



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๕๓



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พ.ศ. ๒๕๕๓

สำนักงานศาลปกครอง

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๓

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง

สงวนลิขสิทธิ์

พิมพ์ครั้งที่ ๑ :

จำนวน ๒๕,๐๐๐ เล่ม

แบบปก

นางสาววรรรณ ชลินทรวัฒน์

จัดพิมพ์โดย :

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๙๔๕

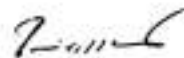
<http://www.admincourt.go.th>

พิมพ์ที่ :

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำหรับเอกสารฉบับนี้เป็นการสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์ดังเช่นที่ผ่านมา โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นเดิมคือสรุปเรียงตามลำดับของคดีพิพาทในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ทำให้ทุกหน่วยงานสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานได้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดี

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามสมควร



(นายไกรวัช เยยวิจิตร)

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



สารบัญ

	หน้า
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๒
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๑๑
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๒๑
๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม	๒๔
๑.๕ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร	๒๖
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๒๘
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๓๒
๓.๑ กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร	๓๒
๓.๒ กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น	๔๓



๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๔๙
ดัชนีสืบค้นคำพิพากษา คณะผู้จัดทำ	๕๗



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๓

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สามารถนำมาจัดทำเป็นสรุปหลักกฎหมายเพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยจัดเรียงลำดับตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) – (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังต่อไปนี้

^{๑-๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ



๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการในการวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินในกรณีปรากฏว่า ที่ดินที่ขออนุญาตตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่คาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าไม้ถาวร การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว และวินิจฉัยว่าไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ และมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินยุติการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน แม้การกระทำดังกล่าวจะเป็นการกระทำตามบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อบันทึกนั้นมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย กรณีย่อมไม่อาจนำมาอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ การกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติด้วย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง สาขาแจ้ห่ม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง สาขาแจ้ห่ม ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินในเขตป่าไม้ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ว่า ได้ตรวจสอบพบว่าที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีบางส่วนคาบเกี่ยวกับเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๑๓ และอีกบางส่วนอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเดียวกันทั้งแปลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบที่ดินพิพาทว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เพียงใด ต่อมา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า หลักฐาน น.ส. ๓ ก. ที่ใช้ประกอบในการยื่นคำขออนุญาตที่ดินเป็นการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่มีหลักฐานและรุกล้ำเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวร จึงเป็น



การออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สามารถออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งผลการตรวจสอบและบอกเลิกเรื่องออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีที่ออกทับเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนกรณีดังกล่าว หลังจากนั้น กรมที่ดินมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีที่ใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้รุกล้ำเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวรทั้งแปลงและบางส่วน จึงให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ต่อไปและยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือขอยกเลิกเรื่องออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อ้างว่าที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ หรือใบจองหรือใบเหี้ยบย่ำ หรือตราจอง แต่เป็นที่ดินที่มีการออก น.ส. ๓ ก. ให้โดยการเดินสำรวจ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวมาขอออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรได้ ซึ่งบทบัญญัติ มาตรา ๕๙^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๖^๔ ประกอบกับ

^๓ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๑๖ ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



ข้อ ๗^๕ มิได้มีข้อความตอนใดที่ระบุว่า ผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเขตที่คาบเกี่ยวหรือในเขตป่าไม้ถาวรจะต้องเป็นที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ หรือใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือตราจองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่ยังเปิดช่องให้ผู้ยื่นคำขอแนบพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาประกอบการพิจารณาได้ด้วย ทั้งข้อ ๑๖ ประกอบกับข้อ ๑๐ (๓)^๖ ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจ

^{๕-๖} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๗ การขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ทำกฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ในการยื่นคำขอตาม (๑) ถ้าผู้ขอมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่เพียงใดสำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย



พิสูจน์ที่ดินในกรณีที่ปรากฏว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือมีการขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนผู้ครอบครองที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินที่คาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าไม้ไม่ได้รับการตรวจพิสูจน์สอบสวนสิทธิในที่ดินอย่างละเอียดถี่ถ้วน มิใช่เพียงแต่การพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าพนักงานที่ดินที่มีหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินเท่านั้น อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตามที่บัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ แต่กลับวินิจฉัยว่าหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีที่ใช้ประกอบในการยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน เป็นการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยไม่มีหลักฐานและรुकล้ำเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวร จึงเป็นการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจอันเป็นการไม่ชอบ และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และมีผลให้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ผลการพิจารณาอันไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุผลในการยกเลิกเรื่องออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒/๒๕๕๓)

