



สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัย  
ของศาลปกครองสูงสุด  
เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี  
พ.ศ. ๒๕๕๐

สำนักงานศาลปกครอง

ตุลาคม ๒๕๕๑

สำนักงานศาลปกครอง

สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัย  
ของศาลปกครองสูงสุด  
เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี

พ.ศ. ๒๕๕๐

สำนักงานศาลปกครอง

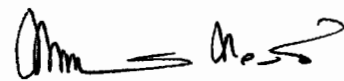
สำนักงานศาลปกครอง

ตุลาคม ๒๕๕๑

## คำนำ

ตามที่สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปีมานั้น เพื่อให้การเผยแพร่ความรู้ในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้น ซึ่งเป็นการสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์ดังเช่นที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การจัดทำในครั้งนี้มีความแตกต่างจากเดิมไปบ้าง โดยมีการนำเนื้อหาในส่วนที่เป็นการสรุปหลักกฎหมายที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมที่เน้นเฉพาะการสรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่มีลักษณะเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติราชการเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ความรู้ซึ่งสรุปได้จากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้รับการเผยแพร่ให้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ได้เปลี่ยนชื่อเอกสารจากเดิมเป็น “สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี (พ.ศ. ๒๕๕๐)” เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาที่เปลี่ยนแปลงไปข้างต้น สำหรับแนวทางในการจัดทำเอกสารนั้น ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงทำนองเดียวกับการจัดทำดังเช่นที่ผ่านมา กล่าวคือ เป็นการสรุปเรียงตามลำดับของคดีพิพาทในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยที่หลักกฎหมายที่สรุปได้นั้น มีลักษณะเป็นการทั่วไป ซึ่งหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานได้โดยไม่จำกัดแต่เฉพาะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้น ดังนั้น สำนักงานศาลปกครองจึงหวังว่าเอกสารฉบับนี้ จะช่วยอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้ตามสมควร



สำนักงานศาลปกครอง

ตุลาคม ๒๕๕๑

## สารบัญแยกตามประเภทคดี

หน้า

๑. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่	๒
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๗
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๓๓
๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๔๙
๒. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๖๓
๒.๑ กรณีละเลยต่อหน้าที่	๖๓
๒.๒ กรณีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๖๘
๓. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๗๐
๓.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด	๗๐
๓.๒ กรณีความรับผิดอย่างอื่น	๙๗
๔. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๑๐๗

สารบัญแยกตามประเภทเรื่องและประเด็นพิพาท

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
<b>การคมนาคมและการขนส่ง</b>		
การฟ้องขอให้การรถไฟแห่งประเทศไทย ดำเนินการขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากบริเวณ กระจกหน้าต่างตู้รถไฟโดยสาร	อ.๒๓๑/๒๕๕๐	๖๖
<b>การบริหารงานบุคคล</b>		
การฟ้องโต้แย้งกรณีผู้บังคับบัญชามอบหมายงาน ให้ปฏิบัติเพิ่มเติม	อ.๖/๒๕๕๐	๔๙
การไม่บรรจุบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกเพื่อให้ เข้ารับราชการโดยกล่าวอ้างระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย	อ.๕๘/๒๕๕๐	๒
การมีคำสั่งย้ายข้าราชการโดยระบุเหตุผลในการ ออกคำสั่งไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง	อ.๒๑๕/๒๕๕๐	๒๒
การฟ้องโต้แย้งคำสั่งแก้ไขคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ข้าราชการเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงลำดับผู้สอบ แข่งขันได้	อ.๒๓๙/๒๕๕๐	๒๕
การฟ้องโต้แย้งคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ออกโดย ไม่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งได้ทราบข้อเท็จจริงและ โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ	อ.๓๘๑/๒๕๕๐	๓๙
<b>การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน</b>		
การมีคำสั่งให้ประธานกรรมการบริหารองค์กร บริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากละเลย การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย	อ.๑๗๐/๒๕๕๐	๑๙

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
การฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับเทศบาลตำบลของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล	อ.๓๒๗/๒๕๕๐	๕๙
<b>การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์</b>		
การฟ้องขอเพิ่มเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	อ.๔๙/๒๕๕๐	๙๗
การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างของราษฎรที่ปลูกสร้างในที่ดินซึ่งเป็นเขตทางหลวง	อ.๖๖/๒๕๕๐	๖๓
การฟ้องขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งมีสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเปลี่ยนแปลงไป	อ.๑๕๕/๒๕๕๐	๙๙
การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นจากการพิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด	อ.๑๗๑/๒๕๕๐	๑๐๑
การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขตเดินสายไฟฟ้า	อ.๒๙๐/๒๕๕๐	๑๐๒
การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินในอัตราเดียวกันกับที่ดินที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกัน	อ.๓๐๗/๒๕๕๐	๑๐๖
<b>การศึกษา</b>		
การมีคำสั่งลงโทษนักเรียนผู้กระทำความผิดนอกเหนือไปจากโทษที่กฎหมายกำหนดไว้	อ.๓๗๕/๒๕๕๐	๔

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
<b>ความรับผิดทางละเมิด</b>		
การไม่พิจารณาแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย	อ.๓๑/๒๕๕๐	๘๓
การจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามกฎหมาย	อ.๓๓/๒๕๕๐	๘๕
การมีคำสั่งเรียกให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งบกพร่องต่อหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ได้หักส่วนความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออกจากค่าเสียหายทั้งหมดก่อน	อ.๗๒/๒๕๕๐ และ อ.๗๓/๒๕๕๐	๘๒
การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินการจัดทำพินัยกรรมโดยประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้มีชื่อเป็นผู้รับประโยชน์ไม่ได้รับทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม	อ.๒๑๔/๒๕๕๐	๘๘
การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการถูกตัดสิทธิในการพิจารณาของสอบราคา ด้วยเหตุไม่ได้ฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ก่อสร้างภายในเวลาที่กำหนด	อ.๒๑๗/๒๕๕๐	๗๐
การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือถอนแผนผังและสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางสาธารณะ	อ.๒๗๑/๒๕๕๐	๘๑
การฟ้องขอให้คืนเงินประจำตำแหน่งแก่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งย้ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อ.๓๑๐/๒๕๕๐	๗๙
การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อพิสูจน์สิทธิในการได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดาผู้ฟ้องคดี	อ.๓๗๒/๒๕๕๐	๗๓

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี	อ.๓๙๔/๒๕๕๐	๗๗
<b>งานทะเบียน</b>		
การฟ้องโต้แย้งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวซึ่งมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ	อ.๑๕๑/๒๕๕๐	๕๕
<b>ที่ดิน</b>		
การฟ้องขอให้เยียวยาแก้ไขกรณีการพิจารณาคำขออนุญาตที่ดินล่าช้าเกินสมควร	อ.๔๐/๒๕๕๐	๖๘
การเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	อ.๘๖/๒๕๕๐	๑๐
การฟ้องโต้แย้งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ดำเนินการโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียงได้คัดค้านพิสูจน์แนวเขตที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด	อ.๑๑๘/๒๕๕๐	๔๗
<b>วินัย</b>		
การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการโดยดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อ.๒๑/๒๕๕๐	๓๓
การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	อ.๗๘/๒๕๕๐	๓๖
การฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ	อ.๒๕๗/๒๕๕๐	๔๔
การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา	อ.๒๖๔/๒๕๕๐	๒๗



เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
<b>สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ</b>		
การขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. เพื่อให้ มีสิทธิรับบำนาญตามระบบเดิม	อ.๑๐/๒๕๕๐	๕๐
การมีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้าน แก่ข้าราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อ.๑๖๔/๒๕๕๐	๑๓
การฟ้องโต้แย้งคำสั่งรับสิทธิการเบิกจ่าย ค่าเช่าบ้านข้าราชการและให้นำส่งเงินค่าเช่าบ้าน ข้าราชการที่ได้รับไปแล้วคืน	อ.๓๐๓/๒๕๕๐	๓๐
<b>สัญญาทางปกครอง</b>		
การยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญา ทางปกครองโดยที่ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องไม่ได้ให้ ความยินยอม	อ.๔๓/๒๕๕๐	๑๐๗
การไม่ปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองโดยอ้าง เหตุการจัดทำสัญญาไม่เป็นไปตามระเบียบของ ทางราชการ	อ.๘๘/๒๕๕๐	๑๐๙
การยกเลิกสัญญาทางปกครองโดยอ้างเหตุ ความสำคัญผิดในคุณสมบัติของเอกชนผู้รับจ้าง	อ.๑๖๐/๒๕๕๐	๑๑๒
การกำหนดเงื่อนไขในสัญญาทางปกครอง โดยขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลเรื่องที่จัดทำสัญญา	อ.๑๖๑/๒๕๕๐	๑๑๔
การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองคืนเงินค่าปรับ ส่วนที่เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดให้แก่เอกชน ผู้รับจ้าง	อ.๓๔๕/๒๕๕๐	๑๑๖
การฟ้องขอให้ผู้ค้าประกันชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ย ตามสัญญาแทนผู้รับทุน	๘๒๐/๒๕๕๐	๑๑๙

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
เหตุเดือดร้อนรำคาญ		
การอนุญาตให้ก่อสร้างสุสานและฌาปนสถาน ในเขตอุทยาน	อ.๔๔/๒๕๕๐	๗

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

**สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๐**

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๐ สามารถนำมาจัดทำเป็นสรุปหลักกฎหมายเพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยจัดเรียงลำดับตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) – (๔)<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ดังต่อไปนี้

<sup>๑-๒</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

๑. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๓</sup>

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่อำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(๑) การออกข้อกำหนดหรือระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในเรื่องใด ข้อกำหนดหรือระเบียบดังกล่าวจะต้องสอดคล้องและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ การออกข้อกำหนดหรือระเบียบที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการกระทำโดยไม่อำนาจ และเป็นผลให้หน่วยงานทางปกครองไม่อาจอาศัยข้อกำหนดหรือระเบียบดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นนายทหารประทวน ตามประกาศของกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ โดยสอบได้ในลำดับที่ ๑ แต่ผู้บัญชาการกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปฏิเสธการส่งบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ โดยให้เหตุผลว่า จากการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้ฟ้องคดีพบว่า ผู้ฟ้องคดีมีประวัติเคยกระทำความผิดในคดีอาญาเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ข้อหาผิดกฎหมายประเภท ๒ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยศาลจังหวัดพิษณุโลกพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี และให้คุมประพฤติรวมทั้งให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติขัดกับหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการทหารของกองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่กำหนดให้หลีกเลี่ยงการบรรจุบุคคลผู้เคยมีประวัติคดีอาญาเข้ารับราชการทหาร โดยเฉพาะ

<sup>๓</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑

ข้อหาเกี่ยวกับยาเสพติดทุกประเภท และขัดกับหลักเกณฑ์ตามประกาศกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ เรื่อง รับสมัครทหารกองหนุนเข้ารับราชการ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครไว้ในข้อ ๒.๕ ว่าต้องไม่เคยเป็นผู้มีประวัติคดีอาญาทุกประเภท และไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักเกณฑ์และข้อกำหนดข้างต้นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตามประกาศผลการสอบคัดเลือกศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๕.๙ ของระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหารไว้ว่า ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยกเว้นความผิดฐานประมาทหรือลหุโทษ และข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ มีอำนาจออกระเบียบปลีกย่อยได้ตามความจำเป็น โดยไม่ขัดกับระเบียบข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบคัดเลือกทหารกองหนุนเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร โดยกำหนดหลักเกณฑ์และข้อกำหนดการบรรจุให้หลีกเลี่ยงการบรรจุผู้มีประวัติคดีอาญาเข้ารับราชการโดยเฉพาะข้อหาเสพติดทุกประเภท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครตามข้อ ๒.๕ ว่า ผู้สมัครต้องไม่เคยมีประวัติคดีอาญาทุกประเภท และไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ทั้งที่ตามข้อ ๕.๙ ของระเบียบกระทรวงกลาโหมฯ ได้กำหนดห้ามเพียงผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองข้างต้น จึงเป็นการออกระเบียบปลีกย่อยที่ไม่สอดคล้องและเกินกว่าระเบียบกระทรวงกลาโหมฯ ซึ่งเป็นระเบียบหลัก อันเป็นการกำหนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๔</sup> ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙

ข้อ ๕ บุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๕.๙ ไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยกเว้นความผิดฐานประมาทหรือลหุโทษ

เนื่องจากเป็นการกำหนดโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจอาศัยข้อกำหนดที่ออกโดยไม่ชอบดังกล่าวมาอ้างเป็นเหตุไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่เคยรับโทษจำคุก เนื่องจากความผิดที่กระทำนั้นในส่วนของโทษจำคุกศาลได้พิพากษาให้รอการลงโทษ เข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อกำหนดข้างต้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตามสิทธิที่สอบได้ โดยให้เรียกบรรจุในลำดับแรกที่สามารถกระทำได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๕๐)

(๒) การพิจารณาสั่งลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ประพฤติผิดหรือฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาหรือของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากจะต้องพิจารณาให้ได้ว่ามีความผิดหรือกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นความผิดตามที่ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว โทษที่จะลงแก่นักเรียนหรือนักศึกษาผู้กระทำผิดจะต้องอยู่ภายในขอบเขตตามที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ด้วย<sup>๕</sup> หากผู้มีอำนาจ

<sup>๕</sup> ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๕ โทษที่จะลงแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่กระทำผิดมี ๕ สถาน ดังนี้

๕.๑ ว่ากล่าวตักเตือน

๕.๒ ทำกิจกรรม

๕.๓ ทำทัณฑ์บน

๕.๔ พักการเรียน

๕.๕ ให้ออก

ข้อ ๖ ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาดังต่อไปนี้พิจารณาลงโทษแก่นักเรียนหรือนักศึกษา

๖.๑ ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับโทษว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรม และทำทัณฑ์บน

๖.๒ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพ สำหรับโทษว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรม ทำทัณฑ์บน และพักการเรียน

๖.๓ ระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี สำหรับโทษทุกสถาน

ฯลฯ

ฯลฯ

สั่งลงโทษได้พิจารณาออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ซึ่งมีผลเป็นการลงโทษผู้กระทำผิด โดยไม่เป็นไปตามขอบเขตและลักษณะของโทษตามที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดไว้ ย่อมเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษา ตอนปลายของโรงเรียนเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แอบถ่ายใต้กระโปรง ของครูผู้สอน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเป็นการกระทำความผิดอาญา แต่เพื่อเห็นแก่อนาคต ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีลาออกเพื่อแลกกับการไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญา อีกทั้งห้ามไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเรียน เข้าสอบ และเข้ามาภายในบริเวณโรงเรียน โดยผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ สัญญาว่าจะหาโรงเรียนใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีต้องการเรียนที่โรงเรียนเดิม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลให้สถานศึกษาปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินการ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากความเป็นนักเรียน ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓ จะมีได้ระบุไว้ชัดเจนให้การกระทำผิดอาญาเป็นความผิดที่โรงเรียนหรือ สถานศึกษาสามารถลงโทษได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำผิดตามระเบียบ ดังกล่าว<sup>๖</sup> เห็นว่าล้วนแต่เป็นการกระทำอันเนื่องมาจากความประพฤติของผู้กระทำผิด ที่ไม่รักษาระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาหรือระเบียบกระทรวงศึกษาธิการทั้งสิ้น ดังนั้น การจะพิจารณานักเรียนหรือนักศึกษาคนใดกระทำผิดและสมควรถูกลงโทษตามระเบียบ ดังกล่าวหรือไม่ จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะประเภทของความผิดเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึง ผลของการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสียหายต่อชื่อเสียงของครู อาจารย์

<sup>๖</sup> ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การกระทำผิด” หมายความว่า การที่นักเรียนหรือนักศึกษาประพฤติผิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ ข้อบังคับของสถานศึกษาหรือของกระทรวงศึกษาธิการหรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๑๕

ฯลฯ

ฯลฯ

โรงเรียนหรือสถานศึกษา รวมทั้งตัวนักเรียนผู้กระทำผิดหรือไม่ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาผลการกระทำของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้แล้ว เห็นได้ชัดว่า การที่ผู้ฟ้องคดีใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แอบถ่ายได้กระโปรงของครูผู้สอนเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความประพฤติที่ไม่เคารพครูอาจารย์ ดูหมิ่นไม่ให้เกียรติครูผู้สอน ทำให้ได้รับความอับอาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวนั้นถือเป็นเรื่องผิดกฎระเบียบของโรงเรียนอย่างร้ายแรง เข้าข่ายเป็นความผิดที่สามารถลงโทษได้ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษที่จะใช้กับผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นโทษที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ กำหนดไว้ ซึ่งตามข้อ ๖<sup>๗</sup> ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพ พิจารณาลงโทษแก่นักเรียนหรือนักศึกษาได้ สำหรับโทษว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรม ทำทัณฑ์บน และพักการเรียนเท่านั้น ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะกล่าวอ้างว่า การให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากโรงเรียนเป็นการเยียวยาแทนการลงโทษเพื่อมิให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้ฟ้องคดีและครูผู้เสียหายทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นธรรม ก็เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ นอกจากผู้ฟ้องคดีจะมีได้ขอลาออกจากโรงเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียนก็เนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีกระทำผิดระเบียบข้อบังคับของโรงเรียน ซึ่งแม้จะมีใช้เป็นโทษที่ทางโรงเรียนกำหนดให้ต้องถูกไล่ออกก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียนเป็นนักเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ไปศึกษาต่อที่โรงเรียนอื่น จึงเท่ากับเป็นการลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ข้างต้นโดยปริยาย อันเป็นการปฏิบัติโดยมิชอบด้วยระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ แต่โดยที่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสาเหตุมาจากการเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ คลาดเคลื่อนไปว่า การให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากโรงเรียนเดิมและให้ไปเรียนที่โรงเรียนอื่นซึ่งเป็นโรงเรียนในเครือเดียวกันนั้น สามารถกระทำได้ ประกอบกับวิธีการแก้ไขปัญหาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือว่าเป็นความปรารถนาดีที่พยายามหลีกเลี่ยงไม่ใช้ความรุนแรง โดยคำนึงถึงประโยชน์และอนาคตของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแล มีหนังสือชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ

<sup>๗</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕ หน้า ๔



ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือปฏิบัติให้ถูกต้องในโอกาสต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๕/๒๕๕๐)

ข้อสังเกต เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดความหมายของคำว่า “นักเรียน” ไว้ในข้อ ๒ โดยให้ความหมายรวมถึงบุคคลซึ่งกำลังรับการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาทั้งที่อยู่ในโรงเรียนของรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ ดังนั้น ไม่ว่านักเรียนในโรงเรียนของรัฐหรือโรงเรียนของเอกชนจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับข้างต้นเช่นเดียวกัน ฉะนั้น จึงย่อมสามารถนำแนวทางในการสั่งลงโทษนักเรียนตามคำวินิจฉัยของศาลในคดีนี้ซึ่งเป็นกรณีการลงโทษนักเรียนของโรงเรียนเอกชนมาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการในการสั่งลงโทษนักเรียนของโรงเรียนของรัฐได้เช่นเดียวกัน

**๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย**

(๑) การพิจารณาออกใบอนุญาตในเรื่องใดก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องนั้นอย่างครบถ้วน และในกรณีที่มีการคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้โอกาสผู้คัดค้านได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของตน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการออกใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่กิ่งอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวนสองร้อยสิบคนฟ้องว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอสามร้อยยอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งรับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้แก่นาง ด. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) บนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ น.ส. ๓ ก. และออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน

ดังกล่าวให้แก่บริษัท ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบริเวณที่ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด และมีด้านหนึ่งติดกับทางสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ นายองค์การบริหารส่วนตำบลสามร้อยยอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เกี่ยวข้องกับสุสานและฌาปนสถานข้างต้นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยมีหนังสือร้องคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสามกรณีข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน เป็นที่ดินที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ระบุว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสามร้อยยอด ในท้องที่ตำบลสามร้อยยอด ตำบลศิลาลอย อำเภอปราณบุรี และตำบลสามกระชาย ตำบลดอนยายหนู ตำบลเขาแดง อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๒)<sup>๔</sup> ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ครอบครองที่ดินพิพาทจะมีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็ตาม แต่การจัดตั้งสุสานฯ ไม่ใช่การทำประโยชน์ตามปกติทั่วไป โดยต้องมีการขออนุญาตและพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕

<sup>๔</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๔ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

๑.๒๒

๑.๒๒

(๒) สถานที่ตั้งต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่อันจัดสรรเป็นพื้นที่เพื่อนันทนาการหรือเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

๑.๒๒

๑.๒๒

โดยมิได้ดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ขออนุญาตให้ได้รับความแน่ชัดเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกล่าวอ้างว่าพื้นที่ที่ใช้ฝังศพอยู่ห่างจากถนนเกินกว่าห้าสิบเมตร จึงถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๔)<sup>๓</sup> ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ครอบคลุมที่ดินพิพาทตลอดทั้งแปลงโดยที่ดินพิพาทอยู่ห่างจากทางสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะน้อยกว่าห้าสิบเมตร การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ จึงขัดต่อบทบัญญัติในข้อ ๔ (๔) ดังกล่าวด้วย และเมื่อการออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องถูกเพิกถอน จึงไม่มีสุสานฯ ที่มีใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป ฉะนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำหนังสือร้องเรียนคัดค้านการก่อสร้างอาคารฯ ของผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นๆ ไปประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและมีฐานะเป็น

<sup>๓</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.

