได้อีกแต่โดยการตราพระราชบัญญัติ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่ดินตามมาตรา ๙^{๔๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีผลให้ถนนเจ้าพระยาที่ดินบางส่วนถูกใช้เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ อันมีลักษณะเป็นการถอนสภาพหรือเปลี่ยนสภาพที่ดินจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีได้ตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ว่ามาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้บุคคลเข้ายึดถือครอบครองในที่ดินของรัฐได้ และข้อ ๒๒ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จะกำหนดว่า ที่ดินที่จะอนุญาตต้องเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งมีลักษณะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากการอนุญาตไม่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร และสภาพตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

^{๔๒-๔๓} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์ อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

รวมทั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาตามกฎหมายไม่ขัดข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้วก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้ใช้ที่ดินพิพาทซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อนำไปก่อสร้างอาคารพาณิชย์ให้เอกชนเช่าอาศัยและค้าขายอันเป็นประโยชน์สำหรับเอกชนเพียงเฉพาะรายการย่อมไม่อาจถือได้ว่าที่ดินพิพาทดังกล่าวพลเมืองได้ใช้ร่วมกันอีกต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่ดินพิพาทเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ตามใบอนุญาตลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่ดินพิพาทดังกล่าวได้ตามใบอนุญาตลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่ดินตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อปรากฏว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่ดินพิพาทตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่อาจอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงมีผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเฉพาะในส่วนที่ให้ก่อสร้างอาคารในที่ดินส่วนที่เป็นถนนเจ้าพระยาบดินทร์ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นั้น เป็นการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ เป็นการอนุมัติให้ใช้พื้นที่และอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ทำการขูดถนนเจ้าพระยาบดินทร์ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์บริเวณดังกล่าว นั้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งประชาชนทั่วไปและเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวอันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดและเมื่อผลแห่งละเมิดเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ (จังหวัดสระแก้ว) ที่ ๕ (เทศบาลเมืองอรัญญประเทศ) และที่ ๖ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่นั้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พินักษา

ให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๙ เพิกถอนใบอนุญาตตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใบอนุญาตลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ และเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ เฉพาะในส่วนของอาคารที่ก่อสร้างบนที่ดินส่วนที่เป็นถนนเจ้าพระยาบดินทร์ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่มิคำสั่งอนุมัติและวันที่มีการอนุญาตดังกล่าวเป็นต้นไป และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๕ และที่ ๖ ร่วมกันซ่อมแซมถนนเจ้าพระยาบดินทร์ และเปิดใช้ถนนดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์ต่อไป โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๖)

(๒) การดำเนินการเพื่อให้ระดับของพื้นถนนและท่อระบายน้ำของถนนมีระดับสูงขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมื่อฝนตก

การดำเนินการเพื่อให้ระดับของพื้นถนนและท่อระบายน้ำของถนนมีระดับสูงขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมื่อฝนตกโดยไม่ปรากฏว่ามีระดับความสูงเกินกว่ามาตรฐานค่าความสูงของถนน ย่อมเป็นไปได้โดยมีเหตุผล เหมาะสม พอสมควรแก่เหตุ และเป็นการกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นทำให้การปรับปรุงถนนสามารถป้องกันน้ำท่วมซึ่งได้อย่างแท้จริง กรณีจึงถือได้ว่าได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการที่หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้ให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน ทั้งนี้ ตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น เมื่อการดำเนินการปรับปรุงพื้นถนนเป็นไปโดยชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองและได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิด

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยในบ้านของผู้ฟ้องคดีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ จนถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ปรากฏว่ามีน้ำท่วมขยหรือระดับถนนทรุดตัว ประมาณกลางเดือนเมษายน ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเขตดอนเมือง) ได้ว่าจ้างผู้รับจ้างวางท่อระบายน้ำและปรับปรุงพื้นผิวจราจร ขยายพัฒนานนท์ ๑ ใหม่ จากถนนคอนกรีตเป็นถนนลาดยางมะตอยสูงจากพื้นถนนเดิม ๓๕ เซนติเมตร การปรับปรุงวางท่อ