(๒) การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นจะต้องดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด หน่วยงานทางปกครองห้ามอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไม่ การนำผลการประเมินที่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดขึ้นโดยไม่มีอำนาจมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ย่อมมีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการรายดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ๕ ฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักงานเกษตรจังหวัดพิจิตร ฟ้องว่า อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดี) กำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการระดับ ๕ ในฝ่ายบริหารทั่วไปที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้



ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป ในสำนักงานเกษตรจังหวัด จะต้องเป็นผู้สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งดังกล่าวและได้รับการเสนอชื่อจากหน่วยงานต้นสังกัด (โดยทั่วไปจะให้เสนอชื่อได้อย่างน้อย ๒ คน) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อพิจารณาเลื่อนระดับสูงขึ้น ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ซึ่งผลการสอบปรากฏว่า ในส่วนของจังหวัดพิจิตรมีผู้สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งดังกล่าวจำนวน ๗ คน รวมทั้งผู้ฟ้องคดี จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดพิจารณาเสนอรายชื่อข้าราชการระดับ ๕ ในสังกัดที่สอบคัดเลือกได้จำนวน ๒ คน พร้อมข้อมูลบุคคลและผลงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบการพิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร จึงแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเสนอรายชื่อข้าราชการเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ผลการพิจารณาปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนสูงสุดเป็นลำดับที่ ๑ และนางสาว ส. ได้ลำดับที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรจึงเสนอรายชื่อผู้ฟ้องคดีและนางสาว ส. ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณา ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นดำรงตำแหน่งระดับ ๖ ได้ประชุมเพื่อคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยกองการเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร ได้เสนอรายละเอียดตามบัญชีรายชื่อข้าราชการที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ เรียงตามหน่วยงานที่มีตำแหน่งที่จะเลื่อนข้าราชการจำนวน ๑๙๙ ราย โดยใช้เวลาพิจารณาตั้งแต่ ๑๓.๓๐ น. ถึง ๑๖.๓๐ น. ในกรณีนี้ กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นผู้กำหนดคะแนนในแต่ละข้อของรายการที่จะประเมินตามแบบประเมินเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ลงมา และคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมฯ ได้ประเมินและให้คะแนนผู้ฟ้องคดีตามแบบประเมินดังกล่าวเป็นคะแนนรวม โดยมีได้ให้คะแนนแต่ละรายการที่ประเมินเป็นรายข้อ และให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนน้อยกว่านางสาว ส. ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมฯ ได้เสนอรายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกพร้อมแบบประเมินต่อผู้ถูกฟ้องคดี จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งนางสาว ส. เป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย และตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรง



ตำแหน่งนั้นโดยให้แต่งตั้งได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน การพิจารณาความเหมาะสม และการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๘ ลงมา ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ ข้อ ๕ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานการเจ้าหน้าที่เสนอรายชื่อ ข้าราชการที่สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนและอยู่ในหลักเกณฑ์ ที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่จะแต่งตั้งได้ต่อคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมที่ได้รับ แต่งตั้งตามคำสั่งของ อ.ก.พ. กรม และข้อ ๗ กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวกำหนดเกณฑ์ การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งโดยถือเกณฑ์ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยเกณฑ์วัดในแต่ละรายการประเมินอาจให้เป็นคะแนนหรือ ระดับอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด และให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการประเมินและ พิจารณาเปรียบเทียบความเหมาะสมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทุกคนแล้วให้คัดเลือกผู้เหมาะสม ตำแหน่งละไม่เกิน ๕ คน แต่ไม่ควรน้อยกว่า ๒ คน เสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ โดยเสนอเรียงตามลำดับชื่อผู้ซึ่งเหมาะสมตามลำดับพร้อมความสมควรและเหตุผลเพื่อ ประกอบการพิจารณา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ ข้าราชการระดับ ๕ ในฝ่ายบริหารทั่วไปที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป ในสำนักงานเกษตรจังหวัดว่า ต้องได้รับการเสนอชื่อจากหน่วยงาน ต้นสังกัด โดยให้เสนอชื่อได้อย่างน้อย ๒ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรก็ได้เสนอชื่อข้าราชการ ผู้สอบคัดเลือกได้ตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดโดยเสนอชื่อผู้ฟ้องคดีและนางสาว ส. ให้กองการเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา ความเหมาะสมพิจารณาคัดเลือกข้าราชการต่อไป กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การกำหนด หลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ไม่ได้ให้อำนาจ อีกทั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้พิจารณา เสนอชื่อข้าราชการก็เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือไปจากที่ ก.พ. กำหนดให้กองการ เจ้าหน้าที่เป็นผู้เสนอชื่อ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การที่กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นผู้กำหนดคะแนนในแต่ละข้อของรายการที่จะ ประเมินในแบบประเมินแล้วเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมพิจารณาให้คะแนนนั้น ก็เป็นการกระทำที่ขัดต่อข้อ ๗ ของหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณา ความเหมาะสมเป็นผู้กำหนดเกณฑ์การประเมิน และการที่คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสม



ได้พิจารณาให้คะแนนข้าราชการที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวน ๑๙ ราย โดยใช้เวลาเพียง ๓ ชั่วโมง ย่อมเป็นการยากที่จะดำเนินการพิจารณาให้คะแนนให้เป็นไปตามขั้นตอนที่ ก.พ. กำหนด ดังจะเห็นได้จากกรณีคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมได้ให้คะแนนผู้ฟ้องคดีและผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งในทุกรายการประเมินเป็นคะแนนรวม โดยไม่ได้ให้เป็นคะแนนในแต่ละรายการ ประเมินว่าความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการของข้าราชการผู้นั้น ควรได้คะแนนเท่าใด ประกอบกับคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมก็ไม่ได้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ อีกเช่นกัน ดังนั้น การพิจารณาและการดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสม จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีนำเอาผลการประเมินดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ย่อมทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๐/๒๕๕๓)

(๓) การยื่นซองประกวดราคาโดยใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคา ไม่ใช่ ต้นฉบับจริง ถือเป็นการเสนอราคาโดยผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดแผกไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ และไม่มีผลทำให้เกิดการ ได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอให้ตัดผู้เสนอราคาดังกล่าวออก เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ตามประกาศประกวดราคา จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลคูคต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างเหมาวางท่อ คสล. พร้อมบ่อพักและรางวี เลียบคลองซอยที่ ๓ หมู่ที่ ๑ ตำบลคูคต โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองประกวดราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้เข้าประกวดราคา ปรากฏว่ามีผู้ที่มีคุณสมบัติและยื่นเอกสารหลักฐานถูกต้องตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคารวม ๑๕ ราย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ส่วนผู้เสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่ ๒ คือ บริษัท ว. คณะกรรมการฯ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดแต่ขาดคุณสมบัติตามเอกสารประกวดราคา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคา โดยไม่ใช่ ต้นฉบับจริงที่ซื้อไปจากผู้ถูกฟ้องคดี คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นให้พิจารณาผู้เสนอราคาในลำดับรองลงมา คือ บริษัท ว. แทน เพราะมีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขในประกาศ



ประกวดราคา และเห็นควรว่าจ้างบริษัท ว. ดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วได้อนุมัติตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอคัดค้านผลการพิจารณาการประกวดราคาและขอทราบเหตุผลในการพิจารณาผลการประกวดราคา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณา ข้อ ๓๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งกำหนดว่า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ ดังนี้ (๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัสดุดตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ในกรณีที่ผู้เสนอราคารายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญและความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดราคารายนั้นออก ในการพิจารณา คณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เสนอราคารายใดก็ได้ แต่จะให้ผู้เสนอราคารายใดเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เสนอไว้แล้วมิได้ (๒) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของ หรืองานจ้าง หรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่จะตรวจสอบแล้วตาม (๑) ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคาราคัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด... และ (๓) ให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างเพื่อสั่งการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุและประธานกรรมการบริหาร ประกอบกับข้อ ๔.๑ ของเอกสารประกวดราคา กำหนดว่า ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคาตามแบบที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาราคานี้โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น และจะต้องกรอกข้อความให้ถูกต้องครบถ้วน ลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคาให้ชัดเจน จำนวนเงินที่เสนอจะต้องระบุตรงกันทั้งตัวเลขและตัวอักษรโดยไม่มี การชดเชยหรือแก้ไข หากมีการชดเชย ตก เดิม แก้ไข เปลี่ยนแปลง จะต้องลงลายมือชื่อผู้เสนอราคาพร้อมประทับตรา (ถ้ามี) กำกับไว้ด้วยทุกแห่ง และข้อ ๖.๒ กำหนดว่า หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามข้อ ๒ หรือยื่นหลักฐานการเสนอราคาไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามข้อ ๓ หรือยื่นซองประกวดราคาไม่ถูกต้องตามข้อ ๔ แล้ว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคารายนั้น เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือที่ผิดแผกไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าจะประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น จากข้อกฎหมายและข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาข้างต้นจะเห็นได้ว่า คำว่าแบบตามที่