๒ ๕ ๒ ๘

ข้อ ๔ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

๒๒

๒๒

(๔) สถานที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อยห้าสิบเมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลองหรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร

๒๒

๒๒

คู่กรณีตามมาตรา ๕<sup>๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกรณีเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีคัดค้านการก่อสร้าง สิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงย่อมจะกระทบกระเทือนจากผลของการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ตามมาตรา ๓๐วรรคหนึ่ง<sup>๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งสามกรณีข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)

(๒) การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การพิจารณาอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๑๐-๑๑</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ฯลฯ

ฯลฯ

ในคดีที่เทศบาลตำบลมีมติให้วัดดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพในบริเวณที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเดิมเป็นลานกีฬาอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีได้ดำเนินการเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีรับกันว่าที่ดินบริเวณที่ใช้ก่อสร้างเมรุเผาศพพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเทศบาลตำบลมีมติให้วัดดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพในบริเวณดังกล่าว กรณีจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นให้วัดใช้เพื่อก่อสร้างเมรุเผาศพ ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องยื่นขอดำเนินการตามนัยข้อ ๔<sup>๑๒</sup> และข้อ ๗<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๒-๑๓</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๔ การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง เช่น ถมคลองเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นถนน ผู้ขอจะต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยให้ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อจังหวัดซึ่งที่ดินตั้งอยู่พร้อมเอกสารหลักฐานดังนี้

- (๑) โครงการและเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ
- (๒) รายละเอียดงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ
- (๓) รูปแผนที่และเนื้อที่ตามหลักวิชาการแผนที่ ในกรณีที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้รูปแผนที่หลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยกำหนดระยะและเนื้อที่บริเวณที่จะดำเนินการด้วย
- (๔) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินและภาพถ่ายที่ดินที่จะดำเนินการ
- (๕) สำเนาระวางแผนที่ สำเนาระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือสำเนาระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้วแต่กรณี หมายถึงแสดงอาณาบริเวณที่จะดำเนินการ
- (๖) สำเนาแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๗ จังหวัดรวบรวมความเห็นของคณะกรรมการ ความเห็นของส่วนราชการและหน่วยงานตามข้อ ๕ (๑) และ (๒) และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงาน พร้อมเสนอความเห็นไปให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยผู้ขอดำเนินการจะต้องเป็นทบวงการเมือง อันได้แก่ หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑<sup>๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวัดไม่ใช้ทบวงการเมืองที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพที่ดินบริเวณพิพาทได้ การที่เทศบาลตำบลให้วัดดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพจนแล้วเสร็จ โดยยังมีได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยให้มีการเปลี่ยนสภาพที่ดินตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับปรากฏว่าข้อเท็จจริงตามคำอุทธรณ์ ของเทศบาลตำบลอันมีผลเป็นการยอมรับว่าการโอนงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างเมรุเผาศพ ดังกล่าวไม่เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๘ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง แนวทางการตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน เนื่องจากเทศบาล ตำบลได้อนุมัติเงินงบประมาณไว้ล่วงหน้า โดยไม่ใช้กรณีที่ผู้ขอรับเงินอุดหนุนได้จัดทำโครงการ ชื่นมาก่อน แล้วจึงเสนอให้เทศบาลตำบลพิจารณาอนุมัติ ดังนั้น การดำเนินการของเทศบาลตำบล ที่จัดให้มีสุสานและฌาปนสถานโดยการก่อสร้างเมรุเผาศพพิพาท จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษา ให้ริถอนอาคารเมรุเผาศพในบริเวณที่พิพาทภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖/๒๕๕๐)

<sup>๑๔</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทบวงการเมือง” หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๕</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑

หมายเหตุ กรณีศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยด้วยว่า เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญดังกล่าวตามนัยมาตรา ๒๕ (๔)<sup>๑๖</sup> ประกอบกับมาตรา ๒๖<sup>๑๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นอันเนื่องมาจากการเผาเศษในเมรุเผาศพพิพาท โดยไม่ปรากฏว่าเทศบาลตำบลได้ดำเนินการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๓) ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการในการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยชัดแจ้ง การแปลความบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการในเรื่องดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้น รวมทั้งความเท่าเทียมกันของข้าราชการ

<sup>๑๖-๑๗</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือนฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดจนการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

ประเภทต่าง ๆ ในการที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์จากรัฐในฐานะที่เป็นข้าราชการเช่นเดียวกันเป็นสำคัญ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูในสังกัดของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเป็นพนักงานเทศบาลเมืองสุรินทร์ ต่อมาได้โอนย้ายไปรับราชการที่เทศบาลตำบลปากช่องและเทศบาลนครราชสีมาตามลำดับ หลังจากนั้นได้สอบคัดเลือกโอนมาเป็นข้าราชการครู สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อชำระเงินกู้ค่าซื้อบ้าน ซึ่งตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยมาตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่โอนมาจากพนักงานเทศบาลซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตามมาตรา ๔<sup>๑๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แม้ว่าในภายหลังผู้ฟ้องคดีจะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีก็ตามก็มีใช้กรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำ

<sup>๑๔</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗  
มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

ฯลฯ

ฯลฯ



สำนักงานแห่งใหม่ในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗<sup>๑๙</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งข้างต้นแล้ว แต่สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยยืนยันตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ เทศบาลตำบลปากช่อง และเทศบาลนครนครราชสีมา ตามลำดับ ซึ่งถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒)<sup>๒๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมาได้โอนมารับราชการครูในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๗

<sup>๑๙</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

- (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว
- (๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่
- (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่
- (๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง
- (๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการครุตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามนิยามคำว่า ข้าราชการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และโดยที่บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการดังกล่าว มิได้กำหนดว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ เท่านั้น จึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ อีกทั้งสิทธิและสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใดควรมีความเท่าเทียมกัน เพราะการปฏิบัติงานไม่ว่าจะสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมถือเป็นการรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่จะมีขอบเขตภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันเท่านั้น ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาก่อน เมื่อโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เนื่องจากมิใช่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำในต่างท้องที่ แต่เป็นการเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เพราะกรณีดังกล่าวเมื่อผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ จึงถือว่าท้องที่ดังกล่าวเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกตามความหมายในมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มิใช่เริ่มรับราชการครั้งแรกในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของผู้ถูกฟ้องคดี อันจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อยกเว้นในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ประกอบกับการโอนย้ายสังกัดของผู้ฟ้องคดีไม่ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๕๐<sup>๒๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่กำหนดให้นับเวลาทำงานหรือเวลาราชการของพนักงานเทศบาลที่โอนมาเป็นข้าราชการครู เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย และในปัจจุบันก็ได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕๘ วรรคสาม<sup>๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เช่นกัน ดังนั้น การที่มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ กำหนดให้เฉพาะข้าราชการ ๘ ประเภทตามที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าว มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ จึงมีนัยว่า ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียังรับราชการเป็นพนักงานเทศบาล อยู่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่อาจเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนมารับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางมาประจำ สำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และเมื่อท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมาเป็นคนละท้องที่กับท้องที่อำเภอเมืองสุรินทร์ ซึ่งเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น

<sup>๒๑</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๕๐ ๗๑๗ ๗๑๗

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาทำงานหรือเวลาราชการของผู้ซึ่งโอนตามวรรคหนึ่ง ในขณะที่เป็นพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการ เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

<sup>๒๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๘ ๗๑๗ ๗๑๗

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนตามมาตรา ๗๑ ในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่น เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

๗๑๗ ๗๑๗

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเหตุต้องห้ามที่ไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๑๖<sup>๒๓</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการและให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๐)

หมายเหตุ ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ห้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก” โดยให้หมายความว่า ห้องที่ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ หรือมีคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการและได้มีการรายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นครั้งแรก

<sup>๒๓</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในห้องที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่เพียงหลังเดียวในห้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจ หรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือเป็นการผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในห้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในห้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว

(๔) กรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้ครบถ้วน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ เช่น กรณีที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นให้แล้วเสร็จก่อนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น การที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงย่อมเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถูกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวโดยที่ยังไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีให้แล้วเสร็จ นายอำเภอจึงดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วรายงานผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาในขณะที่ยังไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราชการโดยรวม ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๒<sup>๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙๒ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารราชการทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการ

(มีต่อหน้าถัดไป)

พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและกรรมการบริหารฯ พ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเข้ารับตำแหน่งในช่วงที่พ้นระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีซึ่งจะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๕ (๓)<sup>๒๕</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ยังคงอยู่ในระยะเวลาการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งจะต้องเสนอร่างฯ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ตามข้อ ๒๓ วรรคสอง<sup>๒๖</sup> และข้อ ๒๔<sup>๒๗</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครอง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๔ หน้า ๑๙)

จังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

<sup>๒๕</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓๕ แผนพัฒนาให้จัดทำตามระยะเวลา ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) แผนพัฒนาประจำปีให้จัดทำเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๖-๒๗</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๒๓

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมและจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งเพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม

ข้อ ๒๔ ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถที่จะนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่นแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้รายงานนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีจึงได้จัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะที่ยังไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีให้แล้วเสร็จและเป็นการเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณเฉพาะในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำ โดยไม่ได้กำหนดงบประมาณที่เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตามโครงการและแผนงานต่างๆตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓<sup>๒๘</sup> และข้อ ๑๔<sup>๒๙</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น เนื่องจากการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้นกำหนดให้จัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีให้แล้วเสร็จก่อนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เพื่อให้ประชาชนในตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเสนอแผนพัฒนาตำบลประจำปีต่อสภาฯ และใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีย่อมเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๕ (๓)

<sup>๒๘-๒๙</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๑๓ งบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

ข้อ ๑๔ รายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็นสองลักษณะ คือ

(๑) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

(ก) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

(ข) หมวดค่าจ้างชั่วคราว

(ค) หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ

(ง) หมวดค่าสาธารณูปโภค

(จ) หมวดเงินอุดหนุน

(ฉ) หมวดรายจ่ายอื่น

(๒) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

รายละเอียดประเภทรายจ่ายงบกลาง หมวดรายจ่ายต่างๆ และเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการไม่กำหนดงบประมาณในส่วนที่เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนย่อมเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราชการโดยส่วนรวม ถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๒<sup>๓๐</sup> ประกอบกับมาตรา ๕๙ (๒)<sup>๓๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารฯ ตามคำแนะนำของนายอำเภอ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๕๐)

(๕) ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบจากบุคคลหรือคณะบุคคลใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น จะต้องนำเสนอข้อมูลอันเป็นเหตุผลที่แท้จริงของการออกคำสั่งเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่ง หากมิได้นำเสนอข้อมูลที่แท้จริงเข้าสู่การพิจารณาย่อมมีผลทำให้การอนุมัติหรือการให้ความเห็นชอบ รวมทั้งการออกคำสั่งอันเป็นผลมาจากการอนุมัติหรือการให้ความเห็นชอบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการอนุมัติโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริง

<sup>๓๐</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๔ หน้า ๑๙

<sup>๓๑</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๙ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ



ในคดีที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เขต ๑ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ ไปรักษาการในตำแหน่งเดียวกันของโรงเรียนอื่นเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีปัญหากระทบกระทั่งกับข้าราชการครูในโรงเรียนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่เดิม โดยให้เหตุผลในการออกคำสั่งว่าเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอเรื่องการย้ายผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายข้าราชการครูสายงานการสอนและ อ.ก.ค. จังหวัด พิจารณาตามลำดับ โดยระบุเหตุผลในการย้ายเช่นเดียวกันว่าเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่ในการเสนอย้ายผู้ฟ้องคดีให้ อ.ก.ค. สปช. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการย้ายดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๓๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ผู้ถูกฟ้องคดีระบุว่าเป็นการย้ายตามคำร้องขอของตนเองของผู้ฟ้องคดี ซึ่ง อ.ก.ค. สปช. พิจารณาแล้วมีมติอนุมัติตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการข้างต้น โดยระบุเหตุผลว่าเป็นการย้ายตามคำร้องขอของตนเอง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือขออนุมัติแก้ไขมติ อ.ก.ค. สปช. เกี่ยวกับการย้ายผู้ฟ้องคดีจากที่ระบุเหตุผลว่าเป็นการย้าย “ตามคำร้องขอของตนเอง” เป็น “เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ” ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากไม่มีความประสงค์จะขอย้าย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งย้ายของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการเสนอเรื่องขอย้ายผู้ฟ้องคดีให้ อ.ก.ค. สปช. พิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เสนอขอย้ายผู้ฟ้องคดีตามเหตุผลที่แท้จริง คือเพื่อแก้ปัญหา

<sup>๓๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๗ และระดับ ๖ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ค. กรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

การบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการอันเป็นกรณีการย้ายตามนัยข้อ ๖.๔<sup>๓</sup> ของหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งย้ายข้าราชการครูสายงานการสอนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งถ้าผู้ถูกฟ้องคดีเสนอเหตุผลที่แท้จริง อ.ก.ค. สปช. ผู้มีอำนาจพิจารณาก็จะได้พิจารณากลับกรองเหตุผลและข้อเท็จจริงของการย้าย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายว่าจะสมควรอนุมัติหรือไม่ โดย อ.ก.ค. สปช. มีอำนาจดุลพินิจที่จะอนุมัติหรือไม่ก็ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเสนอเรื่องขอย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีการย้ายให้ดำรงตำแหน่งว่างและย้าย สลับเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งตามคำร้องขอย้ายของข้าราชการประจำปี อันเป็นกรณีการย้าย ตามปกติ อ.ก.ค. สปช. จึงยอมพิจารณาอนุมัติตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอ ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดี เสนอเรื่องขอย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอย้ายแต่อย่างใด จึงเป็นการนำข้อเท็จจริง ที่มีได้มีอยู่จริงมาเป็นเหตุผลในการเสนอขออนุมัติ เท่ากับเป็นการเสนอขอให้มีการอนุมัติในเรื่อง ที่มีได้มีอยู่จริง จึงเป็นกรณีที่ อ.ก.ค. สปช. มีมติอนุมัติการย้ายผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริง ที่ไม่มีอยู่จริง เป็นเหตุให้การอนุมัติเห็นชอบการย้ายดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยระบุเหตุผลว่าเป็นการย้ายตามคำร้องขอของตนเองจึงเป็น คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่าต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะได้เสนอเรื่องต่อ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐาน (ซึ่งได้รับโอนอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค. สปช. มาโดยผลของกฎหมาย) เพื่อพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขเหตุผลในการย้ายให้ถูกต้องตามความ เป็นจริงแล้วก็ตาม ก็มีได้มีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับกลายมาเป็น คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ อีกทั้งกรณีดังกล่าวไม่ใช่กรณีคำสั่งทางปกครอง ไม่สมบูรณ์ด้วยเหตุเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เจ้าหน้าที่อื่น ให้ความเห็นชอบก่อน อันเป็นกรณีที่จะสามารถให้ความเห็นชอบในภายหลังได้ตามนัย

<sup>๓</sup> หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งย้ายข้าราชการครูสายงานการสอนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๖.๔ การแต่งตั้งย้ายข้าราชการครูสายงานการสอนเพื่อประโยชน์ของทางราชการและ เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลกรณีเร่งด่วนเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อการบริหารราชการ ให้สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้งย้ายได้ตามควร แก่กรณีและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๔)<sup>๓๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นกรณีที่ อ.ก.ค. สปช. ได้พิจารณาเห็นชอบการย้ายผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยพิจารณาว่าเป็นการย้ายตามคำร้องขอของตนเอง ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งย้ายของผู้ถูกฟ้องคดี เฉพาะที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ อ.ก.ค. สปช. มีมติให้ย้ายผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๕/๒๕๕๐)

(๖) การแก้ไขการจัดเรียงลำดับผู้สอบแข่งขันได้อันเนื่องมาจากมีความคลาดเคลื่อนในการประมวลผลคะแนน โดยมีสาเหตุมาจากการตรวจกระดาษคำตอบที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ขององค์การกลางบริหารงานบุคคล เช่น ก.ค. ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ที่ได้รับการจัดเรียงลำดับอยู่เดิมนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจแก้ไขการจัดเรียงลำดับข้างต้น จะต้องดำเนินการตรวจสอบผลคะแนนของผู้ที่ได้รับการจัดเรียงลำดับไว้เดิมทั้งหมดทุกราย แล้วจึงจัดเรียงลำดับใหม่ การจัดเรียงลำดับใหม่โดยอาศัยการตรวจสอบแก้ไขคะแนนเฉพาะของผู้สอบแข่งขันได้เพียงบางราย ย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้ในลำดับที่ ๕ ของวิชาเอกอุตสาหกรรมศิลป์และได้รับการบรรจุเข้ารับราชการแล้วตามคำสั่งของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่ามีการทุจริตในการสอบแข่งขันดังกล่าวเป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงขึ้น

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

๒๒๒

๒๒๒

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

๒๒๒

๒๒๒

ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้สุ่มตรวจกระดาษคำตอบของผู้สอบแข่งขันได้ในลำดับที่ ๑ ถึง ลำดับที่ ๕ ของทุกวิชาเอกซึ่งมีทั้งหมด ๑๕ วิชาเอก พบว่ามีข้อผิดพลาดหลายราย สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้แจ้งผลการสืบสวนต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและสืบสวนข้อเท็จจริงขึ้น ซึ่งคณะกรรมการฯ พบว่า ในการสอบแข่งขันดังกล่าวคณะกรรมการประมวลผลสอบแข่งขันไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ กล่าวคือ คณะกรรมการดังกล่าวได้ลบกากบาทหรือเครื่องหมายถูกที่ผู้เข้าสอบแข่งขัน กาลงในกระดาษคำตอบที่ต้องประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ แล้วระบายดินสอดแทน ทั้งที่ หนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๕๐๔/ว๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ระบุห้ามแก้ไขกระดาษคำตอบของผู้เข้าสอบโดยเด็ดขาด นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจสอบและสืบสวนข้อเท็จจริงได้ตรวจกระดาษคำตอบของผู้เข้าสอบในรายชื่อที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตรวจพบข้อผิดพลาดแล้วพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนลดลง และมีการสลับผลคะแนนของผู้สอบแข่งขัน ลำดับผู้สอบแข่งขันได้จึงคลาดเคลื่อน เมื่อได้รับรายงานการตรวจสอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขผลการสอบแข่งขันขึ้น โดยการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวยังคงยึดถือข้อมูลจากรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงเดิมซึ่งเป็นการตรวจกระดาษคำตอบเฉพาะของผู้สอบแข่งขันได้ลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๕ เป็นฐานในการพิจารณาแก้ไข อีกทั้งหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการชุดนี้ใช้ในการแก้ไขผลการสอบแข่งขันเป็นเพียงการตรวจสอบร่องรอยการแก้ไขกระดาษคำตอบที่คณะกรรมการประมวลผลสอบแข่งขันได้แก้ไขให้ผู้เข้าสอบแข่งขันอื่นเป็นการแก้ไขที่ผิดระเบียบ โดยไม่ได้ตรวจสอบคำตอบของผู้เข้าสอบแข่งขันทุกราย หลังจากนั้น ได้สรุปผลการตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีสอบได้คะแนนลดลงจากเดิมและเรียงลำดับผู้สอบแข่งขันใหม่ โดยให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ลำดับที่ ๖๔ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศผลการสอบแข่งขันใหม่ โดยผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในลำดับที่มีสิทธิจะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการครู ต่อจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแก้ไขคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีโดยถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการครูแล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลคำร้องทุกข์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดี กลับเข้ารับราชการเช่นเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มีประเด็นจะต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ในลำดับที่มีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งหรือไม่ ซึ่งศาลเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผลคะแนนของผู้ฟ้องคดีจากการตรวจกระดาษคำตอบใหม่จะลดลง จากเดิม แต่การจัดเรียงลำดับผู้สอบแข่งขันใหม่นั้น มีอาจรกระทำโดยการนำผลคะแนนของ ผู้สอบแข่งขันที่มีการตรวจกระดาษคำตอบใหม่เพียง ๕ รายไปจัดลำดับกับผู้เข้าสอบแข่งขัน ที่มีได้มีการตรวจกระดาษคำตอบใหม่ ซึ่งผลคะแนนอาจมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ การที่จะจัดลำดับใหม่นั้นต้องดำเนินการตรวจกระดาษคำตอบของผู้สอบแข่งขันใหม่ทั้งหมดเพื่อให้ ได้ผลคะแนนที่ถูกต้องแท้จริง แล้วจึงนำผลคะแนนดังกล่าวมาจัดเรียงลำดับ การที่คณะกรรมการ พิจารณาแก้ไขผลการสอบแข่งขันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งขึ้น มิได้ตรวจกระดาษคำตอบของ ผู้เข้าสอบแข่งขันใหม่ทั้งหมด แต่ได้นำผลคะแนนของผู้สอบแข่งขันเฉพาะรายที่มีการตรวจ กระดาษคำตอบใหม่รวมทั้งรายชื่อของผู้ฟ้องคดีไปจัดเรียงลำดับรวมกับผู้สอบแข่งขันที่มีได้มีการ ตรวจกระดาษคำตอบใหม่ ทำให้ลำดับผู้สอบแข่งขันได้ในรายชื่อของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนจากลำดับที่ ๕ ไปเป็นลำดับที่ ๖๔ จึงไม่ถูกต้อง ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้สอบ แข่งขันได้ในลำดับที่จะไม่มีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครู กรณีจึงไม่อาจ ถือว่าคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้เข้ารับราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และย่อมไม่มีเหตุให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง แก้ไขคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีโดยถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการบรรจุ และแต่งตั้ง แล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับ เข้ารับราชการโดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ดังเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๗/๒๕๕๐)