ระบายน้ำและทำถนนใหม่ทำให้ถนนที่สร้างใหม่มีระดับสูงกว่าบ้านของประชาชนส่วนมากที่อาศัยอยู่ในซอยดังกล่าวรวมทั้งบ้านผู้ฟ้องคดีด้วย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำรถยนต์เข้าออกจากบ้านได้ตามปกติ ประตูรั้วเปิดปิดลำบากอันเนื่องจากถนนมีระดับสูงกว่าพื้นบ้านมาก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรุงเทพมหานคร ที่ ๒) ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินค่าเช่าที่จอดรถและค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาทำถนนบริเวณประตูรั้วหน้าบ้าน พร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๘ (๖) ^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีได้เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในทรัพย์สิน รวมถึงสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิในทรัพย์สินและสามารถใช้สอยทรัพย์สินได้เช่นเดิม เพียงแต่ได้รับผลกระทบจากการที่พื้นหน้าบ้านบริเวณที่จอดรถของตนมีระดับต่ำกว่าพื้นถนนภายหลังการปรับปรุงข้างเท่านั้น มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็เพื่อให้ระดับของพื้นถนนพิกพาและท่อระบายน้ำของถนนพิกพามีระดับสูงขึ้นเสมอกับถนนซอยก้านปังเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมื่อฝนตกโดยไม่ปรากฏว่ามีระดับความสูงเกินกว่ามาตรฐานค่าความสูงของถนนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๓ ของเขตตอนเมืองแต่อย่างใด การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นไปอย่างมีเหตุผลเหมาะสม พอสมควรแก่เหตุ และเป็นการกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นทำให้การปรับปรุงถนนสามารถป้องกันน้ำท่วมซึ่งได้อย่างแท้จริง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ^{๔๕} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเสียหายจากการที่พื้นถนนมีระดับความสูงที่เพิ่มขึ้นทำให้น้ำท่วมขังพื้นหน้าบ้านบริเวณที่จอดรถเวลาฝนตกและทำให้รถยนต์เข้าออกบ้านได้ไม่สะดวกก็ตาม แต่ผลเสียที่ผู้ฟ้องคดีได้รับถือได้ว่าเป็นผลกระทบโดยปกติธรรมดาที่ในการปรับปรุงพื้นถนนทั่วไปจะต้องมีการยกระดับพื้นถนนและท่อระบายน้ำให้สูงขึ้นกว่าเดิม ซึ่งถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแตกต่างจากที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงถนนนี้หรือการปรับปรุงถนนโดยทั่วไปแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

^{๔๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๖ หน้า ๔๕

^{๔๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ



เลือกใช้ให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น และนอกจากการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยโดยส่วนใหญ่ในถนนซอยพิพาทแล้ว ผู้ฟ้องคดีเองก็ยังได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงถนนดังกล่าวด้วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อการดำเนินการปรับปรุงพื้นถนนซอยพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองและได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามฟ้องเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๔๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยตามมาตรา ๕^{๔๗} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นเรื่องค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดอีกต่อไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้ใช้สอยทรัพย์สินของตนได้อย่างปกติสุข กรณีจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้องผู้ฟ้องคดีและคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๙/๒๕๕๖)

^{๔๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๗ หน้า ๓๗

^{๔๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

(๓) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนอกวาระประจำปี

แม้ว่ามิได้มีกฎระเบียบใดกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาข้าราชการตำรวจที่มีความสามารถและเหมาะสมในกรณีแต่งตั้งนอกวาระประจำปี และนอกหน่วยมาดำรงตำแหน่งในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๙ ไว้ แต่กรอบการพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะไปปฏิบัติงานใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวอย่างแท้จริง ประกอบกับความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวด้วยความละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษ หากไม่ได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสมกับตำแหน่ง และความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ถือเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต อันเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิด

ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดสิงห์บุรี ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙) มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการกลุ่มงานสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ ต่อมาอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑) หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งในสังกัดเดิมเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกคำร้องทุกข์ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีถือเป็นการแต่งตั้งนอกวาระประจำปี และนอกหน่วยมาดำรงตำแหน่งในสังกัด

ตำรวจภูธรภาค ๙ ทั้งมาตรา ๕๕ (๓)^{๔๘} มาตรา ๕๗^{๔๙} และมาตรา ๑๒๗^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๓ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ ของข้อกำหนด ก.ตร. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อการแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดสอดคล้องกันให้ผู้บัญชาการที่ประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นผู้สั่งแต่งตั้งและให้ผู้บัญชาการที่เกี่ยวข้องทำความตกลงประสานกันโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความรู้ความสามารถประกอบกัน ปรากฏว่า ในกรณีนี้เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกได้เห็นชอบตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เสนอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เหมาะสมที่จะไปปฏิบัติงานแก้ปัญหา ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้มีหนังสือตำรวจภูธร

^{๔๘-๕๐} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๕ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่มาตรา ๔๔ (๕) ลงมาจากส่วนราชการหนึ่งไปอีกส่วนราชการหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่มาตรา ๔๔ (๗) ลงมาระหว่างกองบัญชาการที่มีได้สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ผู้บัญชาการที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกันและให้ผู้บัญชาการที่ประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๗ การคัดเลือก การทำความตกลงกัน การให้ความเห็นชอบ และการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามมาตรา ๕๓ (๒) มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความอาวุโส ประวัติการรับราชการ ผลการปฏิบัติงาน ความประพฤติ และความรู้ความสามารถประกอบกัน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

การคัดเลือกและการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจคัดเลือกหรือแต่งตั้งพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะ

ให้ ก.ตร. แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้าราชการตำรวจผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๔๔ (๒) ถึง (๑๐) โดยคณะกรรมการคัดเลือกดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรองหัวหน้าหน่วยงานนั้นทุกคน

มาตรา ๑๒๗ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาหรือออกกฎกระทรวง กฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือยังมีมติเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ก.พ. ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติ หรือกรณีที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภาค ๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ประสานขอทราบข้อขัดข้องในการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือตำรวจภูธรภาค ๑ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ แจ้งว่าไม่ขัดข้อง พร้อมได้แนบประวัติการทำงานของผู้ฟ้องคดีมาด้วยจำนวน ๑ แผ่น เมื่อพิจารณาเอกสารดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นเพียงรายละเอียดของประวัติการทำงานโดยทั่วไป มิได้มีข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ประจักษ์ว่าผู้ฟ้องคดีมีความสามารถและมีความเหมาะสมในการปฏิบัติงานแก้ปัญหาคือ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้แต่อย่างใด กรณีนี้แม้ว่ามีได้มีกฎระเบียบใดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาข้าราชการตำรวจที่มีความสามารถและเหมาะสมในกรณีดังกล่าวไว้ แต่กรอบการพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะไปปฏิบัติงานใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวอย่างแท้จริง ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งจึงต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวด้วยความละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งเพียงเอกสารประวัติการทำงานทั่วไปของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ แผ่น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง ถือว่ายังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าว และเมื่อพิจารณาถึงประวัติของผู้ฟ้องคดีโดยละเอียดแล้ว ปรากฏว่าส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ตำรวจภูธรภาค ๑ และไม่เคยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือพื้นที่ใกล้เคียงมาก่อน อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความสามารถและผลการปฏิบัติงานโดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ และเมื่อพิจารณาถึงปัญหาด้านสุขภาพของผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกำลังป่วยเป็นโรคมะเร็ง ซึ่งอยู่ระหว่างการพักฟื้นหลังจากผ่านการผ่าตัด ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องเดินทางกลับกรุงเทพมหานครเพื่อตรวจรักษาที่โรงพยาบาลศิริราชอยู่เป็นระยะตามที่แพทย์นัดหมาย ทั้งยังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้ดำเนินการอย่างรวบรัดเร่งด่วนเสร็จสิ้นในวันเดียวกัน คือในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนที่คณะกรรมการคัดเลือกประชุมให้ความเห็นชอบ หรือการทำความตกลงกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นเรื่องผิดวิสัยของการพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพและเหมาะสมกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต้องดำเนินการพิจารณาอย่างรอบคอบ แต่การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เพียงเพื่อให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายแต่อย่างใด จึงเป็นที่น่าเชื่อได้ว่า เหตุผลสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นั้น ก็เนื่องด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปให้การเป็นพยานโจทก์ในคดีอาญา ระหว่างนาย พ. โจทก์