(๗) ข้าราชการย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งการ ในเรื่องของทางราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าเรื่องที่สั่งการดังกล่าวจะไม่ใช้หน้าที่ ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งก็ตาม การไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ของผู้บังคับบัญชาข้างต้นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ย่อมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

ราชการโดยมิชอบ หากการละเว้นหน้าที่ดังกล่าวกระทำไปเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ย่อมเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สถิติ ๓ ปฏิบัติราชการประจำสำนักงานสถิติจังหวัด ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้นำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์ของสำนักงาน แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายส่วนตัวโดยไม่สามารถหาเงินมาใช้คืนได้ เลขาธิการสถิติแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการเงินโดยตรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง แต่เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๙๑<sup>๓๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๒<sup>๓๖</sup> ของข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเสนอให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ แต่ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เป็นไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาทุจริตเงินค่าโทรศัพท์และไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์เป็นเพราะ

<sup>๓๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด

<sup>๓๖</sup> ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๒ ข้าราชการพลเรือนพึงใช้วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาวิชาชีพกำหนดไว้ ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพนั้นด้วย

ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับสามี จึงต้องเดินทางไปส่งสามีที่ต่างจังหวัดและนำเงินค่าโทรศัพท์ไปใช้จ่ายเป็นค่าเดินทาง จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์ของสำนักงาน แม้การชำระค่าโทรศัพท์จะไม่ใช้หน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากสำนักงานสถิติแห่งชาติก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากการสั่งการในเรื่องของทางราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าโทรศัพท์ของสำนักงานไปใช้จ่ายเป็นค่าเหมารถขนของและไปส่งสามีที่ต่างจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม<sup>๓๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยความผิดดังกล่าวคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดแนวทางการลงโทษตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ให้ออกจากราชการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากให้ลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เป็นให้ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๔/๒๕๕๐)

<sup>๓๗</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(๘) กรณีที่ข้าราชการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมซึ่งถูกยกเลิก แต่ได้มีการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ยกเลิกฉบับเดิม แม้ต่อมาพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ออกมาใช้บังคับในภายหลังเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมจะมีบทบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่ อันมีผลทำให้คุณลักษณะของข้าราชการรายนั้นอยู่ในข่ายของผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าวสิ้นไป เนื่องจากเป็นกรณีการใช้สิทธิตามที่เคยมีอยู่เดิม ไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ โดยสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักของความมั่นคงและแน่นอนแห่งสิทธิ ส่วนราชการจึงไม่อาจนำบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมาใช้บังคับให้มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการข้างต้นได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สังกัดกรมสามัญศึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้โอนย้ายไปรับราชการที่วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดสุโขทัย สังกัดกรมพลศึกษา โดยได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาโดยตลอด หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้รับอนุมัติให้ย้ายไปปฏิบัติราชการที่วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามคำร้องขอของตนเอง โดยได้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการตลอดมา จนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ทางราชการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนบ้านพักเนื่องจากมีสภาพทรุดโทรมไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัย และทางราชการต้องการรื้อถอนเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ของอาคารเรียนหลังใหม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งคืนบ้านพักให้ทางราชการแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นมา ซึ่งได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีให้เบิกจ่ายมาโดยตลอด จนกระทั่งเดือนธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการ รวมทั้งให้ส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปก่อนแล้วแก่ทางราชการ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุมัติให้ย้ายมารับราชการที่สำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้เช่าบ้านอยู่จริงก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย



พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีส่งเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแล้วคืนนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีย้ายไปปฏิบัติราชการที่จังหวัดเชียงใหม่ ไม่ได้มีบทบัญญัติตัดสิทธิในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการของข้าราชการผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเองโดยที่ทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักไว้ให้ ดังนั้น หากปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๕<sup>๓๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดเชียงใหม่ตามคำร้องขอของตนเองและเช่าอยู่อาศัยในบ้านพักข้าราชการที่ทางราชการจัดไว้ให้ นั้น ไม่ได้เป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาข้างต้น

<sup>๓๔</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๓

มาตรา ๔ ข้าราชการประจำการ นอกจากข้าราชการชาวต่างประเทศที่มีสัญญาจ้าง มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามความในพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๕ ข้าราชการดังต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้ค่าเช่าบ้าน

- (๑) ข้าราชการซึ่งรับราชการประจำในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอชั้นใน
- (๒) ข้าราชการซึ่งทางราชการได้จัดที่พักให้อยู่แล้ว
- (๓) ข้าราชการซึ่งเริ่มเข้ารับราชการในท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอใด และยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่นั้น

(๔) ข้าราชการซึ่งทางราชการสั่งให้ไปรับราชการประจำในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ข้าราชการผู้นั้นเริ่มเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการใหม่

(๕) ข้าราชการซึ่งมีเคหสถานของตนเอง หรือของบิดาหรือมารดาหรือบุตรหรือสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้

(๖) ข้าราชการวิสามัญซึ่งทางราชการแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นการชั่วคราว เว้นแต่ในกรณีที่มีการแต่งตั้งนั้นต้องการบุคคลที่มีคุณวุฒิเป็นพิเศษ และกระทรวงการคลังเห็นสมควรให้ได้รับค่าเช่าบ้าน

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากบ้านพักของทางราชการในเวลาต่อมา นั้น เป็นการออกไปตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีด้วยเหตุความทรุดโทรมของอาคารและเพื่อปรับปรุง ภูมิทัศน์ของอาคารเรียนใหม่ จึงเท่ากับว่าเป็นกรณีที่ทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักไว้ให้แก่ ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถกลับไปใช้สิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการตามที่เคยมีสิทธิ อยู่เดิมได้ เพราะไม่ได้เป็นการใช้สิทธิที่เกิดขึ้นมาใหม่แต่อย่างไร ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ ส่งคืนบ้านพักให้แก่ทางราชการ โดยได้เช่าบ้านพักอาศัยอยู่แทนตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๓ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีบทบัญญัติในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) กำหนดยกเว้นไม่ให้ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอ ของตนเองมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการมีผลใช้บังคับก็ตาม ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าว มาใช้บังคับเพื่อตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เนื่องจากสิทธิ ของผู้ฟ้องคดีมีมาอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ มีผลใช้บังคับ ประกอบกับ มาตรา ๑๙<sup>๓๙</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้บัญญัติให้ ข้าราชการผู้ใดมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๗ ใช้บังคับ แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตามพระราชกฤษฎีกาฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว อันเป็นการบัญญัติรับรองว่าสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่แม้ว่า พระราชกฤษฎีกาฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ จะถูกยกเลิกแล้วก็ตาม และโดยที่สิทธิในการเบิกจ่าย ค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดและมีอยู่ก่อนที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะมีผล ใช้บังคับ ดังนั้น สิทธิดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงต้องได้รับความคุ้มครอง โดยกฎหมายที่ออกมา

<sup>๓๙</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๙ ข้าราชการผู้ใดมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบ ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ภายหลังไม่อาจมีผลมากระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามหลักของความมั่นคงและแน่นอนแห่งสิทธิ ฉะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาพุทธศักราช ๒๔๘๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปก่อนแล้วคืนให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๓/๒๕๕๐)

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

(๑) ในการออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามกฎหมายเสียก่อน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดหลายคำวินิจฉัย ดังนี้

(๑.๑) การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการในฐานะความผิดใด ต้องเป็นกรณีที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับฐานความผิดนั้นให้ผู้ถูกลงโทษได้ทราบเพื่อให้โอกาสบุคคลดังกล่าวโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะความผิดนั้นอย่างเต็มที่ โดยต้องดำเนินการแจ้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการลงโทษโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนถูกดำเนินการทางวินัย โดยผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีบกพร่องต่อหน้าที่โดยเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนคดีอาญาเมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นและผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นพิจารณาลงความเห็นสั่งฟ้องแล้ว

ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการจัดส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องคดี แต่กลับยื่นคำร้องขอฝากขังผู้ต้องหาต่อไปจนหมดอำนาจขอฝากขังตามกฎหมาย ศาลจึงได้ปล่อยตัวผู้ต้องหาไป และไม่สามารถติดตามตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีส่อเจตนาทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง<sup>๔๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒<sup>๔๑</sup> วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง<sup>๔๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงมีมติให้ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วแต่นายกรัฐมนตรีพิจารณามีคำสั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากในการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งข้อกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดในฐานความผิดดังกล่าว จึงไม่มีโอกาสให้ถ้อยคำหรือ

<sup>๔๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๕ ๒๗๗ ๒๗๗

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

<sup>๔๑</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๗ หน้า ๒๙

<sup>๔๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๘ ๒๗๗ ๒๗๗

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

นำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าการแจ้ง ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๒ และตามแบบ สว. ๓ ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ ๑๔<sup>๔๓</sup> และข้อ ๑๕<sup>๔๔</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวน พิจารณา เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทราบในชั้นของการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ อย่างร้ายแรงนั้น มีข้อความระบุแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งสำนวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่ เพื่อส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องได้ทันกำหนดเท่านั้น โดยไม่ได้แจ้งสรุปพยาน

<sup>๔๓-๔๔</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๑๔ เมื่อได้พิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาและวางแนวทางการสอบสวนตามข้อ ๖ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งด้วยว่า ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหาได้ตามที่ กำหนดไว้ในข้อ ๑๕

ข้อ ๑๕ เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๔ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุม เพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ หรือไม่ อย่างไร แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุ ข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดกรณีใดตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ อย่างไร และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุ หรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

๗๗

๗๗

หลักฐานตามคำให้การของพยานที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่นำสำนวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่นำส่งพนักงานอัยการแต่นำไปเก็บไว้กับตัวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งการเก็บสำนวนไว้กับตัวย่อมเป็นเจตนากระทำผิดอันทำให้มีความผิดตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้ อันแตกต่างกับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานเพียงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ส่งสำนวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่เพื่อส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีได้ทันกำหนด ซึ่งการที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่ได้แจ้งคำให้การของพยานดังที่กล่าวข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีต่อสู้ในประเด็นเกี่ยวกับการเก็บสำนวนไว้กับตัวได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ยอมรับในชั้นไต่สวนของศาลว่า คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยวาจาในขณะทำการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีว่าได้มีพยานให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทำการสอบสวนคดีอาญาข้างต้นเสร็จแล้วได้นำสำนวนไปเก็บไว้เฉยๆ และมีการฝากขังผู้ต้องหาต่อไปจนหมดอำนาจขอฝากขังก็ตาม แต่เมื่อกรณีดังกล่าวเป็นการแจ้งด้วยวาจาในขณะสอบสวน ซึ่งเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบด้วยกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ จึงไม่มีผลตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยเป็นการนำเอาข้อกล่าวหาตามประเด็นในคำให้การของพยานที่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาเป็นเหตุในการพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีในฐานความผิดข้างต้น จึงเป็นการลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยไม่แจ้งข้อกล่าวหาให้ถูกต้องตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ คำสั่งลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑/๒๕๕๐)

(๑.๒) การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน อันเป็นการรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำให้สมบูรณ์ แต่หากปรากฏในภายหลังว่า การรับฟังคู่กรณียังดำเนินการไม่สมบูรณ์

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบที่จะดำเนินการรับฟังคู่กรณีเพิ่มเติม ในภายหลังให้สมบูรณ์ได้ แต่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๓ สำนักงานอัยการ จังหวัดพิจิตร อัยการสูงสุด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง<sup>๔๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินและทรัพย์สินจากประชาชนผู้มาติดต่องานและจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มาส่งสำนวนคดี ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะไม่ได้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากผู้ใด เรื่องอะไร และในวันเวลาใด จึงส่งสำนวนการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม พร้อมทั้งให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการสมควรแล้ว จึงมีมติยกอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีการยกเลิกคำสั่งเดิมและดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องแล้วจึงออกคำสั่งใหม่ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และมีมติให้ส่งสำนวนการสอบสวนคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้

<sup>๔๕</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๒ หน้า ๓๔

ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พร้อมทั้งได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔<sup>๖๖</sup> และข้อ ๑๕<sup>๖๗</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ โดยดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยระบุวันเวลาสถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากผู้ใดเรื่องอะไร ในเวลาใด รวมทั้งให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาแล้ว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริง จึงมีมติยกอุทธรณ์ ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๖๘</sup> ประกอบกับข้อ ๑๗<sup>๖๙</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นคำสั่งที่สมบูรณ์ตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๗๐</sup> และวรรคสาม<sup>๗๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

<sup>๖๖-๖๗</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๓-๔๔ หน้า ๓๕

<sup>๖๘-๖๙</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ข้อ ๑๓ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๒๕ (๑) (๒) หรือ (๓) แล้ว

(๑) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๗ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ตามมาตรา ๑๒๕ (๔) และมาตรา ๑๒๖ ให้นำข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>๗๐-๗๑</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)



ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติให้กรณีที่การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำดำเนินการ โดยไม่สมบูรณ์ หากต่อมาที่มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณา อุทธรณ์ ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งนั้นไม่สมบูรณ์ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๐)

(๑.๓) กรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีมติหรือคำสั่งอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การใช้อำนาจทาง การบริหารบุคลากร ไม่ใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ย่อมเป็นคำสั่ง ทางปกครอง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี การพิจารณาทางปกครองเพื่อมีคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวจึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๕๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การมีคำสั่งทางปกครอง โดยมีได้ดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการ กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ กฎหมายกำหนดไว้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้อำนวยการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งว่าดำเนินการจัดทำเอกสารขออนุมัติ จัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกล่าวหาประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงข้อความในมติรับรองสมาชิกวุฒิสภา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๐-๕๑ หน้า ๓๘)

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้อง ก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่ง ทางปกครองนั้น

<sup>๕๒</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐-๑๑ หน้า ๑๐

รวมทั้งได้นำเสนอปัญหาเกี่ยวกับการมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลงในแบบฟอร์มการเสนอปัญหาของการสัมมนาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในเขตภาคเหนือ หลังจากนั้น ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอีก ๓ ราย มีหนังสือลับมากถึงผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่า มีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ ไม่เหมาะสม ไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอีกต่อไป เนื่องจากมีการกระทำที่เป็นการเปิดเผยการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีและของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยมีข้อเท็จจริงที่บิดเบือนซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหาย หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ประชุมและมีมติให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวน ๑๘ จังหวัด รวมทั้งจังหวัดของผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยต่อมาได้มีคำสั่งยกเลิกบัญชีรายชื่อกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดเดิม แล้วมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดใหม่ซึ่งไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจหรือเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑<sup>๕๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๕๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้

หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และค่าตอบแทน รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชนตามวรรคหนึ่ง และคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๔ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับข้อ ๑๐ (๕)<sup>๔๔</sup> ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔<sup>๔๕</sup> และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง<sup>๔๖</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>๔๔</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๑๑ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๑๒

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีคุณสมบัติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อประกาศระเบียบ หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ละเลยต่อหน้าที่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

(๕) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นสมควร โดยคะแนนเสียงเอกฉันท์

<sup>๔๕-๔๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง

(มีต่อหน้าถัดไป)

พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เนื่องจากการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ต้องเป็นกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เท่านั้น ดังนั้น เมื่อมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕<sup>๕๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๔ (๒)<sup>๕๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติไม่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๕-๕๖ หน้า ๔๑)

หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๕๗-๕๘</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

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

ฯลฯ

ฯลฯ

แก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางการบริหารบุคลากร มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการมีมติและออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นมูลพิพาทในคดีนี้ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีกทั้งกรณีพิพาทไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๖)<sup>๕๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๑/๒๕๕๐)

<sup>๕๙</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ความในวรรคหนึ่งมีให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

(๑.๔) คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง ซึ่งเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจึงสามารถสั่งลงโทษได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการดังกล่าวข้างต้น

ในคดีที่อธิบดีกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๓ เดือน เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ตรวจสอบพบว่าเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายอำเภอทำหน้าที่ประธานกรรมการสุขาภิบาล ได้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คจำนวน ๓ ฉบับ จากบัญชีเงินฝากประเภทกระแสรายวันเพื่อฝากเข้าบัญชีเงินผลประโยชน์ของสุขาภิบาล โดยไม่ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก เป็นเหตุให้เสมียนตราอำเภอซึ่งทำหน้าที่สมุหบัญชีของสุขาภิบาลนำเช็คไปขอรับเงินสดจากธนาคารแล้วทุจริตนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการกระทำความผิดของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว มีความเห็นว่าเสมียนตราอำเภอกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนกระทำความผิดวินัยด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่เสมียนตราอำเภอออกจากราชการ และรายงานการดำเนินการทางวินัยพร้อมทั้งชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีข้างต้นเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๗/ว ๒๗๙๔ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๕ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเขียนเช็คสั่งจ่ายเงิน จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๓ เดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการสั่งลงโทษทางวินัยในเรื่องเดียวกันกับเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีแพ่งฐานละเมิด โดยไม่รอผลในคดีแพ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ทั้งนี้ ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในเรื่องใดและไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา

โดยเป็นการนำสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของเสมียนตราอำเภอมาพิจารณา  
สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี  
เนื่องจากการมีคำสั่งลงโทษโดยไม่มีการสอบสวนและไม่ได้ดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอน  
เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๑๐๒<sup>๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐<sup>๖๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าตามนัยมาตรา ๑๐๒  
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะบัญญัติให้  
การดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการ  
กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร  
ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติว่าการดำเนินการข้างต้นมีวิธีการอย่างไร  
แต่เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕<sup>๖๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะมีการสั่งลงโทษ

<sup>๖๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๒ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควร  
กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง  
ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง  
ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุป  
พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้  
ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา  
ได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่า  
ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒  
เป็นผู้แต่งตั้ง ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างระดับกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย  
อย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งในระดับสูงกว่า  
เป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสามได้

<sup>๖๑</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๙ หน้า ๔๓

<sup>๖๒</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๗-๕๘ หน้า ๔๒

ทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง<sup>๖๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเกิดจากพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คจำนวน ๓ ฉบับ โดยที่ไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท๐๓๐๗/ว ๒๗๗๔ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๕ เป็นเหตุให้เสมียนตราอำเภอซึ่งปฏิบัติหน้าที่สมุหบัญชีของสภาภิบาลสามารถกระทำการทุจริตเบิกเงินสดออกจากธนาคารนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้ และโดยที่ประเด็นการขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกนั้น เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำมาใช้อ้างในการส่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคและต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเสมียนตราอำเภอ โดยยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คแต่ไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกจริง ซึ่งหากมีการสอบสวนผู้ฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าวอีกก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถที่จะให้ถ้อยคำเป็นอย่างอื่นไปได้ จึงเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น อันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในประเด็นดังกล่าวอีก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของเสมียนตราอำเภอมาประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามที่เห็นสมควรตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว จึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้พิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการกระทำผิดตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือไม่ จึงให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเสียก่อน แล้วมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๐)