พลตำรวจเอก ส. กับพวกรวม ๔ คน จำเลย ซึ่งต่อมาหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีก่อนที่คำสั่งดังกล่าวจะมีผลบังคับในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว และถูกสำรวจราชการกองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค ๙ ตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงเห็นได้ว่าการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับกับการกลุ่มงานสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี เป็นการดำเนินการที่มีได้อยู่บนพื้นฐานโดยชอบด้วยกฎหมาย บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง และมีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี อันสืบเนื่องมาจากการไปให้การเป็นพยานโจทก์ในคดีอาญาข้างต้น การกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติงานไม่สนองนโยบายของผู้บังคับบัญชาหรือมีปัญหาก็พาดพิงกับผู้บังคับบัญชาในลักษณะเป็นการลงโทษโดยการย้ายให้ไปปฏิบัติใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นนี้ ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนั้น ปัญหา ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อนเป็นอย่างยิ่งการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอและไม่เข้าใจปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริงเพื่อเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ อาจนำไปสู่การเพิ่มระดับความรุนแรงของปัญหาขึ้นอีกได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับกับการกลุ่มงานสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยไม่ได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสมกับตำแหน่ง และความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ถือเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน และถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อพิจารณาถึงความเสียหายแล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีป่วยเป็นโรคมะเร็งต้องเดินทางไปรักษาตัวที่โรงพยาบาลศิริราชอย่างต่อเนื่อง และต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเป็นค่าพาหนะในการเดินทางระหว่างจังหวัดปัตตานีกับกรุงเทพมหานครระหว่างวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ จนถึงวันฟ้อง รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๒๒,๐๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับค่าเสียหายจากกรณีละเมิดดังกล่าวตามคำขอ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ได้กระทำการละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดดังกล่าว ทั้งนี้ตามมาตรา ๕^{๕๑} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิด

^{๕๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๗ หน้า ๕๓

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกคำร้องทุกข์ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒๒,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คืบค่าธรรมเนียมศาล ทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย แต่โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ระบุให้การเพิกถอนคำสั่งทั้งสองดังกล่าวมีผลตั้งแต่เมื่อใด เห็นสมควรระบุให้ครบถ้วนด้วย เมื่อได้คำนึงถึงพฤติการณ์ทั้งปวงแล้ว เห็นสมควรให้การเพิกถอนคำสั่งมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกคำร้องทุกข์ผู้ฟ้องคดี ให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง นอกจากนี้ก็ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๖๔/๒๕๕๖)

(๔) การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่น

การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่น การอื่นที่จะใช้ต้องเป็นกิจการอื่นที่มีลักษณะความจำเป็น คือ การอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นเพื่อการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรมหรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปให้จัดตั้งศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล หรือนำที่ดินที่ถูกเวนคืนก่อสร้างเป็นศูนย์บำรุงรักษาทางหลวง ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่นและโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเมื่อฟังได้ว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ จึงต้องคืนที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๒๑๖๓ เนื้อที่ ๙๐ ตารางวา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวงชนบท) ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นผลให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนทั้งแปลง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย



จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการต่อจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ และกำหนดให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๖ และได้ก่อสร้างถนนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๖ ปรากฏว่าคงเหลือที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวน $๘๑^{๓๗}/๑๐๐$ ตารางวา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมคืนที่ดินโดยอ้างว่าจะนำไปใช้ประโยชน์เกี่ยวกับงานทาง แต่ระยะเวลาได้ล่วงเลยมาเกือบ ๑๐ ปีแล้วยังไม่มีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนที่ดินให้กับเจ้าของเดิม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๒๑๖๓ ส่วนที่เหลือที่ยังมิได้นำไปใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างถนนนครอินทร์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินค่าทดแทนส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปแล้วคืนจากผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีและของบุคคลอื่นอีกหลายแปลงที่ยังไม่มีการก่อสร้างโครงการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ ไปให้สหกรณ์จังหวัดนนทบุรีใช้เป็นศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินพิพาทเพื่อใช้ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์และถนนต่อเชื่อมสายติวานนท์ – เพชรเกษม – รัตนธิเบศร์ ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด แต่เมื่อครบกำหนดเวลาตามที่ได้กำหนดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างถนนเพียง $๘^{๖๓}/๑๐๐$ ตารางวา ยังเหลือเนื้อที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกจำนวน $๘๑^{๓๗}/๑๐๐$ ตารางวา และได้นำที่ดินพิพาทไปให้สหกรณ์จังหวัดนนทบุรีจัดตั้งศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนดังกล่าว และถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอุทธรณ์ว่าปัจจุบันที่ดินที่พิพาทได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบท ชั้นที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ และผู้ถูกฟ้องคดีมีโครงการที่จะนำที่ดินพิพาทไปก่อสร้างเป็นศูนย์บำรุงรักษาทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่นและโดยอาศัยอำนาจตาม

กฎหมาย เพราะการอื่นที่จะใช้ก็ต้องเป็นกิจการอื่นที่มีลักษณะความจำเป็นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และมาตรา ๓๖^{๕๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ คือ การอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นเพื่อการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรมหรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจใดที่จะยึดถือที่ดินที่พิพาทต่อไป จึงต้องคืนที่ดินส่วนที่เหลือเนื้อที่ประมาณ ๘๑ / ๑๐๐ ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๖ ของ

^{๕๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^{๕๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

มาตรา ๓๖ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๔๙^{๔๔} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนโอนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๒๑๖๓ ตำบลบางไผ่ (บางไผ่ใหญ่) อำเภอเมืองนนทบุรี (ตลาดขวัญ) จังหวัดนนทบุรี จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๘๑^{๓๗}/๑๐๐ ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมตามที่หน่วยงานทางปกครองผู้มีหน้าที่เรียกเก็บ และให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่คืนเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๒,๔๔๑,๑๐๐ บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยต้องมีการจ่ายคืนค่าทดแทนให้แล้วเสร็จก่อนการจดทะเบียนโอนที่ดิน ทั้งนี้ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการคืนเงินให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีครบถ้วนแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนโอนที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนครบถ้วนแล้ว และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีนั้นชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘๘/๒๕๕๖)

๔๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการตามมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการที่ประสบ ภาวะวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้น

เมื่อสัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งนิติสัมพันธ์ต้องบังคับกันตามหลักกฎหมายปกครองโดยนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายปกครอง และมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นหลักดุลยภาพทางการเงินในสัญญาทางปกครองซึ่งในสัญญาทางแพ่งไม่มีมาใช้ในการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการที่ประสบภาวะวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้น อันเป็นเหตุที่ในขณะที่ทำสัญญาต่อกันไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้น และเป็นเหตุไม่ปกติที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงในการปฏิบัติตามสัญญา ถึงขนาดที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนขาดทุนเกินขนาดและนานเกินกว่าบุคคลธรรมดาจะคาดหมายได้ โดยวิธีการขยายระยะเวลาสัญญาหรือลด หรือคืนค่าปรับฐานผิดสัญญาให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนแล้วแต่กรณี เพื่อให้ดุลยภาพทางการเงินที่เอกชนเสียไปกลับคืนมาและสามารถดำเนินการตามสัญญาอันเป็นบริการสาธารณะได้ต่อไป ตามหลักกฎหมายปกครองว่าด้วยบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจยกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่อาจนำมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือคู่สัญญาซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีได้

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ รับจ้างผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลศาลายา) ปรับปรุงเกาะกลางถนนศาลายา-นครชัยศรี เริ่มทำงานวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้วเสร็จในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ระยะเวลาทำงาน ๑๘๐ วัน รวมค่าจ้างทั้งสิ้น ๙๔๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินงานแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่ภายหลังคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและได้