<sup>๖๓</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๙ หน้า ๔๓



(๒) ในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องให้ผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียงรับรองแนวเขตที่ดิน การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวอันมีผลทำให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างต้นไม่มีโอกาสคัดค้านพิสูจน์แนวเขตที่ดิน ถือว่าเป็นการดำเนินการที่มีได้อุบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) แต่ในการรังวัดที่ดิน กำหนดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายอำเภอ คัดค้านว่า ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์บางส่วนซึ่งมีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงด้านทิศใต้ของที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวทราบเพื่อไประวังและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินของตน แต่กลับมีชื่อบุคคลซึ่งไม่มีตัวตนและไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงเป็นผู้รับรองแนวเขตที่ดิน จึงขอให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดกำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และวินิจฉัยว่า ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มาตรา ๘ ตรี วรรคสอง<sup>๖๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>๖๔</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนด

ในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

และข้อ ๒<sup>๖๕</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนดสามสิบวัน ในประกาศให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป ถ้ามีผู้คัดค้านให้อธิบดีรอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น ทั้งได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ในระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงด้วย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงพิพาท แนวเขตที่ดินด้านทิศใต้จดที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี แต่กลับปรากฏว่านาง น. ซึ่งข้อเท็จจริงรับกันว่ามีตัวตนและไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงเป็นผู้รับรองแนวเขต โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินที่มีแนวเขตติดกับที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ได้เป็นผู้รับรองแนวเขต พฤติกรรมดังกล่าวแสดงว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมิได้อนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่มีโอกาสคัดค้านพิสูจน์แนวเขตที่ดินที่ถูกต้อง การออก

<sup>๖๕</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗

ข้อ ๒ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑ แล้วให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป ถ้ามีผู้คัดค้านให้อธิบดีรอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้จนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวยอมเป็นการดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ส่งผลให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่ทับซ้อนกับที่ดินที่พิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๐)

หมายเหตุ ในคดีนี้ ศาลไม่ได้อธิบายในประเด็นปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องการพิสูจน์สิทธิในที่ดินซึ่งยังไม่เป็นที่ยุติ คู่กรณีจะต้องว่ากล่าวกันต่อไป

#### ๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๑) ผู้บังคับบัญชายอมมีอำนาจที่จะพิจารณามอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติได้ และเมื่องานที่มอบหมายนั้นเป็นงานที่ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา และอยู่ในช่วงเวลาราชการปกติ ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าจะเป็นการมอบหมายงานเพิ่มเติมจากที่ปฏิบัติอยู่เดิมก็ตาม

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐยื่นฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยส่งเสริมสุขภาพ แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นจากเดิม ทั้งที่เจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ทำงานน้อยลง ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า การมอบหมายงานดังกล่าวเป็นการก่อกวนแก่งัดตนให้ต้องทำงานหนักขึ้นซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยฐานะของผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการมอบหมายงานเพิ่มเติมให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ หากงานที่มอบหมายให้ปฏิบัติดังกล่าวเป็นงานที่ตรงตามสายงาน และเป็นการปฏิบัติงานในเวลาราชการ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีมาช่วยจ่ายยาในหน่วยบริการรักษาพยาบาลซึ่งงานดังกล่าวเป็นงานที่ตรงกับตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาล และเป็น การมอบหมายให้ปฏิบัติงานในเวลาราชการ ดังนั้น การมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานเพิ่มเติมดังกล่าว แม้จะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น ย่อมเป็นการมอบหมายหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๐)

(๒) การพิจารณาคำร้องขอให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว ยังต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับเป็นสำคัญด้วย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญฟ้องว่า ในขณะที่รับราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เนื่องจากเชื่อข้อมูลการคำนวณตัวเลขประมาณการผลประโยชน์ที่จะได้รับซึ่งระบุไว้ในเอกสารประชาสัมพันธ์ของกรมบัญชีกลาง แต่ปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการแล้ว ได้รับเงินบำนาญจาก กบข. เป็นจำนวนน้อยกว่าที่กรมบัญชีกลางได้คำนวณไว้และน้อยกว่าเงินบำนาญตามระบบเดิม จึงได้ยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. และขอรับบำนาญตามระบบเดิม พร้อมทั้งยินยอมคืนเงินบำนาญที่ได้รับไปแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิก ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิรับบำนาญตามระบบเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการจัดตั้ง กบข. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการเมื่อออกจากราชการ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุน รวมทั้งเพื่อให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ห้ามสมาชิกลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนโดยตรงก็ตาม แต่หากผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้สมาชิกกองทุนสามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกในกรณีที่มีใช้การออกจากราชการได้นั้น ย่อมเป็นการขัดต่อบทกฎหมายและขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กบข. ดังที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข.

ต่อผู้ถูกฟ้องคดีนั้น สถานภาพการเป็นสมาชิก กบข. ของผู้ฟ้องคดีได้สิ้นสุดลงแล้วเนื่องจาก ออกจากราชการโดยการเกษียณอายุราชการตามมาตรา ๔๔<sup>๖๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานะเป็นสมาชิก กบข. ในขณะที่ ยื่นหนังสือขอลาออกจาก การเป็นสมาชิก จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะลาออกจาก การเป็นสมาชิก กบข. ได้ตามคำขอ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจาก การเป็นสมาชิก กบข. จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีว่าเหตุผลในการสมัครเข้าเป็น สมาชิก กบข. เนื่องจากเชื่อการโฆษณาชวนเชื่อตามเอกสารเผยแพร่ของกรมบัญชีกลางนั้น เอกสารเผยแพร่นั้นดังกล่าวเป็นเพียงการคำนวณเงินบำนาญโดยประมาณการของกรมบัญชีกลาง มิใช่ข้อสัญญาที่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องจ่ายเงินบำนาญตามคำชี้ชวนในเอกสารดังกล่าว แต่ประการใด นอกจากนั้น แม้ว่าจำนวนเงินที่กรมบัญชีกลางคำนวณให้กับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับจริงจะมีความแตกต่างกันอันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่า การคำนวณเงินบำนาญที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีผิดไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบกับ การให้สมาชิก กบข. ลาออกจาก การเป็นสมาชิก ได้นั้นจะส่งผลกระทบต่อระบบกองทุน ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งระบบ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการกองทุนของผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งส่งผลกระทบต่อข้าราชการโดยรวม จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๐)

<sup>๖๖</sup> พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๔ สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อผู้นั้นออกจากราชการ เว้นแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ หรือการออกจากราชการของผู้ไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ

(๓) ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องใช้ความระมัดระวังตามภาวะและวิสัยของบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ จะสามารถกระทำได้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสกระทำการทุจริตต่อหน้าที่

การพิจารณาเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาหักส่วนความรับผิดชอบหรือความบกพร่องของหน่วยงานออกจากส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสรรพากรอำเภอฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีที่เจ้าหน้าที่สรรพากร ๓ ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่จัดทำบัญชีและนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง ได้ร่วมกับลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงยกยอกเงินภาษีซึ่งประชาชนนำมาชำระไป โดยใช้วิธีนำเช็คของบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เช็คที่สั่งจ่ายชำระภาษีและไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้สลับเปลี่ยนกับเงินสดที่เก็บได้ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังยกยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดทางแพ่งแต่อย่างใด และได้ส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการจนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชายกยอกเงินภาษีอากรไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้

เสียหายแก่ทางราชการตามมาตรา ๑๐<sup>๖๗</sup> ประกอบกับมาตรา ๘<sup>๖๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ทางราชการร้อยละ ๕๐ และให้หัวหน้างานของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือ

<sup>๖๗-๖๘</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง จะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

นำส่งเงินภาษีอากรต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แต่มิได้ตรวจสอบรายละเอียดของจำนวนเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนเงินตรงกับแคชเชียร์เช็คที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตมีหน้าที่นำเงินสดดังกล่าวไปแลกซื้อมาจากธนาคารเพื่อนำส่งคลังหรือไม่ คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมของภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้น เป็นเหตุให้ไม่ทราบว่าจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้มีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อหรือไม่ อันเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตยกยอกเงินภาษีอากรในขั้นตอนแลกซื้อแคชเชียร์เช็คไปได้โดยง่าย ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคลที่มีหน้าที่ดังเช่นผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ความระมัดระวังดูแล ตรวจสอบโดยรอบคอบ ประกอบกับการตรวจสอบดังกล่าวเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากสามารถกระทำได้ง่ายและอยู่ในวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้สามารถตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันได้รับเช็คที่ชำระภาษีอากรจำนวนกี่ฉบับและเป็นของผู้ใดบ้าง โดยเมื่อเปรียบเทียบกับหนังสือนำส่งเงินภาษีอากร ก็จะทำให้ทราบได้ว่ามีเช็คที่นำส่งคลังเพิ่มขึ้นจากสมุดทะเบียนคุมเช็คหรือไม่ อันเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ แต่มิได้ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คที่มิได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยกยอกเงินสดไป จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ อันเป็นการกระทำละเมิดซึ่งต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำนั้นตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบดีอยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว ไม่ได้จัดทำในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอยอมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้โดยง่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้จัดการแก้ไขคงปล่อยปละละเลยตลอดมา นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตได้ฉวยโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่มีการรับชำระภาษีจำนวนมาก



ยากต่อการตรวจสอบเพราะมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง จนจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมมาช่วยปฏิบัติงานเป็นเหตุให้การกระทำการต่างๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมชาติของการกระทำของผู้ฟ้องคดีประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงานคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตลอดแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำทุจริตชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดตามลำดับนั้น มีผลเท่ากับเป็นการเรียกชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่ให้หักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วยมาพิจารณาประกอบในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทกฎหมาย จึงมีเหตุอันสมควรหักส่วนความรับผิดดังกล่าวลงร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายทั้งหมด คงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำทุจริตต้องชดใช้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินที่ถูกยกออกไป โดยให้แต่ละคนรับผิดในสัดส่วนร้อยละ ๔๐ และ ๖๐ ของจำนวนเงินร้อยละ ๒๐ ดังกล่าวตามลำดับ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดเกินกว่าที่ศาลวินิจฉัยข้างต้น และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตเพียงใดให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ และที่ อ.๗๓/๒๕๕๐)

(๔) การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการ จะต้องอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการดังกล่าว โดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องบังคับใช้หลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเท่าเทียมกัน

การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของบุคคล จะสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคต่อเมื่อเป็นการกระทำที่มีความจำเป็นและชอบด้วยเหตุผล

ในคดีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๕๑๔.๔๑๒/๗๕๑๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และได้แก้ไขเพิ่มเติมตามบันทึกข้อความสำนักงานผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ป๒๒๑) ที่ ๐๐๐๑ (ป๒๒๑)/๒๙ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีมีเงินฝากในสถาบันการเงินหรือพันธบัตรรัฐบาลหรือสลากออมสินไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งอาวุธปืนที่ขออนุญาตมีขนาดเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติดังกล่าว เป็นการปฏิบัตินอกเหนือไปจากมาตรา ๑๓<sup>๖๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด

<sup>๖๙</sup> พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตตามความในหมวดนี้แก่

(๑) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรา ๙๗ ถึงมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๗๗ ถึงมาตรา ๑๘๓ มาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๕๐ หรือมาตรา ๒๙๓ ถึงมาตรา ๓๐๓

(ข) มาตรา ๒๕๔ ถึงมาตรา ๒๕๗ และพ้นโทษยังไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันพ้นโทษถึงวันยื่นคำขอใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีความผิดที่กระทำด้วยความจำเป็นหรือเพื่อป้องกันหรือโดยถูกยั่ว

(๒) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด และดอกไม้เพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๓ หรือพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๗ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๘

(๓) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปในระหว่างห้าปีนับย้อนขึ้นไปจากวันยื่นคำขอสำหรับความผิดอย่างอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ใน (๑) และ (๒) เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตตามคำร้องขอข้างต้น รวมถึงไม่มีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตฯ นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตของประชาชนทั่วไปกับของข้าราชการมีความแตกต่างกันอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงฟ้องขอให้ศาลยกเลิกกฎหรือระเบียบที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดขึ้นโดยไม่เป็นธรรมดังกล่าว รวมทั้งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากบทบัญญัติมาตรา ๒๒<sup>๗๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตหรือ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖๙ หน้า ๕๖)

(๕) บุคคลซึ่งไม่สามารถจะใช้อาวุธปืนได้โดยกายพิการหรือทุพพลภาพ เว้นแต่จะมีไว้เพื่อเก็บตามมาตรา ๑๑

(๖) บุคคลซึ่งเป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือปรากฏว่าเป็นคนวิกลจริต หรือจิตตผั่นเพี้ยนไม่สมประกอบ

(๗) บุคคลซึ่งไม่มีอาชีพและรายได้

(๘) บุคคลซึ่งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

(๙) บุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สำหรับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ห้ามมิให้ออกให้แก่บุคคลซึ่งมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่บุคคลนั้นขออนุญาตน้อยกว่าหกเดือน

<sup>๗๐</sup>พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๒๒ ให้เจ้าพนักงานต่อไปนี้มีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน มีอาวุธปืนติดตัวไปได้ตามความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) อธิบดีกรมตำรวจ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และทั่วราชอาณาจักร

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือถ้าผู้รับใบอนุญาตแสดงตนให้เป็นที่หวาดเสียวต่อประชาชน ผู้ออกใบอนุญาตจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออกให้ตามมาตรานี้โดยมีกำหนดระยะเวลา หรือจะสั่งเพิกถอนเสียก็ได้

ไม่อนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัว โดยในการใช้ดุลพินิจนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสภาพการณ์ของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธปืน หรือเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินที่อาจถูกประทุษร้าย หรือเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน และเพื่อให้การควบคุมอาชญากรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อให้การอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละบุคคล กรณีจึงมีลักษณะเป็นการกำหนดวิธีการทำงานอันเป็นระเบียบแบบแผนภายในราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติราชการในการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปในกรอบแนวทางเดียวกัน โดยใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้

สำหรับกรณีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวสำหรับประชาชนทั่วไปกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทไว้แตกต่างกัน เช่น กำหนดที่จะไม่พิจารณาอนุญาตให้แก่ผู้ใดที่ขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวโดยมีขนาดกว้างของปากลำกล้องปืนเกินกว่า .๓๘ นิ้ว ยกเว้นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการประเภทอื่น หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต นั้น เห็นว่า เนื่องจากข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก่อนเข้าดำรงตำแหน่งได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกมาอย่างเข้มงวดแล้ว ส่วนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้มาทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผัน สำหรับข้าราชการอื่นที่ได้รับการผ่อนผันก็เพราะต้องปฏิบัติภารกิจอยู่ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการกับประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวแตกต่างกัน จึงเป็นการกำหนดขึ้น

โดยชอบด้วยเหตุผล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาค ตามมาตรา ๓๐<sup>๗๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัวนั้น เมื่อปรากฏว่า อาวุธปืนที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตมีขนาดปากลำกล้อง .๔๕ นิ้ว ซึ่งเกินกว่า หลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้จะปรากฏว่าเป็นกรณีที่ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดให้ประชาชนที่ยื่นขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวจะต้องมีเงินฝากในสถาบันการเงิน อย่างน้อยหนึ่งล้านบาท โดยมีการฝากมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน มาใช้บังคับกับกรณีของ ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ส่วนที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยยังไม่มีผลใช้บังคับ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นเสียไป แต่อย่างใด ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๑/๒๕๕๐)

(๕) การที่จะวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเป็นผู้ มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการกระทำ ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย หรือไม่ นั้น ไม่ได้มีข้อจำกัดว่าการสอบสวนวินิจฉัยจะกระทำ หลังจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภา สิ้นสุดลงแล้วมิได้ แต่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าวจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นราย

<sup>๗๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

กรณีไป เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าสมาชิกสภา ผู้นั้นได้ใช้โอกาสในฐานะที่ตน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างประโยชน์ส่วนตนโดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐหรือไม่เป็นสำคัญ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและดำรง ตำแหน่งนายกเทศมนตรีจนครบวาระแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี อีกวาระหนึ่ง แต่มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าในขณะที่ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีในวาระที่ผ่านมา ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาจัดซื้อนมพร้อมดื่มซึ่งเทศบาล ตำบลเป็นคู่สัญญากับบริษัทเอกชนที่มีบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม ผูกพันบริษัท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีคำสั่ง เรื่อง วินิจฉัยการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาล โดยวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็น ผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาซื้อขายนมที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญาข้างต้น ซึ่งเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ<sup>๗๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้อง พ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๖)<sup>๗๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะ วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีในวาระที่ผ่านมาตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖)

<sup>๗๒-๗๓</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐)

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๘ ทวิ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เทศบาลนั้น เป็นคู่สัญญาหรือใช้กิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

๗๒

๗๓

(๖) การกระทำอื่นต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ

๗๒

๗๓

เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว

๗๒

๗๓

แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับดังกล่าว เนื่องจากสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ด้วยเหตุถึงคราวออกตามวาระแล้ว และคำวินิจฉัยดังกล่าวมุ่งหมายให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ เบญจ (๓)<sup>๗๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดี ได้แต่เพียงนำฐานะความสัมพันธ์ของกรรมการผู้จัดการของบริษัทซึ่งเป็นบุตรของผู้ฟ้องคดี และมีภูมิสำเนาร่วมกับผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญา ที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญากับบริษัทโดยไม่นำข้อเท็จจริงอื่นที่เป็นสาระสำคัญมาพิจารณา ประกอบโดยเที่ยงธรรม และแสดงพยานหลักฐานให้เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียอย่างไร คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงขัดต่อข้อเท็จจริงและเหตุผล เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับกรณีหรือ เหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง ซึ่งหมายถึงว่า เมื่อมีกรณีหรือเหตุ ดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างที่ความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลยังคงมีอยู่ก็ให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลรายนั้นเป็นอันสิ้นสุด ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔)

<sup>๗๔</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๔๘ เบญจ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) หรือ (๖) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วนั้น แม้โดยทั่วไปการสอบสวนและวินิจฉัยเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลพึงเกิดขึ้นในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลรายนั้นยังไม่สิ้นสุดก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้มีข้อจำกัดว่าการสอบสวนวินิจฉัยจะกระทำหลังจากสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วมิได้ ในทางตรงข้ามหากแปลความว่ามีข้อจำกัดเช่นนั้นก็จะทำให้มีการหลีกเลี่ยงผลทางกฎหมายของการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพจากกรณีหรือเหตุแต่ละเหตุที่มีผลทางกฎหมายแตกต่างกัน ทั้งยังเป็นการเปิดช่องให้มีการกระทำการอันเป็นการต้องห้ามได้เมื่อใกล้ครบวาระหรือจงใจสร้างเหตุการณ์สิ้นสุดลงของสมาชิกภาพเหตุอื่นขึ้น เพื่อให้สมาชิกภาพของตนสิ้นสุดลงก่อนมีการวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อมีผู้ร้องเรียนว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและนายกเทศมนตรีในวาระที่ผ่านมาได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญา เหตุที่จะต้องมีการสอบสวนและวินิจฉัยจึงเกี่ยวกับการกระทำที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอยู่ตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับการพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสัญญาจัดซื้อนมที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในระหว่างดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในวาระที่ผ่านมา ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ริเริ่มกิจกรรมดังกล่าว แต่เป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากโครงการถ่ายโอนงบประมาณกิจกรรมจัดซื้อวัสดุการศึกษา อาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นมพร้อมดื่ม) จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีหนังสือแจ้งให้ทุกส่วนราชการภายในจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อนมพร้อมดื่มจากผู้ประกอบการแปรรูปนมที่มีสิทธิจำหน่ายนมพร้อมดื่มตามบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการที่กรมปศุสัตว์กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดซื้อตรงตามรายชื่อผู้มีสิทธิจำหน่ายนมตามที่ถูกฟ้องคดีแจ้ง ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง



สร้างประโยชน์แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ อันมีลักษณะเป็นผู้กระทำการอันเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามนัยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ ข้างต้น ทั้งนี้ แม้ว่าภูมิสำเนาของผู้ฟ้องคดีและบุตรรวมทั้งที่ตั้งสำนักงานแห่งใหม่ของบริษัท ของบุตรผู้ฟ้องคดีจะตั้งอยู่เลขที่เดียวกัน ก็ยังฟังไม่ได้ว่า การที่บุคคลมีภูมิสำเนาร่วมกัน สืบเนื่องจากการเป็นบิดามารดากับบุตรและใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจเป็นกรณีตามปกติ จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญากับบริษัทดังกล่าว ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๒๗/๒๕๕๐)

๒. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)<sup>๗๕</sup>

๒.๑ หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาท เกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่

(๑) เมื่อปรากฏหลักฐานการส่งมอบชัดเจนว่าหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจ หน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณเขตทางหลวงได้รับมอบที่ดินเพื่อใช้เป็นเขตทางหลวง โดยมีความกว้าง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทาง แม้ตามข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าหน่วยงาน ทางปกครองที่รับมอบที่ดินจะใช้ที่ดินน้อยกว่าที่ได้รับมา ก็ไม่มีผลทำให้เขตทางหลวง ลดลงจากที่ได้รับมอบมา หน่วยงานทางปกครองนั้นจึงยังมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการดูแลรักษาบริเวณเขตทางหลวงตามจำนวนเนื้อที่ดินที่ได้รับมอบมาดังกล่าว ไม่ใช่แต่เฉพาะส่วนที่นำมาใช้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

<sup>๗๕</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑

ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เดิมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำอเนกประสงค์โครงการก่อสร้างไฟฟ้าพลังน้ำปัตตานี ทำให้ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๐ สายยะลา-เบตง บางส่วนถูกน้ำท่วม จึงมีการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อให้กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการก่อสร้างทางสายใหม่ระหว่างกิโลเมตรที่ ๗๓ + ๗๒๕ ถึงกิโลเมตรที่ ๑๐๕ + ๓๒๕ ซึ่งมีเขตทางกว้าง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงแทนเส้นทางเดิมที่อยู่ในเขตน้ำท่วม ในกรณีนี้ กฟผ. ได้มีหนังสือมอบพื้นที่ดังกล่าวให้อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่าที่ดินบริเวณพิพาทตั้งอยู่ระหว่างกิโลเมตรที่ ๗๗ + ๑๐๙.๕๐ ถึงกิโลเมตรที่ ๗๗ + ๑๙๐.๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้และมีการรับรองเขตทางหลวงกว้างเพียง ๓๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงต่อมาปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าไปปลูกสร้างบ้านเรือนถาวรอยู่ในเขตทางหลวงในระยะ ๓๐ เมตร ถึง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงซึ่งเป็นบริเวณพิพาทหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกทางหลวงสายยะลา-เบตงได้ และทำให้ราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีลดลง เนื่องจากสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดแนว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อดินพิพาทเป็นที่ดินที่ กฟผ. จัดกรรมสิทธิ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างทางหลวงสายใหม่แทนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๐ สายยะลา-เบตง บางส่วนที่ถูกน้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อน โดยปรากฏหลักฐานว่ามีการสำรวจและจัดกรรมสิทธิ์เขตทางหลวงกว้าง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวง ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นทางหลวงแผ่นดินตามนิยามของคำว่า “ทางหลวง” ตามข้อ ๒<sup>๖</sup> ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

<sup>๖</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือสิ่งขังหรือสิ่งขังอื่น นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และแม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินเป็น เขตทางหลวงในช่วงดังกล่าวเพียง ๓๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้ เขตทางหลวงที่ได้รับการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ข้างละ ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงลดลง เหลือข้างละ ๓๐ เมตร แต่ประการใด และโดยที่ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่จัดกรรมสิทธิ์เป็นที่ก่อสร้าง ทางสาธารณะเท่านั้น บุคคลใดๆ จะจัดให้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ได้ ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการ ทางหลวงจึงมีภาระหน้าที่ในการสั่งให้รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกสร้างขึ้นในเขต ทางหลวงดังกล่าวภายในกำหนดเวลาอันสมควรตามนัยมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๗๗</sup> ประกอบกับ มาตรา ๓๗ วรรคสาม<sup>๗๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ สั่งให้รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างของราษฎรที่ปลูกสร้างในที่ดินที่เป็นเขตทางหลวงดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษาให้อธิบดี กรมทางหลวงดำเนินการให้ราษฎรที่ปลูกสร้างบ้านเรือนในที่ดินพิพาทหรือถอนสิ่งปลูกสร้าง ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๐)

<sup>๗๗-๗๘</sup> พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่ดินของรัฐยังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๑๔ ให้บุคคล ดังต่อไปนี้เป็นผู้ดำเนินการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวง สัมปทาน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการ ดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงรื้อถอนหรือทำลายโดยผู้นั้นจะเรียกค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

(๒) ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอุปกรณ์อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีอุปกรณ์ดังกล่าว โดยต้องให้อยู่ในสภาพที่สามารถอำนวยความสะดวกสบายให้แก่ผู้ใช้บริการสาธารณะได้ตามสมควร การกระทำหรือไม่กระทำการใดอันมีผลทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์จากอุปกรณ์ข้างต้นได้ตามที่ควรจะเป็นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้โดยสารรถไฟขบวนด่วนพิเศษกรุงเทพ - เชียงใหม่ เป็นประจำฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) อนุญาตให้เอกชนดำเนินการติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณา (มีลักษณะเป็นรูพรุนเพื่อให้แสงผ่านได้) บริเวณกระจกหน้าต่างภายนอกตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟ ทำให้การมองผ่านกระจกหน้าต่างดังกล่าว ไม่อาจเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้อย่างชัดเจน และยังทำให้เกิดอาการตาพร่ามัว และคลื่นไส้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาดังกล่าวออกจากหน้าต่างตู้รถโดยสารแล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีความพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากกระจกหน้าต่างของตู้รถโดยสารทุกสายทั่วประเทศและทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนให้สะอาด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๙<sup>๗๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย

<sup>๗๙</sup> พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(มีต่อหน้าถัดไป)

พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟซึ่งเป็นบริการสาธารณะ โดยในการจัดทำกิจการสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะต้องจัดให้มีขบวนรถไฟสำหรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ อย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี ยังจะต้องดูแลรักษาส่วนต่างๆ ของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น ที่นั่ง ที่นอนของผู้โดยสาร รวมทั้งประตูหน้าต่าง ของตู้รถโดยสาร ให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีและสามารถอำนวยความสะดวกสบายในการเดินทางให้แก่ผู้โดยสารได้ตามสมควร ซึ่งในส่วนนี้ของหน้าต่างนั้นรถโดยสารทุกชนิดไม่ว่าจะเป็น

---

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗๙ หน้า ๖๖)

(๑) สร้าง ซ่อม จ้าง รับจ้าง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

(๓) กำหนดอัตราค่าการะการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าการะดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๕) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๖) รับส่งเงินทางรถไฟ

(๗) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ

(๘) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร

(๙) จัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ

(๑๐) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าว ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

(๑๑) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

รถโดยสารส่วนบุคคลหรือรถโดยสารสาธารณะ และไม่ว่าจะเป็นรถโดยสารปรับอากาศหรือรถโดยสารไม่ปรับอากาศ จะต้องมียานต่าง โดยยานต่างรถโดยสารมิได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกรถเข้าไปภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่ภายนอกรถเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถและระแวงระวังอันตรายที่อาจจะมีจากภายนอกอีกด้วย รถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นรถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนมีหน้าต่างและดูแลรักษาหน้าต่างตู้รถโดยสารทุกคันให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้สมวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าติดตั้งป้ายโฆษณาภายนอกโดยสารโดยยินยอมให้ติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างรถโดยสารได้ด้วย จึงเป็นการใช้หน้าต่างรถโดยสารแสวงหารายได้จนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์จากหน้าต่างรถโดยสารตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างได้ตามที่ควรจะเป็น ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสารซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากบริเวณกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารและทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารรถไฟทุกคันให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐)

**๒.๒ หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร**

กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร ไม่เช่นนั้นย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ฟ้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาและมีคำสั่งกรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาคำขอออโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นไปอย่างล่าช้า นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับคำขอออโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว ได้ตรวจสอบพบว่าที่ดินที่ขอออโฉนดอยู่ในเขตที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงได้ส่งเรื่องให้นายอำเภอเมืองอุดรธานีตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งและได้รับแจ้งในเวลาต่อมาว่าที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ในแนวเขตที่สาธารณประโยชน์แต่ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นการขอออหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ จึงได้เสนอเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อพิจารณาตรวจสอบการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ แล้วมีมติว่า ข้อมูลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอมายังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงส่งเรื่องกลับไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติม กรณีดังกล่าวเมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเรื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันที่มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติมเป็นเวลาถึง ๖ เดือนเศษ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังพิสูจน์สิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันพิจารณาและมีคำสั่งตามคำขอออโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐/๒๕๕๐)

๓. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๔๐</sup>

### ๓.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด

๓.๑.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย

(๑) ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ หน่วยงานทางปกครองจะต้องจัดทำประกาศจัดซื้อจัดจ้างโดยมีเงื่อนไขเป็นไปตามหลักความเสมอภาคและต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เข้าเสนอราคา รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยต้องกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะเปิดกว้าง ไม่กีดขวางหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

การมีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่ไม่มีความจำเป็นไว้ในประกาศจัดซื้อจัดจ้างและถือเป็นสาระสำคัญอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้เข้าเสนอราคา เช่น การกำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคาต้องเข้ารับฟังการชี้แจงและดูสถานที่ก่อสร้างภายหลังจากมีการยื่นซองเสนอราคาแล้วตามวันและเวลาที่กำหนดไว้ มิฉะนั้น จะถูกตัดสิทธิในการพิจารณาของเสนอราคา ย่อมมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น ซึ่งมีผลทำให้การตัดสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้เสนอราคาด้วยเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคาที่ได้รับความสะดวก

<sup>๔๐</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑



ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมยื่นของสอบราคาจ้างปรับปรุงระบบประปา  
ภายในสวนสัตว์ขององค์การสวนสัตว์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยในประกาศสอบราคาได้กำหนดให้  
ผู้ยื่นของสอบราคาต้องมารับฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ก่อสร้างภายในเวลาที่กำหนดภายหลังจาก  
ที่ได้ยื่นซองเสนอราคาแล้ว ต่อมาในวันเปิดซองเสนอราคาคณะกรรมการเปิดของสอบราคา  
ไม่พิจารณาของเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีไม่มาฟังคำชี้แจงและ  
ดูสถานที่ก่อสร้างภายในเวลาที่กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อ  
ผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งตัวแทนมาลงชื่อเข้ารับฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ตามที่กำหนด  
ในประกาศสอบราคาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดีว่าตัวแทนของผู้ฟ้องคดี  
ไม่มาลงชื่อรับฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ระหว่างเวลา ๙.๐๐ – ๙.๓๐  
นาฬิกา โดยได้เข้ามารับฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ในเวลา ๐๙.๔๐ นาฬิกา คณะกรรมการ  
เปิดของสอบราคาจึงจำเป็นต้องตัดสิทธิไม่พิจารณาของสอบราคาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี  
ไม่เห็นด้วยกับการชี้แจงดังกล่าวและเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการถูกตัดสิทธิข้างต้น  
จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด  
วินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเกณฑ์ภายใน  
ฝ่ายปกครองที่กำหนดให้ส่วนราชการทั้งหลายถือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุให้เป็นไปใน  
แนวทางเดียวกันเพื่อที่จะได้พัสดุที่มีคุณภาพดีและมีราคาที่ถูกที่สุด โดยต้องให้ความเสมอภาค  
และเป็นธรรมต่อผู้ที่เข้าเสนอราคา รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันให้มากที่สุดเท่าที่  
จะทำได้ ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในการจัดหาพัสดุจะต้องกระทำในลักษณะที่  
เปิดกว้าง ไม่กีดขวาง หรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประสงค์จะเสนอราคารายใดรายหนึ่งหรือกลุ่มใด  
กลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งการพิจารณาว่าเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในประกาศจัดซื้อจัดจ้างใด  
มีลักษณะเป็นไปตามหลักการดังกล่าวหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็น  
ที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องออกเงื่อนไขหรือข้อกำหนดนั้นและเงื่อนไขหรือข้อกำหนดนั้น  
เปิดกว้างให้มีผู้สามารถเข้าเสนอราคาได้เป็นการทั่วไปหรือไม่ เมื่อกรณีรับฟังได้ว่าการที่

ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขในประกาศสอบราคาให้ผู้เข้ายื่นซองเสนอราคาจะต้องมาลงชื่อฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ก่อสร้างภายในเวลาที่กำหนดไม่เช่นนั้นจะถูกตัดสิทธิในการยื่นซองสอบราคา เป็นเพราะผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์ที่จะได้ชี้แจงรูปแบบรายการเพิ่มเติมตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการทำงานและความยากลำบากในการทำงานให้ผู้เข้าเสนอราคาทราบ เพราะหากผู้เสนอราคารายใดไม่ฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ก็จะไม่ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคอันอาจนำไปสู่การทิ้งงานในภายหลังนั้น ศาลเห็นว่า ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขดังกล่าว ไม่มีความจำเป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดไว้ในประกาศสอบราคา เนื่องจากการฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ตามที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาได้กำหนดให้ดำเนินการภายหลังจากมีการยื่นซองเสนอราคาแล้ว ดังนั้น แม้ผู้เสนอราคาจะเห็นปัญหาและอุปสรรคในการที่จะก่อสร้างก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินในซองเสนอราคาได้อีก นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีถือว่าเงื่อนไขดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของประกาศสอบราคาถึงขนาดต้องตัดสิทธิไม่พิจารณาของเสนอราคาของผู้เสนอราคาที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้น ก็ขัดแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) ตามหนังสือ ที่ นร (กวพ.) ๑๐๐๒/ว๑๘ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๑ ซึ่งถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นสิทธิและประโยชน์ของผู้ประสงค์จะเข้ามาเสนอราคาในการที่จะรับฟังคำชี้แจงหรือการนำชี้สถานที่หรือไม่ก็ได้ โดยไม่สมควรไปตัดสิทธิของผู้ไม่มาฟังการชี้แจงหรือดูสถานที่ในการเสนอราคาในครั้งนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขในประกาศสอบราคาในลักษณะข้างต้น จึงเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ทำให้การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาตัดสิทธิไม่พิจารณาของเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาลงชื่อรับฟังคำชี้แจงและดูสถานที่ตามเวลาที่กำหนดในประกาศสอบราคา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย

ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในจำนวนที่ศาลกำหนดตามนัยมาตรา ๔๓๘<sup>๕๑</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๗/๒๕๕๐)

(๒) ในการตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้ดุลพินิจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นสำคัญและต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นให้กับผู้ที่ยื่นคำขอให้ดำเนินการในเรื่องนั้น ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ยื่นคำขอที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ ไม่ได้รับอนุมัติให้เบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาตั้งที่เคยได้รับอนุมัติตลอดมาในขณะที่เป็นข้าราชการประจำ โดยเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดี) อ้างว่าผู้ฟ้องคดียื่นหลักฐานเอกสารไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบได้ว่าผู้ที่มีรายชื่อในสำเนาทะเบียนบ้านซึ่งผู้ฟ้องคดีแนบเป็นหลักฐานเพื่อขอเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุคคลผู้นั้นเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริง และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปขอ

---

<sup>๕๑</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๓๘ คำสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง คำสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

หนังสือรับรองจากสำนักงานเขตว่าบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านตามหลักฐานประกอบการขอ  
เปิดคำรักษาพยาบาลข้างต้นเป็นบุคคลเดียวกันกับมารดาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า  
การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี  
จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด  
วินิจฉัยว่า ตามนัยมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๘๒</sup> มาตรา ๔<sup>๘๓</sup> และมาตรา ๕<sup>๘๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกา  
เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๓

<sup>๘๒-๘๔</sup> พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“บุคคลในครอบครัว” หมายความว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) บิดาหรือมารดาของผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

มาตรา ๕ การจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายเป็นคำรักษาพยาบาล ให้เป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ ส่วนวิธีการเบิกจ่ายนั้นให้เป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๔ และมาตรา ๑๑ ทวิ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงิน  
สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับตนเองและบุคคลในครอบครัวของตนตามพระราชกฤษฎีกานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ผู้ได้รับบำนาญปกติหรือผู้ได้รับบำนาญพิเศษเหตุทุพพลภาพตามกฎหมายว่าด้วย  
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ และทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

ประกอบกับข้อ ๙<sup>๕๕</sup> ข้อ ๑๑<sup>๕๖</sup> และข้อ ๑๒<sup>๕๗</sup> ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้รับบำนาญปกติมีสิทธิ

๕๕-๕๗ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๙ การขอรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการประเภทผู้ป่วยภายนอก หรือกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของเอกชน หรือกรณีการใช้สิทธิเบิกเพิ่มเฉพาะส่วนที่ยังขาดอยู่หรือกรณีที่กำหนดในข้อ ๘ ให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) ให้ผู้มีสิทธิยื่นใบเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามแบบ ๗๑๐๕ ทำระเบียบนี้ พร้อมด้วยหลักฐานการรับเงินของสถานพยาบาลต่อผู้บังคับบัญชาที่กำหนดให้เป็นผู้รับรองการใช้สิทธิตามข้อ ๑๑ ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับถัดจากวันที่ปรากฏในหลักฐานการรับเงิน หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้มีสิทธิหมดสิทธิในการขอรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลครั้งนั้น เว้นแต่จะเป็นกรณีตามข้อ ๘ (๓) และ (๔) ให้นำมาเบิกได้ตามสิทธิภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รับทราบการสั่งจ่ายบำนาญ เบี้ยหวัด หรือวันที่รับทราบคดีหรือกรณีถึงที่สุด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ขอรับเงินเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามระเบียบนี้แล้ว ให้ลงลายมือชื่อรับรองในแบบ ๗๑๐๕ ทำระเบียบนี้ แล้วเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติตามข้อ ๑๒

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๑ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจรับรองการใช้สิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การรับรองการใช้สิทธิของลูกจ้างชาวต่างประเทศซึ่งมีหนังสือสัญญาจ้างที่ได้รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่าย และสัญญาจ้างนั้นมีได้ระบุเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลไว้ หรือผู้ได้รับบำนาญปกติหรือผู้ได้รับบำนาญพิเศษเหตุทุพพลภาพตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด ให้ผู้เบิกเงินค่าจ้าง เงินบำนาญ เบี้ยหวัด เป็นผู้มีอำนาจรับรองการใช้สิทธิของบุคคลดังกล่าวข้างต้น แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๒ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

(๑) ส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม หรือผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๖ หรือเทียบเท่า หรือผู้ที่มิยศตั้งแต่พันโท นาวาโท นาวาอากาศโท หรือพันตำรวจโทขึ้นไป

เบิกค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัว ซึ่งได้แก่บิดาหรือมารดาของผู้รับบำนาญปกติ โดยไม่ได้กำหนดว่าในการยื่นใบเบิกเงินสวัสดิการดังกล่าวจะต้องแนบเอกสารหลักฐานใด ประกอบบ้าง จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจรับรองการใช้สิทธิ และผู้มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่าย ที่จะพิจารณาพยานหลักฐานที่ยื่นประกอบการใช้สิทธิได้ตามความเหมาะสม เมื่อปรากฏว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเคยใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการ เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดามาแล้วหลายครั้ง โดยเจ้าหน้าที่กองคลังผู้รับมอบอำนาจ จากอธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้เบิกตลอดมา การที่ต่อมาผู้ฟ้องคดีเบิกค่ารักษาพยาบาล ของมารดาในขณะที่เป็นข้าราชการบำนาญโดยแนบเอกสารใบเสร็จรับเงิน สำเนาทะเบียนบ้าน ฉบับที่มารดาของผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านซึ่งมีช่องรายการระบุความเป็นบุตรและ มารดาผู้ให้กำเนิดของผู้ฟ้องคดี สำเนาบัตรประชาชนของมารดาผู้ฟ้องคดี และหนังสือสำคัญ ของสำนักงานเขตที่แสดงการเปลี่ยนชื่อตัวของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหลักฐานดังกล่าวเพียงพอที่จะ รับฟังได้ว่าบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดานั้นเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบคำขอเบิกค่ารักษาพยาบาลและผู้รับมอบอำนาจ จากอธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการกับ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญเป็นเจ้าหน้าที่กลุ่มเดียวกัน จึงเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ได้ตรวจสอบหลักฐานก่อนอนุมัติให้เบิกค่ารักษาพยาบาลในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการประจำ แล้วว่าบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดานั้นเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริง อีกทั้ง ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบสิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการประจำ กับข้าราชการบำนาญไว้แตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญและยื่นคำขอ เบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาของผู้ฟ้องคดี แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีไปขอ หนังสือรับรองจากสำนักงานเขตว่าผู้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านซึ่งผู้ฟ้องคดีขอเบิกค่ารักษาพยาบาล ให้นำนั้นเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริงอีก จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอน โดยไม่จำเป็น และเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ

ฯลฯ

ฯลฯ

เสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจำเป็นต่อการพิสูจน์สิทธิในการได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดาให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๒/๒๕๕๐)

(๓) การดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับเอกชนที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเกิดกับเอกชนกับประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับแล้ว ความเดือดร้อนหรือเสียหายของเอกชนต้องไม่มากไปกว่าประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการสร้างภาระให้เกิดขึ้นกับประชาชนเกินสมควร และเป็น การกระทำละเมิดต่อเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้า ค.ส.ล. เลียบคลอง เพื่อใช้เป็นทางสัญจรของชาวบ้านโดยมีความกว้างของสะพาน ๑.๕๐ เมตร ยาว ๙๖๐ เมตร เป็นเงินค่าก่อสร้างจำนวน ๒,๙๖๕,๐๐๐ บาท ซึ่งสะพานดังกล่าวผ่านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้พัฒนาบริเวณให้มีสภาพสวยงามเพื่อจัดทำโครงการทัศนศึกษาเชิงอนุรักษ์พร้อมก่อสร้างอาคารบ้านพักตากอากาศจำนวน ๙ หลัง และซื้อเรือสำหรับนำชมทิวทัศน์สองฝั่งคลองไว้แล้ว เป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าข้างต้น นอกจากจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำเรือเข้าออกสู่คลองสาธารณะได้แล้ว ยังเป็นการทำลายทัศนียภาพอันสวยงามของคลอง เป็นเหตุให้โครงการสร้างบ้านพักตากอากาศของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งก่อสร้างใดๆ ที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกไปและห้ามก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าส่วนที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โครงการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าเลียบคลองข้างต้นเป็นโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกตาม

มาตรา ๖๗ (๑)<sup>๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นผู้เสนอขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีและยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างแทน โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจทำการก่อสร้างสะพานดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงโครงการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเส้นทางน้ำโดยเฉพาะคลองสำหรับประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการนำขมทิวทัศน์ สองฝั่งคลองแล้ว เห็นได้ว่า การก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าของผู้ฟ้องคดีจะทำให้เป็นปัญหา อุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีที่ได้ลงทุนก่อสร้างบ้านพักและซื้อเรือขนาดใหญ่ ไปแล้วเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นอย่างมาก เพราะนอกจากตัวสะพาน จะทำให้ปิดกั้นการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้มีทางขึ้นลงเข้าออกลำคลอง และไม่สามารถนำเรือ มาจอดในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้แล้ว ยังทำให้ลำคลองซึ่งมีความกว้างประมาณ ๓๐ เมตร แคบลงและท้องน้ำตลอดแนวเขตที่ก่อสร้างไม่มีลักษณะเป็นธรรมชาติเหมือนเดิม ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ฟ้องคดีที่ต้องอาศัยการเดินทาง ที่สะดวกปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติเป็นจุดขาย ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การใช้ประโยชน์จากสะพานทางเดินเท้าที่จะก่อสร้างเป็นเพียงเพิ่มเส้นทางสัญจรให้ประชาชน ขึ้นอีกเส้นทางหนึ่ง โดยที่เดิมก็มีเส้นทางอื่นเชื่อมต่อกับทางสาธารณะซึ่งประชาชนได้อาศัย ใช้เส้นทางดังกล่าวเข้าออกสู่ถนนได้โดยไม่มีปัญหา ประกอบกับมีประชาชนเพียงจำนวนน้อย ที่จะได้ใช้ประโยชน์จากการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าดังกล่าว เพราะประชาชนส่วนใหญ่ ปลูกตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างจากแนวเขตสะพานที่จะก่อสร้าง นอกจากนี้ ประชาชนยังไม่สามารถใช้เป็นเส้นทางเข้าออกบ้านได้ตามปกติ เนื่องจากจะต้องพายเรือเล็กมาขึ้นสะพานหรือใช้ไม้พาดแล้วเดินขึ้นสะพานอีกทอดหนึ่ง ซึ่งขาดความสะดวกในการใช้สัญจร จึงเห็นได้ว่า ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการก่อสร้างสะพานดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบ

<sup>๔๔</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก



ที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับ เห็นได้ชัดว่าจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมากกว่า ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานข้างต้นปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นเหตุให้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษาห้ามผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าหรือสิ่งก่อสร้างใดๆ บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ได้ก่อสร้างไว้ออกจากบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งจัดทำบริเวณดังกล่าวให้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๔/๒๕๕๐)

### ๓.๑.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งหรือดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้อันมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาองค์ประกอบของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนก่อนออกคำสั่งหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น การมีคำสั่งย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ไปดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งซึ่งกฎหมายบัญญัติให้กระทำต่อเมื่อผู้รับคำสั่งสมัครใจและต้องได้รับความเห็นชอบจากบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน หากผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งดังกล่าวออกคำสั่งโดยที่ผู้รับคำสั่งไม่สมัครใจ แม้ว่าจะเป็นการออกคำสั่งโดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้รับคำสั่งได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้รับคำสั่ง

ในคดีที่นายเทศมนตรีตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นพนักงานเทศบาล ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ระดับ ๘ ให้ไปรักษาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ระดับ ๗ ของอีกโรงเรียนหนึ่งซึ่งสังกัดเทศบาลตำบลเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้อง

ตามกฎหมายและเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งข้างต้น ต่อมาภายหลังจากที่มีการยื่นฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้กลับไปดำรงตำแหน่งเดิม แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการที่ไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในระหว่างที่ถูกย้ายไปรักษาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าตำแหน่งเดิมและเป็นตำแหน่งที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง จึงขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยขอให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) คืนเงินประจำตำแหน่งซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะได้รับหากปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงเรียนโดยมิได้ถูกคำสั่งย้ายให้กับผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๒๒ ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕<sup>๘๘</sup> ประกอบกับมาตรา ๒๓<sup>๘๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๘๘-๘๙</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น เป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๓ เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกัน คณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ก่อนที่จะมีคำสั่งย้าย  
ผู้ฟ้องคดี กำหนดว่า การย้ายพนักงานเทศบาลตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสายงาน  
ที่ต่ำกว่าตำแหน่งสายงานเดิม หรือระดับต่ำกว่าเดิม หรือย้ายพนักงานเทศบาลในตำแหน่ง  
สายผู้บริหารและผู้บริหารสถานศึกษาไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสายปฏิบัติงาน ให้กระทำ  
ได้ต่อเมื่อพนักงานเทศบาลผู้นั้นสมัครใจ และได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ  
พนักงานเทศบาล ดังนั้น ในการย้ายผู้ฟ้องคดีแม้จะเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะ  
ที่เป็นนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล  
ส่วนท้องถิ่นฯ แต่ก็ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ ของประกาศ  
คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลข้างต้นด้วย และโดยที่ตามมาตราฐานกำหนดตำแหน่ง  
สายผู้บริหารสถานศึกษาได้กำหนดให้ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่เป็นระดับ ๖ ระดับ ๗ และระดับ ๘  
ส่วนตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นระดับ ๗ ระดับ ๘ และระดับ ๙ จึงเห็นได้ว่าตำแหน่ง  
ผู้อำนวยการโรงเรียนมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณงาน และคุณภาพของงานสูงกว่า  
ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ (เลขานุการ  
คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล) ที่เห็นว่าการย้ายผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานผู้บริหาร  
สถานศึกษาจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนไปดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่เป็นการย้ายให้  
ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าเดิม และการย้ายไปราชการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่  
ดังกล่าว ถือว่าได้พ้นจากหน้าที่ผู้อำนวยการโรงเรียนและไปปฏิบัติหน้าที่อาจารย์ใหญ่  
เพียงตำแหน่งเดียว ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าการออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นการให้ไปดำรง  
ตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าตำแหน่งในสายงานเดิมโดยที่มิได้สอบถามความสมัครใจจาก  
ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมิได้สมัครใจที่จะไปราชการในตำแหน่งตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามข้อ ๒๒ ของประกาศ  
คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลข้างต้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าจะผ่าน

---

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘๙-๙๐ หน้า ๘๐)

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕  
มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจ  
หน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล  
คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

ความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้คำสั่งดังกล่าวกลับเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องย้ายจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเงินประจำตำแหน่งไปดำรงตำแหน่งรักษาการอาจารย์ใหญ่ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีเงินประจำตำแหน่ง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕ วรคหนึ่ง<sup>๓๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินเท่ากับจำนวนเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับหากปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงเรียนโดยมิได้ถูกคำสั่งย้าย ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๐)

**๓.๑.๓ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร**

**๓.๑.๓.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ**

<sup>๓๑</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

(๑) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดต้องสั่งการตามคำวินิจฉัยขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็น การกระทำละเมิดทางปกครองต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผนของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ แต่ต่อมาคุณสมบัติของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีหนังสือถึงอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีให้แต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นผู้ที่มีอาวุโสสูงสุด มีความรู้ความสามารถ และผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมการ สับเปลี่ยนตำแหน่งแล้ว อธิการบดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน แทนผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อต่อมามีตำแหน่งหัวหน้างานอื่นในคณะฯ วางลง คุณสมบัติกลับไม่เสนอชื่อ ผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง แต่ได้เสนอให้แต่งตั้งผู้ที่มีอาวุโสน้อยกว่าผู้ฟ้องคดีให้ดำรง ตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่ออนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันเทคโนโลยี พระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ) ซึ่ง อ.ก.ม. อุทธรณ์ และร้องทุกข์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาขึ้นดำรง ตำแหน่งหัวหน้างาน โดยย้ายผู้บังคับบัญชาไปเป็นผู้ใต้บังคับบัญชานั้นจะไม่ถูกต้องตาม หลักการบริหารงานบุคคล จึงมีมติว่าถ้าหากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างาน ในระดับเดียวกันกับตำแหน่งหัวหน้างานแผนงานว่างแล้ว ก็ขอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ โดยประธาน อ.ก.ม. อุทธรณ์และ ร้องทุกข์ฯ ได้แจ้งมติข้างต้นให้คณบดีและอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว แต่เมื่อต่อมา มีตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการว่างลง คณบดีก็ยังไม่พิจารณาเสนอผู้ฟ้องคดีให้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล คณบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานในตำแหน่ง

หัวหน้างานนโยบายและแผนแทนหัวหน้างานคนเดิมแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยยังไม่ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ กรณีจึงต้องนำกฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับกรณีพิพาทในคดีนี้โดยอนุโลมตามนัยข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง<sup>๒</sup> ของกฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณบดีและอธิการบดีได้ทราบมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วว่า หากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งว่างลง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้พิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ คณบดีและอธิการบดีซึ่งเป็น

<sup>๒</sup> กฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐ การกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุและการแต่งตั้งการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทบวงนี้ การใดที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทบวงนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๔<sup>๓</sup> และข้อ ๑๕<sup>๔</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้

<sup>๓๓-๓๔</sup>กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้อ ๑๔ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามข้อ ๖ (๑) (๒) หรือ (๓) แล้ว

(๑) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้มีมติยกคำร้องทุกข์

(๒) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีมติให้แก้ไขโดยเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น หรือให้ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๓) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแต่บางส่วน และไม่ถูกต้องตามกฎหมายบางส่วน ให้มีมติให้แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๔) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใดเพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

การพิจารณามีมติตามวรรคหนึ่ง ให้บันทึกเหตุผลของการพิจารณาวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุมด้วย

ข้อ ๑๕ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้มีมติตามข้อ ๑๔ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นในโอกาสแรกที่ได้ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะให้มีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนก็ได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว





ในมหาวิทยาลัยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (อ.ก.ม. สถาบันฯ) โดย อ.ก.ม. สถาบันฯ มีมติให้คณะบดีทบทวนการแต่งตั้งดังกล่าวให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ดังนั้น การที่คณะบดีไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ต่อมาหลังจากที่มีการฟ้องคดีแล้วจะได้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้างานและได้เลื่อนเป็นระดับ ๗ ก็ตาม แต่หากว่าได้เสนอแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ตั้งแต่แรก ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับการเลื่อนระดับเร็วมากขึ้นกว่านี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนระดับล่าช้าทำให้ได้รับผลกระทบต่อขั้นต่างของระดับเงินเดือน อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของคณะบดีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕<sup>๙๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๐)

(๒) ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้บรรลุภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาลนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบเพื่อให้ภารกิจนั้นบรรลุผลสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะต้องให้เป็นไปตามนัยของกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจในการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ ไว้แล้ว ยังต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนและถูกต้องด้วย การไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยครบถ้วน จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือกระทบสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อาจมีผลเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

<sup>๙๗</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘๑ หน้า ๘๒

หลักกฎหมายข้างต้น ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง  
สูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

(๒.๑) ในการจัดทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง  
เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรมที่จะต้องตรวจสอบให้การดำเนินการจัดทำนั้น  
มีความสมบูรณ์ครบถ้วนถูกต้องตามที่มาตรา ๑๖๕๘ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓)<sup>๘๘</sup>  
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ การที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้  
ตรวจสอบว่าผู้ทำพินัยกรรมได้ลงลายมือชื่อหรือประทับลายพิมพ์นิ้วมือในพินัยกรรม  
แล้วหรือไม่ เป็นเหตุให้พินัยกรรมตกเป็นโมฆะ และทำให้ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้รับประโยชน์  
ไม่ได้รับทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม ย่อมเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่  
ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่  
นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการจัดทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองตามคำร้องขอ  
ของเจ้าของที่ดิน ซึ่งแจ้งความประสงค์ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีและทายาทโดยธรรม  
ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงลายมือชื่อในช่องนายอำเภอโดยมีการประทับตราประจำตำแหน่งไว้  
เป็นสำคัญ และดำเนินการเก็บรักษาพินัยกรรมไว้ตามระเบียบของทางราชการ ต่อมาเมื่อ

<sup>๘๘</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๕๘ พินัยกรรมนั้น จะทำเป็นเอกสารฝ่ายเมืองก็ได้ กล่าวคือ

(๑) ผู้ทำพินัยกรรมต้องไปแจ้งข้อความที่ตนประสงค์จะให้ใส่ไว้ในพินัยกรรมของตนแก่กรรมการ  
อำเภอต่อหน้าพยานอีกอย่างน้อยสองคนพร้อมกัน

(๒) กรรมการอำเภอต้องจดข้อความที่ผู้ทำพินัยกรรมแจ้งให้ทราบนั้นลงไว้ และอ่านข้อความนั้น  
ให้ผู้ทำพินัยกรรมและพยานฟัง

(๓) เมื่อผู้ทำพินัยกรรมและพยานทราบแน่ชัดว่า ข้อความที่กรรมการอำเภอจดนั้นเป็นการถูกต้อง  
ตรงกันกับที่ผู้ทำพินัยกรรมแจ้งไว้แล้ว ให้ผู้ทำพินัยกรรมและพยานลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

(๔) ข้อความที่กรรมการอำเภอจดไว้ นั้น ให้กรรมการอำเภอลงลายมือชื่อและลงวัน เดือน ปี  
ทั้งจดลงไว้ด้วยตนเองเป็นสำคัญว่าพินัยกรรมนั้นได้ทำขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติอนุมาตรา ๑ ถึง ๓ ข้างต้น  
แล้วประทับตราตำแหน่งไว้เป็นสำคัญ

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ร้องขอทำพินัยกรรมข้างต้นเสียชีวิต ผู้ฟ้องคดีได้ไปขอเปิดพินัยกรรมจึงพบว่าพินัยกรรมดังกล่าวไม่มีลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ร้องขอทำพินัยกรรม ทำให้พินัยกรรมตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๗๐๕<sup>๙๙</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับทรัพย์มรดกตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ตรวจสอบความถูกต้องของพินัยกรรมว่ามีการลงลายมือชื่อครบถ้วนหรือไม่ก่อนฉีกปิดซองพินัยกรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองตาม มาตรา ๑๖๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ นายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายในเรื่องดังกล่าวดีพอสมควรเป็นผู้ดำเนินการทำพินัยกรรมให้ เพื่อมุ่งให้พินัยกรรมนั้นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนและถูกต้อง มีผลบังคับได้ตามเจตนาของผู้ทำพินัยกรรม ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรมที่จะต้องตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของพินัยกรรมที่ตนได้ดำเนินการจัดทำให้ผู้มีมาร้องขอให้ดำเนินการว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖๕๘ วรรคหนึ่ง (๑) – (๓) หรือไม่ ก่อนที่จะลงนามและประทับตราประจำตำแหน่งในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรมตามที่มาตรา ๑๖๕๘ วรรคหนึ่ง (๔) กำหนดไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจัดทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองและเก็บรักษาพินัยกรรมไว้ตามระเบียบของทางราชการทั้งที่ผู้ทำพินัยกรรมยังไม่ได้ลงลายมือชื่อในพินัยกรรม โดยไม่ได้ตรวจสอบให้ละเอียดถี่ถ้วนก่อนที่จะลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งในพินัยกรรมว่าผู้ทำพินัยกรรมได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรมดังกล่าวเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๗๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุในพินัยกรรม จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

<sup>๙๙</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๗๐๕ พินัยกรรมหรือข้อกำหนดพินัยกรรมนั้น ถ้าได้ทำขึ้นขัดต่อบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๖๕๒ , ๑๖๕๓ , ๑๖๕๖ , ๑๖๕๗ , ๑๖๕๘ , ๑๖๖๐ , ๑๖๖๑ หรือ ๑๖๖๓ ย่อมเป็นโมฆะ

ศาลปกครองฯ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า การลงลายมือชื่อในพินัยกรรมเป็นหน้าที่ของผู้ทำพินัยกรรมตามที่มาตรา ๑๖๕๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจไปบังคับผู้ทำพินัยกรรมให้ลงลายมือชื่อได้ และกรณีอาจเป็นเจตนาของผู้ทำพินัยกรรมเองที่ไม่ต้องการลงลายมือชื่อในพินัยกรรม เพราะไม่ประสงค์จะให้พินัยกรรมมีผลสมบูรณ์เนื่องจากไม่ต้องการจะยกทรัพย์สินให้แก่ผู้มีชื่อในพินัยกรรมนั้น การกล่าวอ้างดังกล่าวย่อมขัดกับหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้ว ประกอบกับหากผู้ทำพินัยกรรมไม่ยอมลงลายมือชื่อในพินัยกรรมจริงโดยไม่ใช้ความประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ได้ตรวจสอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่จำเป็นต้องลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของตนในพินัยกรรมอีก เพราะรู้อยู่แล้วว่าพินัยกรรมดังกล่าวย่อมไม่มีผลสมบูรณ์ขึ้นมาได้หากผู้ทำพินัยกรรมไม่ยอมลงลายมือชื่อในพินัยกรรม รวมทั้งอาจหมายเหตุจุดแจ้งถึงสาเหตุที่ผู้ทำพินัยกรรมไม่ยอมลงลายมือชื่อในพินัยกรรมไว้ให้ปรากฏด้วยก็ได้หากมีเหตุผลดังที่กล่าวอ้างจริง ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจรับฟังได้ สำหรับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น เมื่อปรากฏว่าทายาทโดยธรรมของผู้มีสิทธิรับมรดกของผู้ทำพินัยกรรมจำนวน ๒ คน ได้ทำบันทึกยกทรัพย์สินมรดกโดยตกลงโอนที่ดินบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๕<sup>๑๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ชดใช้ค่าที่ดินเฉพาะส่วนที่ผู้ฟ้องคดียังมิได้รับตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม โดยคำนวณตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งประกาศไว้ในช่วงเวลาที่มีการเปิดพินัยกรรม เป็นค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษาจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๔/๒๕๕๐)

<sup>๑๐๐</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙๑ หน้า ๘๒

(๒.๒) กรณีที่เทศบาลดำเนินการเพื่อส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ (๓)<sup>๑๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ด้วยการผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะได้ตามนัยมาตรา ๔<sup>๑๑๒</sup> และมาตรา ๒๐<sup>๑๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เทศบาลมีหน้าที่ต้องดูแลเพื่อระงับหรือป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือกระทบ

<sup>๑๑๑</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖  
มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล  
ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๑๒-๑๑๓</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕  
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) ปรุงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

(๒) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนน  
หรือในสถานสาธารณะ

(๓) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนถนน  
หรือในสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรุงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (๑) หรือ (๒)  
ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำ  
ได้ในระหว่างวันเวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