หักเงินค่าปรับงานล่าช้าจากผู้ฟ้องคดี ๑๑๘ วัน เป็นเงินจำนวน ๒๗๗,๓๐๐ บาท ต่อมา ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ได้มีมติเห็นชอบในการพิจารณาช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่น โดยมีสาระสำคัญเรื่องการขยายระยะเวลาและการคืนเงินค่าปรับแก่ผู้รับจ้างตามข้อ ๒.๑ กำหนดว่า สัญญาที่ลงนามก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งยังมีผลผูกพันและยังไม่ส่งมอบงานงวดสุดท้าย หรือส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว เมื่อผู้รับจ้างขอให้หน่วยงานขยายระยะเวลาได้เท่ากับสัญญาเดิม แต่ไม่เกิน ๑๘๐ วัน ข้อ ๒.๖ กำหนดว่า หากขยายระยะเวลาออกไปตามข้อ ๒.๑ ผู้รับจ้างไม่ถูกปรับ ก็ให้งดลดค่าปรับ หรือ คืนค่าปรับตามความเป็นจริง แล้วแต่กรณี ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ และหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ ถึง ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอขยายระยะเวลาและขอคืนเงินค่าปรับตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่อาจดำเนินการตามที่ ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ เนื่องจากสัญญาดังกล่าวได้มีการส่งมอบงานเสร็จสิ้นแล้ว ก่อนการขอขยาย ระยะเวลาส่งมอบงานเพื่อขอเงินค่าปรับคืน การปฏิเสธไม่ขยายระยะเวลาและคืนเงินค่าปรับ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงิน ค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๒๗๗,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจาก วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำเงินดังกล่าวไปทำธุรกิจ จึงขาดรายได้ทางธุรกิจ และไม่สามารถนำเงินดังกล่าวไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้สถาบันการเงิน จึงถูกสถาบันการเงินระงับสินเชื่อ และเสียประวัติทางการเงินกับสถาบันการเงิน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่มีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๑^{๕๕} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^{๕๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไข ปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประกอบมาตรา ๙^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๔ (๓)^{๕๗} มาตรา ๗๐ (๒)^{๕๘} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยหาใช่ว่าเป็นอิสระจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจบริหารหรือหน่วยงานในระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘๒^{๕๙} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกทั้งตาม มาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำ

^{๕๖} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๙ เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

^{๕๗-๕๘} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๘๒ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของ การพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อ ความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มี กลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก



งบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเห็นชอบในมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงาน ก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่นซึ่งเป็นคู่สัญญากับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต ราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้นอันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ จัดจ้างในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อกระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งเวียนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องมีหน้าที่นำ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาปฏิบัติด้วย มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า สัญญาพิพาทมีการลงนามกันในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ กำหนดทำงาน แล้วเสร็จในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงเป็นสัญญาที่ลงนามกันก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และ ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ยังคงมีนิติสัมพันธ์ต่อกันอยู่ เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ยังทำงานไม่แล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแต่อย่างใดไม่ คงปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำงานจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ อันเป็นการส่งมอบงานงวดสุดท้ายภายหลังวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จ ตามสัญญาเป็นเวลาถึง ๑๑๘ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้หักค่าปรับไว้เป็นเงิน ๒๗๗,๓๐๐ บาท สัญญาพิพาท จึงเข้าเงื่อนไขที่ได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น คำขอรับความช่วยเหลือในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ อันอยู่ในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในมาตรการช่วยเหลือดังกล่าวเป็นครั้งแรก ผู้ฟ้องคดี จึงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดไว้โดยถูกต้องและครบถ้วนแล้ว จึงย่อมได้รับ ความช่วยเหลือโดยต้องขยายระยะเวลาในสัญญาให้เป็นเวลา ๑๘๐ วัน อันมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้อง เสียค่าปรับที่ทำงานล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนค่าปรับ จำนวน ๒๗๗,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามนัยมาตรา ๒๒๔^{๖๐} แห่งประมวล