สิทธิของประชาชนผู้ใช้ทางสาธารณะตามนัยมาตรา ๒๖<sup>๑๐๔</sup> และมาตรา ๒๗<sup>๑๐๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งต้องดูแลให้การจำหน่ายสินค้าข้างต้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ (๑)<sup>๑๐๖</sup> ข้อ ๑๐ (๒) (ง)<sup>๑๐๗</sup> และข้อ ๑๐ (๓) (ค)<sup>๑๐๘</sup>

<sup>๑๐๔-๑๐๕</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแลปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคล ซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

<sup>๑๐๖-๑๐๘</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๘ คณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดพื้นที่ที่มีการจำหน่ายสินค้าเป็นพื้นที่ผ่อนผัน หรืออาจกำหนดพื้นที่ผ่อนผันเพิ่มขึ้นซึ่งจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจร โดยคำนึงถึงความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนไม่เป็นอุปสรรคต่อการรักษาความสะอาด

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข คณะกรรมการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้า และคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้า มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าและคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้าในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เช่นนั้นหากเกิดความเดือดร้อนรำคาญขึ้นอันเป็นผลจากการดำเนินการดังกล่าว ย่อมถือว่าเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นนั้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการที่เทศบาลเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดี) นำเอาทางเดินเท้าซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันมากำหนดเป็นจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประเภทจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีการก่อสร้างเป็นแผงลอยร้านค้าที่มีโครงสร้างเป็นโลหะในลักษณะติดตั้งกับพื้นคอนกรีตบนทางเท้าอย่างถาวร ห่างจากผนังบ้านของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๐.๘๐ เมตร เพื่อให้พ่อค้าแม่ค้าจำนวน ๖ ราย ประกอบกิจการขายอาหารตามสั่งทั้งเวลากลางวันและกลางคืน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียง กลิ่น และควัน จากการประกอบอาหาร ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้นำเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีหนังสือสั่งการให้ผู้ประกอบการร้านอาหารรายที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้วก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนรำคาญอยู่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนแผงลอยและสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางสาธารณะ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการบำรุงและส่งเสริมการทำการหากินของราษฎรตามนัยมาตรา ๕๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมีอำนาจ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐๖-๑๐๘ หน้า ๙๒)

(๒) กำหนดข้อห้ามผู้จำหน่ายสินค้า ดังต่อไปนี้

(ง) ก่อสร้าง ตั้งแผง หรือจัดอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสินค้าในลักษณะถาวร  
 ๗๗ ๗๗

(๓) กำหนดข้อพึงปฏิบัติของผู้จำหน่ายสินค้าดังต่อไปนี้

๗๗ ๗๗

(ค) เมื่อเลิกจำหน่ายสินค้าหรือสิ้นสุดระยะเวลาการจำหน่ายสินค้าในแต่ละวัน ผู้จำหน่ายสินค้าต้องจัดเก็บสินค้า อุปกรณ์เครื่องมือ หรือสิ่งของต่างๆ และนำออกนอกพื้นที่ผ่อนผัน

ในการกำหนดจุดผ่อนผันชั่วคราวเพื่อให้มีการประกอบกิจการปรุง ขายหรือจำหน่ายสินค้า บนทางสาธารณะโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรตามมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการตามความเหมาะสมมิให้เกิดเหตุเดือดร้อน รำคาญหรือกระทบสิทธิของประชาชนที่ใช้ทางเท้าสาธารณะในการสัญจรไปมาและกับเจ้าของ อาคารที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง กับทั้งในการผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าบนถนนหรือ สถานสาธารณะจะมีได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่มีการผ่อนผันเป็นการชั่วคราว ซึ่งจะต้องกำหนด วันเวลาไว้เป็นการเฉพาะและในช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยมีให้มีการครอบครองและสร้าง สิ่งปลูกสร้างเป็นการถาวรในพื้นที่จนทำให้ราษฎรทั่วไปไม่อาจใช้ทางสาธารณะสัญจรไปมาได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การปลูกสร้างแผงลอยร้านค้าในบริเวณพื้นที่พิพาทมีลักษณะเป็น โครงสร้างถาวรติดตึกรับกับพื้นคอนกรีตบนทางเท้าสาธารณะเต็มพื้นที่ และมีการผ่อนผันให้ตั้ง วางขายสินค้าทั้งเวลากลางวันและกลางคืน (ช่วงเช้าตั้งแต่เวลา ๐๔.๐๐ นาฬิกาถึง ๑๖.๓๐ นาฬิกา และช่วงเย็นเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกาถึง ๒๔.๐๐ นาฬิกา) ซึ่งมีใช้เป็นการผ่อนผันชั่วคราว ตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ การกำหนดจุดผ่อนผันข้างต้นจึงขัดกับมาตรา ๒๐ ดังกล่าว ประกอบกับปรากฏว่าการกำหนดพื้นที่จำหน่ายสินค้าเป็นพื้นที่ผ่อนผันข้างต้น เป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจร มีการก่อสร้างแผงลอยในลักษณะถาวร และเมื่อเลิกจำหน่ายสินค้าในแต่ละวันแล้ว ผู้จำหน่ายสินค้ามิได้จัดเก็บสินค้าอุปกรณ์เครื่องมือ หรือสิ่งของต่างๆ นำออกนอกเขตพื้นที่ผ่อนผันอันเป็นการขัดต่อข้อ ๘ (๑) ข้อ ๑๐ (๒) (ง) และข้อ ๑๐ (๓) (ค) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้า ในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้มีการก่อสร้างแผงลอยร้านค้า บนทางเท้าสาธารณะข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้จะปรากฏว่า ภายหลังจากที่ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้เจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบ ข้อเท็จจริง และใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการร้านอาหารระงับเหตุเดือดร้อน รำคาญ โดยผู้ประกอบกิจการดังกล่าวได้ดำเนินการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากยังคงมีการจำหน่ายอาหารและผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่น



ควัน และเสียงในการประกอบอาหารอยู่ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบนทางเท้าพิพาท และทำให้กลับสู่ทางเท้าที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาได้ตามเดิมภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๑/๒๕๕๐)

**๓.๑.๓.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร**

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อันอาจเป็นการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าว

ในคดีที่กระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ สถานแรกรับเด็กและเยาวชน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดร้อยเอ็ด ออกจากราชการเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการ แต่ต่อมาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์แล้วเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. ดังกล่าว แต่ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

โดยทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ส่งจ่ายเงินเดือนสำหรับระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการและค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยหรือล่าช้าในการจ่ายเงินเดือนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏในเวลาต่อมาว่าภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินเดือนข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยโอนเข้าบัญชีธนาคารของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเดือนในระหว่างเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ที่มีการวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยข้อ ๖<sup>๑๑๙</sup> ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ได้ส่งจ่ายเงินเดือนโดยฝากเข้าบัญชีธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งล่วงพ้นระยะเวลา ๑ ปี ตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้

<sup>๑๑๙</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖ การจ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการตามข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ให้กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดที่ส่งลงโทษพิจารณาส่งจ่ายให้ภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวันที่ได้รับการยกโทษ หรือวันที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดวินิจฉัยว่าให้จ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการได้ แล้วแต่กรณี

ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามระเบียบข้างต้น ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคำนวณเป็นดอกเบี๋ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินเดือนที่ต้องชำระให้ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๐)

### ๓.๒ กรณีความรับผิดชอบอื่น

(๑) การกำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคห้า<sup>๑๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายไป การกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าวโดยถ่วงเฉลี่ยให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายแล้วคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างเป็นอาคารพาณิชย์สำหรับผู้ฟ้องคดีใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบกิจการค้าเติมพื้นที่ดินฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการเวนคืนที่ดินบางส่วนซึ่งเป็นส่วนใหญ่เพื่อสร้างและขยายถนนสาธารณะ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอยู่อาศัยและประกอบการค้าในอาคารในที่ดินส่วนที่เหลือได้ดั้งเดิม โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดให้นำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของกรมที่ดินที่ใช้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงปี ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดราคาที่ดินไว้ตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท มากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อคณะกรรมการฯ

<sup>๑๑๐</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอื่นชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

พิจารณาถึงสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินและความเสียหายของผู้ฟ้องคดีประกอบกันแล้ว ได้กำหนดให้  
เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพาณิชย์ที่ถูกเวนคืนอีกร้อยละ ๓๐ จากฐานราคา  
ประเมินดังกล่าว รวมเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ  
๗๘,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทยเพื่อขอเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๙๖,๑๙๙ บาท และ  
ขอเงินค่าทดแทนความเสียหายกรณีที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นเงินจำนวน  
๑,๕๕๐,๐๐๐ บาท แต่รัฐมนตรีฯ ไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมาย  
กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการเวนคืนที่ดิน  
ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอยู่อาศัยและประกอบการค้าขายในอาคารที่อยู่บนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้  
ต้องย้ายไปพักอาศัยและขนสินค้าทั้งหมดไปเก็บไว้ที่อื่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ถูกเวนคืน  
โดยชอบด้วยกฎหมาย และใช้อาคารดังกล่าวอยู่อาศัยและประกอบการค้าขาย จึงเป็นผู้ได้รับความ  
เสียหายจากการที่ต้องออกไปจากอาคารที่ถูกเวนคืน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณากำหนด  
เงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน  
มาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยจะต้อง  
พิจารณากำหนดให้ตามสภาพที่เสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนที่ดินแต่ละรายไป ไม่อาจใช้  
วิธีกำหนดค่าเสียหายโดยถัวเฉลี่ยให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายด้วยการคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับ  
เงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ดังนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติให้  
เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๓๐ จากราคาประเมินทุนทรัพย์ตามลักษณะ  
ของการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเงินค่าทดแทนส่วนที่กำหนดเพิ่มขึ้นดังกล่าว  
เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายในการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกไปจากอสังหาริมทรัพย์  
ที่ถูกเวนคืนเพื่อเป็นเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้วนั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี  
ผู้ฟ้องคดีสมควรจะได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ตามข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน  
แต่เมื่อปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษากำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการ  
ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีมิได้

โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลดังกล่าว จึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครอง  
ชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๙/๒๕๕๐)

(๒) ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วน และส่วนที่เหลือมีราคา  
ลดลง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับ  
อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือโดยจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงมาเปรียบเทียบให้เห็น  
ความแตกต่างกันของราคาที่ดินก่อนการเวนคืนและหลังการเวนคืน หากไม่มีข้อมูล  
ดังกล่าว ก็ให้พิจารณาวินิจฉัยจากสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยาย  
ทางหลวงแผ่นดินฟ้องว่า กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน  
ที่ถูกเวนคืนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและ  
นิติกรรม ในอัตราตารางวาละ ๗,๐๐๐ บาท เนื่องจากไม่มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องที่  
ที่เวนคืนและราคาปานกลางที่ดินเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์  
เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม โดยมีได้ค่านิ่งถึงที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง ผู้ฟ้องคดีจึง  
อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณา  
กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท และเนื่องจาก  
ที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณทางต่างระดับใช้ประโยชน์ได้จำกัด จึงเพิ่มเงินค่าทดแทน  
ให้อีกเป็นอัตราตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับ  
ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวยังต่ำเกินไปจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น  
ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากคดีนี้ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ดินก่อนการเวนคืน  
และหลังการเวนคืนมาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นความแตกต่างของราคาที่ดินได้ การพิจารณาว่า  
ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงหรือไม่ จึงต้องวินิจฉัยตามสภาพทำเล  
ที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเดิมที่ดินที่เป็นมูลพิพาทตั้งอยู่ริมถนนทางหลวงแผ่นดินห่างจาก  
ตัวจังหวัดประมาณ ๔.๓ กิโลเมตร ที่ดินส่วนที่ติดถนนหน้ากว้าง ๒๔ เมตร ลึก ๘๐ เมตร มีการ  
พัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วและเคยได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงงานมาแล้ว  
แม้ต่อมาไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตก็ตาม แต่เมื่อมีการเวนคืนและก่อสร้างถนนแล้วเสร็จ  
สภาพที่ดินส่วนที่เหลือจะตั้งอยู่บริเวณทางขึ้นลงทางแยกต่างระดับอยู่ในตำแหน่งคับขัน

ในการจรรยาและไม้สะดวกในการเข้าออก ซึ่งสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในการทำเป็นสถานประกอบการค้า กรณีจึงถือว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้ประโยชน์ได้จำกัดและมีราคาลดลง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม<sup>๑๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินดังกล่าวให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำค่าความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีอื่นมีราคาลดลงนั้น ไปคิดรวมให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน โดยคิดเพิ่มให้อีกร้อยละห้าสิบของราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่สมควรได้รับ แม้จะถือว่าเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีแล้วบางส่วน แต่ราคาค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวยังต่ำเกินไปไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๕/๒๕๕๐)

<sup>๑๑๑</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ในการนำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๑๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น ต้องเป็นกรณีที่สามารถทราบที่มาที่ชัดเจนของราคาซื้อขายดังกล่าวได้ และต้องเป็นราคาที่มีการซื้อขายในวันที่เริ่มใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน แต่หากไม่มีการซื้อขายในวันดังกล่าวก็สามารถนำราคาซื้อขายในระยะเวลาที่ใกล้เคียงซึ่งมีขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกาข้างต้นใช้บังคับมาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลฟ้องว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนให้เป็นที่ปรึกษาในการสำรวจวิเคราะห์ราคาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืน และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้นำราคาซื้อขายดังกล่าวมาเป็นราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาของที่ดินที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แต่คณะกรรมการฯ ได้นำราคาซื้อขายข้างต้นมาหักค่าชดเชยเศรษฐกิจถดถอยออกอีกร้อยละสิบก่อนที่จะกำหนดเป็นจำนวนเงินค่าแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕)<sup>๑๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วก็ตาม แต่เมื่อราคาซื้อขายที่ดินที่บริษัทเอกชนสำรวจวิเคราะห์ซึ่งคณะกรรมการฯ นำมาใช้เป็นเกณฑ์ราคาซื้อขายตามปกติ

<sup>๑๑๒-๑๑๓</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑๑ หน้า ๑๐๐

ในท้องตลาดเพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ยังมีที่มาที่ไม่ชัดเจนว่า ราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าววิเคราะห์และได้มาอย่างไร การกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการฯ จึงยังไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ข้างต้น สำหรับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น หมายถึงราคาซื้อขายที่ดินที่มีการซื้อขายในวันที่เริ่มใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ซึ่งหากไม่มีการซื้อขายที่ดินในวันดังกล่าว แต่มีการซื้อขายในเวลาก่อนที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ ก็สามารถนำราคาซื้อขายในเวลาก่อนที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับมาประกอบการพิจารณา กำหนดเงินค่าทดแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการซื้อขายที่ดินบริเวณที่จะถูกเวนคืนก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ในคดีนี้เริ่มใช้บังคับ โดยที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ห่างจากที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีเพียงประมาณ ๑๘๐ เมตร และมีด้านหน้าอยู่ติดกับถนนสายเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงมีทำเลที่ตั้งไม่แตกต่างกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้จะเป็นการซื้อขายกันในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง แต่ราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวก็ไม่น่าจะแตกต่างหรือสูงกว่าราคาซื้อขายที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ เริ่มใช้บังคับ จึงถือได้ว่าราคาซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่พึงนำมาเป็นเกณฑ์ในการปรับเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๕๐)

(๔) ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หน่วยงานทางปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของการจ่ายค่าทดแทนเป็นสำคัญ ดังนั้น ในกรณีที่มิบุคคลได้รับความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าในกรณีอื่นนอกเหนือจากกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตาม



มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๑๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เช่น กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขตเดินสายไฟฟ้า เป็นต้น ก็ให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งด้วย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในแนวเขตเดินสายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยแนวเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒ แนว คือ แนวสายส่งไฟฟ้า ๒๓๐ กิโลโวลต์ ว่างน้อย – รังสิต และแนวสายส่งไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ ไทรน้อย – หนองจอก ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนของที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ยังไม่ได้รับค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขตเดินสายไฟฟ้าซึ่งอยู่ระหว่างเขตเดินสายไฟฟ้าทั้งสองสายข้างต้น โดยที่ดินดังกล่าวเป็นจุดอันตรายไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับที่ดินส่วนที่ถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนดังกล่าวโดยอ้างว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้วนั้นเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับความเสียหายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่

<sup>๑๑๔</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้ที่ดินบักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (๒) การใช้ที่ดินบักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- (๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (๔) การกระทำตามมาตรา ๒๙ (๓)

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง<sup>๑๑๕</sup> และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าเป็นสำคัญ โดยการที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีที่มีการใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าในกรณีที่มีการใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ในกรณีที่มีการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า และในกรณีที่มีการรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในการเดินสายส่งไฟฟ้านั้น เนื่องจากเป็นที่เห็นได้โดยชัดแจ้งว่าการกระทำในกรณีต่างๆ ดังกล่าวจะก่อความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในทรัพย์สินแต่อย่างไรก็ตาม การเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าดังกล่าวนี้ อาจก่อความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีอื่นนอกเหนือจากกรณีที่ระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว เช่น อาจก่อความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตเดินสายไฟฟ้าด้วยก็ได้ ซึ่งย่อมไม่ใช่เจตนารมณ์ของ

<sup>๑๑๕</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้าโดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

กฎหมายที่จะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า เฉพาะแต่ในกรณีี่ระบุไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุนำมิให้จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ในกรณีอื่นนอกเหนือจากกรณีี่ระบุไว้ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น มาใช้บังคับกับกรณีี่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นได้รับความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ในกรณีอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งด้วย ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเดินสายส่งไฟฟ้าพาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นสองแนวทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลืออยู่ ซึ่งอยู่นอกเขตเดินสายไฟฟ้า และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนถูกขนาบด้วยเขตเดินสายไฟฟ้าทั้งสองสาย ซึ่งแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะไม่ถูกจำกัดการใช้ตามกฎหมายก็ตาม แต่ที่ดินที่มีสภาพทางกายภาพในลักษณะข้างต้นคงไม่มีวิญญูชนคนใดกล้าใช้ประโยชน์ได้ดั้งเดิมอีกต่อไป กรณีจึงถือได้ว่าการเดินสายส่งไฟฟ้าและประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าทั้งสองแนวของผู้ถูกฟ้องคดีก่อความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขตเดินสายไฟฟ้าที่ถูกขนาบด้วยเขตเดินสายไฟฟ้าทั้งสองสายดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ยอมรับว่าบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจริง ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะได้รับเงินค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินดังกล่าว ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขตเดินสายไฟฟ้าในอัตราเท่ากับค่าทดแทนที่ดินส่วนที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๐/๒๕๕๐)

(๕) การพิจารณาค่าอุทธรณ์ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนสำหรับที่ดินซึ่งมีสภาพและทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนและมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง<sup>๑๑๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ จำนวน ๙๓ ตารางวา โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ใช้ราคาที่ดินที่กรมที่ดินโดยสำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐได้จัดทำขึ้นจากการประเมินราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๕ อันเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ ๙๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินรายอื่นๆ ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่เห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยมอยู่ติดคลองแสนแสบใต้เชิงสะพานข้ามคลองและใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งสภาพทำเลที่ดินที่อยู่บริเวณดังกล่าวมีการพัฒนาใช้ประโยชน์ต่อยกกว่าที่ดินทั่วไป การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๙๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่มีเหตุที่จะเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าสภาพและทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีสภาพและทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับที่ดินของผู้อุทธรณ์รายอื่นที่ได้รับการพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทน

<sup>๑๑๖</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑๑ หน้า ๑๐๐

จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้อุทธรณ์รายอื่นโดยวินิจฉัยตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนซึ่งเห็นว่า การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินด้วยการนำเอาราคาที่ดินที่มีการประเมินในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มากำหนดเป็นเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้อุทธรณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงเห็นสมควรนำราคาที่ดินจากราคาตลาดปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นปีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นทำการกำหนดราคา รวมทั้งนำปัจจัยอื่นมาพิจารณาประกอบกันเพื่อเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้อุทธรณ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนโดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวให้แก่ผู้อุทธรณ์รายอื่น ๆ แต่กลับวินิจฉัยไม่เพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งที่สภาพทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับสภาพที่ดินของผู้อุทธรณ์รายอื่นบางรายที่ได้รับการเพิ่มเงินค่าทดแทนมีสภาพและทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกัน กรณีดังกล่าวจึงเป็นการใช้หลักเกณฑ์พิจารณาอุทธรณ์เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ไม่เท่าเทียมกัน และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่เพิ่มเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกันกับที่ดินที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกัน ซึ่งได้รับการวินิจฉัยให้เพิ่มเงินค่าทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๗/๒๕๕๐)