^{๖๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ นั้นเงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดถึงต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ย ต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาจ้างทำของที่ค้ำประกันถึงผลสำเร็จของงาน เมื่อผู้รับจ้าง ทำงานแล้วเสร็จและส่งมอบให้ผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างได้จ่ายสินจ้างให้แก่ผู้สัญญาออมระงับไป ตามนัยมาตรา ๕๘๗^{๖๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนความรับผิดชอบในความชำรุด บกพร่องของงานตามสัญญาเป็นนิติสัมพันธ์ที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติภายหลังอายุสัญญาสิ้นสุดลงแล้ว แต่ไม่ใช่หลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่จะขยายเวลาสัญญาหรือต่ออายุสัญญาได้ นั้น เมื่อสัญญาพิพาท เป็นสัญญาทางปกครองซึ่งนิติสัมพันธ์ต้องบังคับกันตามหลักกฎหมายปกครองโดยประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายปกครอง และ มาตราการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นหลักคุณภาพทางการเงิน ในสัญญาทางปกครองซึ่งในสัญญาทางแพ่งไม่มีมาใช้ในการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการ ที่ประสบภาวะวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้น อันเป็นเหตุที่ในขณะทำสัญญาต่อกัน ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้น และเป็นเหตุไม่ปกติที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก่อความเสียหาย อย่างร้ายแรงในการปฏิบัติตามสัญญา ถึงขนาดที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนขาดทุนเกินขนาดและ นานเกินกว่าบุคคลธรรมดาจะคาดหมายได้ โดยวิธีการขยายระยะเวลาสัญญาหรือลด ลด หรือ คืบหน้าปรับฐานผิดสัญญาให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนแล้วแต่กรณี เพื่อให้คุณภาพทางการเงินที่เอกชน เสียไปกลับคืนมาและสามารถดำเนินการตามสัญญาอันเป็นบริการสาธารณะได้ต่อไปตามหลัก กฎหมายปกครองว่าด้วยบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจยก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่อาจนำมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ขึ้นมากล่าวอ้าง เพื่อปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ได้รับความช่วยเหลือตามมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ จำนวน ๒๗๗,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันถัดจาก วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๖๕/๒๕๕๖)

^{๖๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๘๗ อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงจะ ทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้าง เพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ตนนั้น



(๒) การดำเนินการเมื่อคู่สัญญาฝ่ายรัฐทราบจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง

แม้ว่าระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้เอกสิทธิ์คู่สัญญาฝ่ายราชการในฐานะผู้ว่าจ้างให้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว หากเห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือหากปฏิบัติตามสัญญาต่อไป จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังมุ่งหมายให้ผู้รับจ้างคู่สัญญาต้องทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานโดยเร็วหรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นสำคัญ โดยไม่ประสงค์ให้เรียกค่าเสียหายที่สูงเกินสมควรแต่อย่างใด อีกทั้งยังคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างด้วยเหตุนี้ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายรัฐทราบจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างควรดำเนินการบอกเลิกสัญญาในวันดังกล่าว เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น

ผู้ฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ให้ดำเนินการก่อสร้างถนนเจ้าคุณทหาร (ด้านฝั่งทิศใต้) จากถนนร่มเกล้าถึงถนนฉลองกรุง ในการทำสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตกลงค้าประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้าง และค้าประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการคืนเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับไป หลังจากทำสัญญาดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ บอกเลิกสัญญา และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามหนังสือค้าประกัน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างบริษัท ส. ให้ก่อสร้างงานที่เหลือต่อไปจนแล้วเสร็จ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติผิดสัญญาหลายรายการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ไม่ชำระ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกันชำระเงินค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติผิดสัญญาพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

แม้ว่าตามข้อ ๑๓๑^{๖๒} และข้อ ๑๓๒^{๖๓} ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ มีเจตนารมณ์ที่จะให้เอกสิทธิ์คู่สัญญาฝ่ายราชการในฐานะผู้ว่าจ้างให้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว หากเห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือหากปฏิบัติตามสัญญาต่อไป จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่ง บทบัญญัติดังกล่าวยังมุ่งหมายให้ผู้รับจ้างคู่สัญญาต้องทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานโดยเร็ว หรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นสำคัญโดยไม่ประสงค์ให้เรียกค่าเสียหายที่สูงเกินสมควรแต่อย่างใด อีกทั้งยังคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง และเมื่อเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างนั้น นอกจากจะเป็นหลักประกันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติตามสัญญาแล้วยังเป็นข้อตกลงที่กำหนดค่าเสียหายระหว่างคู่สัญญาไว้ล่วงหน้าในกรณีที่มีการผิดสัญญา จึงเข้าลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙^{๖๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับที่ลูกหนี้ต้องชำระสูงเกินส่วน ศาลก็มีอำนาจ

^{๖๒-๖๓} ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๑๓๑ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาได้เฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์แก่กรุงเทพมหานครโดยตรง หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของกรุงเทพมหานครในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

ข้อ ๑๓๒ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้หน่วยงานเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเว้นแต่คู่สัญญา จะไต่ยื่นยอมเสียค่าปรับให้แก่กรุงเทพมหานคร โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

^{๖๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๗๙ ถ้าลูกหนี้สัญญาแก่เจ้าหนี้ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ก็ดี หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควรก็ดี เมื่อลูกหนี้ผิดนัดก็ให้รับเบี้ยปรับ ถ้าการชำระหนี้จะพึงทำนั้นได้แก่งวดวันการอันใดอันหนึ่ง หากทำการอันนั้นฝ่าฝืนมูลหนี้เมื่อใด ก็ให้รับเบี้ยปรับเมื่อนั้น



พิจารณาลดค่าปรับลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓๘๓^{๖๕} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างพิพาท และที่แก้ไขเพิ่มเติมรวม ๓ ครั้ง และครบกำหนดเวลาตามสัญญาในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาตามสัญญาออกไปอีก ๘๖ วัน เป็นกำหนดเวลาแล้วเสร็จในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ก่อสร้างต่อไป โดยผู้ฟ้องคดีทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หยุดงานก่อสร้างทั้งหมดตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ ในขณะที่จำนวนเงินค่าปรับร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ตามข้อ ๑๓๒ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ จะครบกำหนดในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครควรดำเนินการบอกเลิกสัญญาในวันดังกล่าว เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น แต่จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยินยอมเสียค่าปรับดังกล่าวแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยไปถึง ๒๕๙ วัน จึงยกเลิกสัญญา ทำให้ค่าปรับมีจำนวนสูงถึง ๒๘,๑๗๖,๘๖๙ บาท หรือร้อยละ ๒๕.๙ ของวงเงินค่าจ้าง ซึ่งเกินกว่าค่าจ้างที่ค้างอยู่จำนวน ๒๒,๗๑๓,๗๑๗.๘๗ บาท อีกทั้งผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขาดสภาพคล่องทางการเงิน อันเป็นเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหรือจะแล้วเสร็จล่าช้าเกินกว่ากำหนดเวลา ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้ และหากผู้ฟ้องคดียกเลิกสัญญาเสียตั้งแต่วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเสียค่าปรับเพียง ๑๐,๘๗๘,๔๘๒.๙๕ บาท เท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดียกเลิกสัญญาล่าช้าและเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างจึงไม่เป็นธรรม และ

^{๖๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป นอกจากกรณีดังกล่าวไว้ในมาตรา ๓๗๙ และ ๓๘๒ ท่านให้ใช้วิธีเดียวกันนี้บังคับ ในเมื่อบุคคลสัญญาว่าจะให้เบี้ยปรับเมื่อตนกระทำหรืองดเว้นกระทำการอันหนึ่งอันใดนั้นด้วย

เป็นค่าปรับที่สูงเกินส่วน อันมีเหตุสมควรที่ศาลจะลดค่าปรับลงเหลือเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา การที่ศาลปกครองชั้นต้นลดค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบลงเหลือเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา คิดเป็นค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้จำนวน ๑๐,๘๗๘,๔๘๒.๙๕ บาท นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๔/๒๕๕๖)

แนวทางการปฏิบัติราชการ

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖

ISBN : 978-616-333-023-9

พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

จำนวน ๑๐,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย

สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑

<http://www.admincourt.go.th>

พิมพ์ที่ : บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด

โทรศัพท์ : ๐ ๒๕๖๓ ๖๙๒๑ email: din108i@gmail.com , www.din-design.com



ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๐ ๑๑๑๑ โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕
<http://www.admncourt.go.th>