๔. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)<sup>๑๐๗</sup>

(๑) กรณีที่ผู้รับจ้างโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างให้แก่บุคคลอื่นโดยชอบด้วยมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้ว่าต่อมาผู้รับจ้างจะมีหนังสือแจ้งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า

<sup>๑๐๗</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑

ได้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวและขอรับเงินค่าจ้างด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ให้ความยินยอมการยกเลิกดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงชอบที่จะปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง เนื่องจากการโอนสิทธิเรียกร้องยังคงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนฟ้องว่า การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานปรับปรุงเส้นท่อแพ็คเกต ๓ สำนักงานประปาอุบลราชธานี โดยในระหว่างทำงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขต ๘ อุบลราชธานีว่า ประสงค์จะโอนสิทธิเรียกร้องเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่บริษัท ย. (ผู้ร้องสอด) ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องสอดทราบถึงการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว โดยแจ้งสงวนสิทธิที่จะหักเงินค่าภาษี ค่าปรับ รวมทั้งสิทธิที่จะยกข้อต่อสู้ใดๆ ที่มีต่อผู้โอนขึ้นต่อสู้ผู้รับโอนทุกกรณีไว้ด้วย ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ทราบว่า ได้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างรายผู้ร้องสอดแล้ว และขอใช้สิทธิในฐานะคู่สัญญาเพื่อรับเงินค่าจ้างด้วยตนเอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินค่าจ้างดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำใบเสร็จรับเงิน ใบกำกับภาษี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องมารับเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาซึ่งตกลงกันไม่ได้กับผู้ร้องสอด จึงไม่อาจออกใบเสร็จรับเงินและใบกำกับภาษีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเป็นหนังสือเพื่อโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้ร้องสอด โดยผู้ฟ้องคดีสัญญาว่าจะยกเลิกเพิกถอนสัญญาดังกล่าวมิได้และจะโอนสิทธิเรียกร้องเงินจำนวนดังกล่าวให้ผู้อื่นอีกมิได้ โดยสัญญาจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ร้องสอดได้รับชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว รวมทั้งกรณีการโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างให้ผู้อื่นอีกนั้น ต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญานี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้ผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ทราบเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปแล้ว และผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องสอด

ทราบถึงการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้วเช่นกัน ดังนั้น การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว จึงมีผลสมบูรณ์และมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ร้องสอดตามมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง<sup>๑๑๘</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้มีหนังสือ ถึงผู้ร้องสอดแจ้งยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องข้างต้นแล้วก็ตาม แต่เมื่อรับฟังได้ว่าผู้ร้องสอด ไม่ได้ยินยอมยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด การแจ้งยกเลิกดังกล่าว จึงไม่ทำให้สัญญาโอนสิทธิเรียกร้องซึ่งมีผลสมบูรณ์เป็นอันระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้อง ชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชำระค่าจ้างให้แก่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้อื่นจะต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีตาม มาตรา ๒๒๔<sup>๑๑๙</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๕๐)

(๒) การที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดทำ สัญญาทางปกครองกับบุคคลภายนอกในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ หน่วยงานทางปกครอง โดยมีได้ทำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบตามที่ระเบียบ ของทางราชการกำหนดไว้ หากปรากฏว่าบุคคลภายนอกกระทำการโดยสุจริต สัญญา

<sup>๑๑๘-๑๑๙</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดถึงต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ย ต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกจากนั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐๖ การโอนหนี้อื่นจะฟังต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำ เป็นหนังสือท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่งการโอนหนี้นั้นท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีหรือบุคคลภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือ ความยินยอมเช่นว่านี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ

ฯลฯ

ฯลฯ

ย่อมมีผลสมบูรณ์และผูกพันหน่วยงานทางปกครองให้ไม่อาจกล่าวอ้างการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงานมาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญา

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาตามสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กขององค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ไม่ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมทำไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่ได้ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งดังกล่าวขึ้นใหม่ เนื่องจากเห็นว่าประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกโดยมิได้ขออนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวและไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับตำแหน่งดังกล่าวไว้ รวมทั้งมิได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ทำยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบในการประกาศสอบครั้งใหม่ด้วย แต่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนและขอความเป็นธรรมกรณีที่ไม่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาว่าจะจ้างข้างต้นต่อนายอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้รายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิมไม่ทำสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำในฐานะผู้มีอำนาจกระทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ (๑)<sup>๒๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

<sup>๒๐</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕๙ คณะผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ขอบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสาม<sup>๑๒๑</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ และเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ (๕) (๖)<sup>๑๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับข้างต้น ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกลูกจ้างและการทำสัญญาพิพาทได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับการอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งและมิได้จัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับตำแหน่งที่จ้างไว้ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่อาจรู้ถึงขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และสัญญาดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องทำตามแบบ แม้หน่วยงานจะมีได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ทำเยียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ตาม แต่การไม่จัดทำตามรูปแบบสัญญาดังกล่าวก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน จะนำมาเป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาไม่ได้ ประกอบกับพฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาว่าจะจ้างดังกล่าวมีผลผูกพันตามกฎหมายและไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมรั่วมคิดกับผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการทุจริตในการทำสัญญาแต่อย่างใด สัญญาจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา การที่องค์การบริหาร

<sup>๑๒๑</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๑๐ ๗๗ ๗๗  
หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้างลูกจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสุดของตำแหน่ง

<sup>๑๒๒</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗  
มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

๗๗ ๗๗  
(๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม  
(๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ  
๗๗ ๗๗

ส่วนตำบลโดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่จัดให้มีการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก และได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกซึ่งไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีว่าได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยกเลิกสัญญาว่าจะจ้างกับผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกสัญญามีได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาและมีใช้กรณียกเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)

(๓) หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะนำความบกพร่องของการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาอันเนื่องมาจากการสำคัญผิดในคุณสมบัติของคู่สัญญามาเป็นเหตุแห่งการยกเลิกสัญญาได้ก็ต่อเมื่อความบกพร่องดังกล่าวมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคาได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างถังเก็บน้ำตามโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในท้องถิ่น กับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศยกเลิกสัญญาดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเสนอผลงานไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา โดยมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคาจ้างในวงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในเอกสารดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เข้าดำเนินงานก่อสร้างภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดรายแรกที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคามาต่อรองราคาและทำสัญญาจ้าง โดยไม่มีการสอบราคาใหม่ ซึ่งผู้รับจ้างคนใหม่ได้ทำงานเสร็จตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ทำผิดสัญญาและเงื่อนไขตามเอกสารสอบราคา การเลิกสัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างโดยสำคัญผิด

ในคุณสมบัติของผู้รับจ้าง ถือเป็นการสำคัญผิดในสาระสำคัญของการทำนิติกรรม ซึ่งส่งผลให้สัญญาจ้างนั้นตกเป็นโมฆียะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๗<sup>๑๒๓</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หากความสำคัญผิดดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ว่าจ้างเอง ผู้ว่าจ้างย่อมไม่อาจถือเอาเหตุแห่งความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนตามมาตรา ๑๕๘<sup>๑๒๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในชั้นของการดำเนินการสอบราคา ผู้ฟ้องคดีได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับจ้างจนกระทั่งมีการทำสัญญาจ้างแล้ว แม้ผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ได้เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีจะมีวงเงินไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้เสนอราคาและระบุผลงานโดยเปิดเผยไม่ได้ปกปิดแต่ประการใด ประกอบกับคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เสนอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจะได้แสดงเจตนาตกลงทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีไปโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี แต่ก็มีความสำคัญผิดที่เกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่อาจถือเอาความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุข้างต้นจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕<sup>๑๒๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงมือทำงานภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะที่ยกเลิกสัญญาจ้างระยะเวลาได้ล่วงเลยจากวันเริ่มสัญญาไปเพียง ๑๑ วันเท่านั้น

<sup>๑๒๓-๑๒๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๕๗ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ

ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมีได้กระทำขึ้น

มาตรา ๑๕๘ ความสำคัญผิดตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ ซึ่งเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา บุคคลนั้นจะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้

นอกจากนั้น ตามข้อ ๕ ก. วรรคสอง ของสัญญาจ้างยังกำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในกำหนด ๗ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เริ่มงาน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามข้อสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่มีเหตุสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยกเลิกสัญญาจ้างข้างต้นตามนัยข้อ ๕๙ วรรคหนึ่ง<sup>๑๒๖</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การยกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๐)

(๔) หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจจัดทำสัญญาทางปกครองโดยกำหนดให้มีเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่มีการจัดทำสัญญาดังกล่าวกำหนดไว้ การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมมีผลทำให้ข้อตกลงในส่วนที่ขัดหรือแย้งนั้นไม่มีผลใช้บังคับให้ผู้สัญญาต้องปฏิบัติตาม

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมสุขภาพจิต (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา ณ คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลศรีนครินทร์ ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการด้วยเหตุใดๆ จะต้องชดเชยคืนทุน และหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม และหรือเงินอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาหรือฝึกอบรม นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังต้องจ่ายเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกสองเท่าของจำนวนเงินที่ต้องชดเชยคืน โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วไม่มารายงานตัวเพื่อรับราชการตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา และได้

<sup>๑๒๖</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๕๙ ให้ประธานกรรมการบริหารพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน

ขอลาออกจากราชการซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำผิดสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับ ตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน เท่ากับเงินเดือนที่ได้รับในระหว่างลาศึกษากับเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังชำระเงินไม่ครบถ้วนตามข้อสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินในส่วนที่เหลือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินส่วนที่เหลือตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในสัญญาลาศึกษาจะมีการตกลงกันเกี่ยวกับความรับผิดชอบผิดกรณีผิดสัญญา ด้วยเงื่อนไขเป็นข้อสัญญาผูกมัดกันด้วยเจตนากรณีในสัญญา และเป็นไปตามเจตนาของคู่สัญญา ก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขหรือข้อตกลงในสัญญา ให้ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมดูแล เกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนได้กำหนดขึ้นไว้ได้ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๘ (๕)<sup>๑๒๗</sup> ประกอบกับมาตรา ๗๘<sup>๑๒๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจ ก.พ. วางกฎ ระเบียบ สำหรับหน่วยราชการทุกหน่วยถือปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนา ข้าราชการพลเรือน ซึ่ง ก.พ. ได้ออกระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบ

<sup>๑๒๗-๑๒๘</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ชลย

๒. ชลย

(๕) ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๓. ชลย

๔. ชลย

มาตรา ๗๘ การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ และการให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น

ดังกล่าว กำหนดให้ข้าราชการที่ไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาต้องชดใช้เงินเดือน ที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือ กับให้ใช้เงินอีกเพียงจำนวนหนึ่งเท่าของเงินจำนวนดังกล่าว ดังนั้น การทำข้อตกลงตามสัญญาการศึกษาที่พิพาทกันในคดีนี้ซึ่งเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นภายหลังจากที่ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนฯ ใช้บังคับแล้ว โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของทุน เงินเดือน และเงินอื่นๆ ที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้คืน จึงเป็นข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบ ก.พ. ข้างต้น ข้อตกลงของสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการชดใช้เบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืน จึงไม่สามารถใช้บังคับได้ และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้เงินทุนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาครบถ้วนแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๐)

(๕) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามนัยของระเบียบดังกล่าว โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตาม หรือตกลงให้มีผลเป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่กำหนดไว้ การกำหนดข้อตกลงใดในสัญญาของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าว โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้นย่อมไม่อาจใช้บังคับได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาชุดสระน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในวงเงินค่าจ้าง ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท โดยสัญญาจ้างดังกล่าวมีข้อกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องชำระค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าในอัตราวันละ ๒,๖๓๖ บาท หรือเท่ากับอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคางานที่จ้าง ต่อมาเมื่อมีการส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญารวม ๒๑๗ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหักเงินค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๕๗๒,๐๑๒ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับในอัตราดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นอัตราสูงกว่า

ที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง<sup>๑๒๙</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งระบุให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันสำหรับการจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่างานจ้างตามสัญญาข้างต้นเป็นการจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ซึ่งควรมีค่าปรับไม่เกินร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง โดยเป็นเงินค่าปรับไม่เกินวันละ ๑,๓๑๘ บาท จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับส่วนที่หักไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาและจะต้องชำระเงินค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัญญาพิพาทจะมีการตกลงให้ส่งมอบงานและจ่ายค่าจ้างเป็นงวดๆ ก็ตาม แต่โดยที่สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาซึ่งหวังผลสำเร็จของงานที่จ้าง โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างทำของที่จะต้องชดเชยน้ำให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของการจ้างจึงจะสามารถใช้และได้ประโยชน์จากสระน้ำที่จ้างขุด กรณีจึงเป็นการจ้างซึ่งมีลักษณะที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันตามนัยข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ เมื่อข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว กำหนดให้การจ้างที่มีลักษณะข้างต้นสามารถกำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดีเนื่องจากทำงานที่จ้างไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดเป็นเงินตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาวันละ ๒,๖๓๖ บาท หรือเท่ากับอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคางานจ้าง จึงเป็นอัตราค่าปรับที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ และโดยที่ระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ เป็นกฎหมาย

<sup>๑๒๙</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๕๖ การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตรายตายตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑-๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจการทางปกครอง ที่เกี่ยวกับเรื่องข้างต้น ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจเถียงที่จะไม่ปฏิบัติตาม หรือตกลงมิให้มีผลบังคับหรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้น ข้อตกลง ในเรื่องอัตราค่าปรับที่กำหนดไว้ในสัญญาซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ข้างต้น จึงใช้บังคับไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำต้องชำระค่าปรับเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของ ราคางานที่จ้าง หรือเป็นเงินไม่เกินวันละ ๑,๓๑๘ บาท และโดยที่มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง<sup>๑๓๐</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะลดเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วน ลงได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น เมื่อพิจารณาวงเงินค่าจ้างตามสัญญาพิพาท ซึ่งมีวงเงินค่าจ้าง เพียง ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท แต่ค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีบังคับให้ผู้ฟ้องคดีชำระเป็นจำนวนเงินสูงถึง ๕๗๒,๐๑๒ บาท โดยคิดเป็นร้อยละ ๔๓ ของวงเงินค่าจ้าง ค่าปรับดังกล่าวจึงน่าจะสูงเกินส่วน ประกอบกับเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของข้อ ๖๐<sup>๑๓๑</sup> ของระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุขององค์การ บริหารส่วนตำบลฯ แล้วเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้วงเงินค่าปรับสูงสุด เพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาเท่านั้น ดังนั้น เงินค่าปรับที่เหมาะสมที่ผู้ฟ้องคดี ต้องชำระจึงควรเป็นจำนวนร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา เมื่อตามสัญญาพิพาท

<sup>๑๓๐</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่ จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๓๑</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖๐ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับ ตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ประธาน บริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน

กรณีจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง และคู่สัญญายินยอม เสียค่าปรับให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้ประธานบริหารพิจารณาผ่อนปรน การบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน



มีวงเงินค่าจ้างจำนวน ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท จึงควรเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑๓๑,๘๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกหักค่าปรับไว้เป็นเงินจำนวน ๕๗๒,๐๑๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๕๔๐,๒๑๒ บาท ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนในคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ม่คำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๕/๒๕๕๐)

หมายเหตุ คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับเพียง ๒๘๖,๐๐๖ บาท ซึ่งน้อยกว่าจำนวนค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี แต่เนื่องจากศาลมีอาจพิพากษาเกินคำขอ จึงพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าปรับคืนในจำนวนตามคำขอดังกล่าว พร้อมอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ

(๖) การที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดี ถือเป็นมตินโยบายของรัฐ หน่วยงานทางปกครองไม่อาจจัดทำสัญญาโดยมีข้อกำหนด ยกเว้นระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าว สัญญาใดที่จัดทำขึ้นโดยมีข้อกำหนดมิให้ถือเอา ระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นสำคัญ ข้อกำหนดในสัญญานั้นย่อมไม่อาจใช้บังคับได้

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ และสัญญาของข้าราชการที่ลาเพื่อศึกษาต่อภายในประเทศ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาเนื่องจากกระทำ ผิดสัญญาโดยลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ต่อมา ภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดี ขอผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำเงินมาชำระตามที่ขอผ่อนชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน การปฏิบัติตามสัญญาข้างต้น ชดใช้เงินตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกเฉยไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันหรือแทนกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ย ตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ

ขอผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือนต่อผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น ถือเป็นกรรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง<sup>๑๓๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รับสภาพความรับผิดชอบ แต่โดยที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว การรับสภาพความรับผิดชอบของลูกหนี้ถือเป็นเรื่องเฉพาะตัว ไม่ตกเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกัน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันไม่ได้รับสภาพความรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นลูกหนี้ชั้นต้น การรับสภาพความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับใหม่ ตกเป็นโทษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกัน สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันได้แสดงเจตนา ร่วมรับผิดชอบในสัญญาค้ำประกันอย่างไม่จำกัดจำนวนเงินและเวลา โดยยอมตนเข้าค้ำประกัน ตลอดไปจะไม่ขอเพิกถอนหรืออ้างเหตุใดๆ เป็นข้อโต้แย้งต่อผู้ฟ้องคดี อีกทั้งยอมผูกพันร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะลูกหนี้ร่วมด้วยนั้น ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากการที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา เป็นนิตินโยบายของรัฐ หากสัญญาใดมีข้อกำหนดมิให้ถือเอาระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นสำคัญ ข้อกำหนดในสัญญานั้นย่อมไม่อาจบังคับได้ ดังนั้น แม้ว่าสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำไว้แก่ผู้ฟ้องคดี จะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ก็ได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันจะกลายเป็นลูกหนี้ชั้นต้นเช่นเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังคงมีสิทธิในฐานะผู้ค้ำประกันตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดิม ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๐/๒๕๕๐)

<sup>๑๓๒</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๒๘ การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้น ไม่ว่าจะมากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะรู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันด้วย แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันเดิมไม่ได้

สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๐

**ที่ปรึกษา**

นางสาวพรทิพย์ ทองดี  
นายสุชาติ เวโรจน์

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง  
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

**ประธานคณะกรรมการ**

นางสมฤดี ธัญญศิริ

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

**คณะกรรมการ**

นางวาสนา จันทราภรณ์

นายสมชัย จารุจินดา

นายบุญชัย สิงโต

นางจิตผ่อง อภัยสันติพงษ์

นายจำนงค์ ถาวรวิสิทธิ์

นายวิริยะ วัฒนสุชาติ

นางดวงฤดี โลหะกุลวิช

นางสาวมุกดา อเนกลาภากิจ

นายมนูญ พิบูลรัตน์ากุล

นางณิชาชา วงศ์พานิช

นางอัจฉรา นียติวัฒน์ชาญชัย

นายมานะ อ่อนท้วม

นายพัสกร วรรณโชติ

พ.จ.ต. วินัย ศรีม่วง

นายศักรินทร์ มุ่งศิริ

นายแซน โชติประสาท

นางสาวอุมาภรณ์ สุนทรนนท์

นายยุทธนา ทิณรัตน์

นางสาวธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์

นางสาววิริยา สาช่อฟ้า

นายธนวัฒน์ จันทะวงษา

นายปริญญา สวัสดิ์ดวง

นายสุเมธ ธีระวัชรมาศ

นางสาวเบญจรงค์ เกษวิเชียร

นายพันวิษณ์ โรจนตันติ

นายพาชัย มงคลปรีดาไชย

นางสาวกรรณก นวมงาม

นางสาวพจนีย์ แตนประเทือง

นายวิโรจน์ รูปสมศรี

นางสาวธาริณี องค์กร์สุทธิสวัสดิ์

นางสาวสังวาลย์ จันทระประเทือง

นางสาวอมรรัตน์ กันไชย

นางสาวสิรินาถ วิสุทธิวัชรกุล

นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล

นางสาวนริธา แก้วล่องลอย

นางสาวนฤมล ชณะรัตน์

นางสาวณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ

นางสาวฟา พรนที

**ฝ่ายประสานงาน**

นางดวงฤดี โลหะกุลวิช

นางสุชาสินี เข้ายชัยงาม

นายยุทธนา ทิณรัตน์

นางสาวธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์

นายพาชัย มงคลปรีดาไชย

นางสาวกรรณก นวมงาม

นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล

**ผู้เรียบเรียง**

นายสมชัย จารุจินดา

ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์คดีปกครอง ๓

**ผู้พิมพ์**

นางสาวสายพิน ภัคดี