กำหนดไว้ในข้อ ๔.๑ ของเอกสารประกวดราคา หมายถึง รูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้ในใบเสนอราคา ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ถ่ายเอกสารจากใบเสนอราคาตัวจริง รูปแบบต่างๆ จึงมีสาระสำคัญครบถ้วนตรงตามรูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคาทุกประการ และสำเนาใบเสนอราคาก็ปรากฏรอยประทับตราของผู้ถูกฟ้องคดี อันแสดงให้เห็นว่าใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีถ่ายสำเนามาจากใบเสนอราคาของผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้กรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงตามสาระสำคัญที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคา รวมทั้งได้ลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคา และจำนวนเงินที่เสนอก็ได้ระบุตรงกันทั้งตัวเลขและตัวอักษร ถือว่ามีได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญของการเสนอราคา เป็นการเสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ จึงถือได้ว่าเป็นการเสนอราคาโดยผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดแผกไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ อีกทั้ง ไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น และการรับใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด คณะกรรมการฯ จึงต้องเสนอผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้างเพื่อสั่งการให้จ้างผู้ฟ้องคดีต่อไป ตามข้อ ๓๖ (๒) และ (๓)^๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหาร

^๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๓๖ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัสดุตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดราคารายนั้นออก

ในการพิจารณา คณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เสนอราคารายใดก็ได้ แต่จะให้ผู้เสนอราคารายใดเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เสนอไว้แล้วมิได้

(๒) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของ หรืองานจ้าง หรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ที่ตรวจสอบแล้วตาม (๑) ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด



ส่วนตำบลฯ ดังนั้น การที่คณะกรรมการฯ เสนอให้ตัดผู้ฟ้องคดีออกและให้จ้างบริษัท ว. แทน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามข้อ ๓๖ ของระเบียบดังกล่าว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติตามที่คณะกรรมการฯ ดังกล่าวเสนอ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติให้ว่าจ้างบริษัท ว. ก่อสร้างโครงการอันเป็น มูลพิพาทนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๘/๒๕๕๓)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการในการวินิจฉัยข้อพิพาท อันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากจะใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไป ใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้โดยอ้างว่า การดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว จะทำให้เสียโอกาสจากโครงการที่ทางรัฐบาลจัดงบประมาณให้ ย่อมเป็นการกระทำโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับองค์การบริหาร ส่วนตำบลในเวลาที่กำหนดตามเอกสารประกวดราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไป ตามลำดับ

ถ้าผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกัน ด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอการรายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะ ซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาดำเนินการตามข้อ ๒๙ โดยอนุโลม

(๓) ให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณา และความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมด ต่อผู้ซื้อหรือผู้จ้างเพื่อสั่งการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และประธานกรรมการบริหาร



ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในหมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๑๑ ตำบลผาขาว อำเภอผาขาว จังหวัดเลย ฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว (ผู้ถูกฟ้องคดี) ใช้พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ผาขาวจัดทำโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร โดยอ้างว่าได้รับอนุมัติให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว และประชาคมหมู่บ้านหมู่ที่ ๑๑ แล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เพราะเห็นว่าต้องใช้เวลามากอาจทำให้พลาดโอกาสที่ดีจากโครงการที่สำคัญต่างๆ ที่ทางรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งบ้านเรือนในตำบลดังกล่าวและมีอาชีพทำไร่ทำนาและเลี้ยงสัตว์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพราะพื้นที่เลี้ยงสัตว์มีจำนวนลดลง จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกโครงการดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อที่ดินที่นำไปจัดทำโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราเป็นที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ภายในเขตพื้นที่ของตนตามมาตรา ๖๘ (๘)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ภายใต้บังคับของ ข้อ ๕ (๒)^๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๕ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน



อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ สำหรับการจะใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ข้อ ๘^{๑๑} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้ขอใช้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน ทั้งกำหนดให้การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งก็ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าไปจัดทำ “โครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร” บนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกใช้เป็นการเช่าเลี้ยงสัตว์ โดยทำเป็นโครงการภายใต้การจัดการดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี อันมีลักษณะเป็นการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง การดำเนินโครงการดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้กระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะเช่นนี้มีความแตกต่างจากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง เพราะแม้ทั้งสองกรณีจะมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ผลการวินิจฉัยจะแตกต่างกัน กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยปกติจะนำไปสู่การลบล้างนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยวิธีการเพิกถอนหรือยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งจะสอดคล้องกับการเยียวยาแก้ไขความเสียหายในกรณีดังกล่าวเพราะมุ่งในเรื่องผลทางกฎหมาย

(๑) ที่ดินตามข้อ ๔ (๑) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินและทบวงการเมือง

(๒) ที่ดินตามข้อ ๔ (๒) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

^{๑๑} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๘ การใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามข้อ ๔ ทบวงการเมืองผู้ขอใช้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน จึงจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้



เป็นสำคัญ ส่วนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น โดยปกติอาจไม่ได้มุ่งไปสู่การลบล้างการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เพราะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วในความเป็นจริง วิธีคิดที่จะให้มีการลบล้างการกระทำอื่นดังกล่าวในลักษณะเดียวกันกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครอง จึงไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง การเยียวยาความเสียหายในกรณีนี้จึงเปิดกว้างมากกว่าการให้ลบล้างผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง สำหรับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ ข้อบกพร่องที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวนั้น ในส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่ศาลควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการที่ไม่ถูกต้องนั้นให้ถูกต้องต่อไป และในอีกด้านหนึ่งเป็นเรื่องที่ระบบภายในของฝ่ายปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบหรือพิจารณาหาข้อยุติหรือแก้ไขให้ถูกต้องได้อีก ภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว กรณีเช่นนี้ศาลจึงไม่อาจนำไปใช้เป็นเหตุให้รื้อถอนโครงการดังกล่าว ทำนองเดียวกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครองหรือไม่อาจกำหนดค่าบังคับอื่นเพิ่มเติมเพราะเป็นเรื่องในอนาคต และจะเกินขอบเขตของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล กล่าวคือ หากศาลจะพิพากษาให้มีการกลับคืนสู่สถานะเดิมโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับสภาพที่ดินที่พิพาทให้กลับคืนเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภททำเลเลี้ยงสัตว์ เช่นเดิมย่อมจะก่อให้เกิดแต่ผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่ของทรัพยากรที่ได้ใช้ไปแล้ว ในการจัดทำโครงการนี้และส่วนที่จะต้องใช้ในการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ทั้งยังเป็นการปฏิเสธประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นจากโครงการนี้ ในขณะที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลสามารถแสดงออกได้โดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการที่ไม่ได้กระทำโดยถูกต้องนั้นให้ถูกต้อง ประกอบกับข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของฝ่ายปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่าจะสมควรมีข้อยุติอย่างไร ศาลจึงกระทำได้เพียงการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายให้ถูกต้องตามกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทวงกรมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ ภายในสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา หากไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย ก็ให้ดำเนินการปรับสภาพโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราที่พิพาทในคดีนี้ให้กลับสู่สภาพการใช้ประโยชน์ดังเดิมภายในสามร้อยหกสิบวัน



นับแต่วันที่ได้รับการไม่อนุมัติของกระทรวงมหาดไทย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๓/๒๕๕๓)

(๒) คำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่วินิจฉัยโดยมิได้ให้สมาชิกผู้นั้นมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีผู้ร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากมีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างก่อสร้างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามข้อร้องเรียนดังกล่าว เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงนับแต่วันได้รับการเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้โอกาสในการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว นั้น เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาไว้

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง



เป็นการเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับตามมาตรา ๓^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้ออกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เสียก่อน เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้ออกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และไม่ปรากฏเหตุที่จะได้รับการยกเว้นในการที่ไม่ต้องแจ้งสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๓๐ ดังกล่าว จึงถือว่าการมีคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า นายกองค้การบริหาร

^{๓๓-๓๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดังต่อไปนี้ที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ



ส่วนตำบลได้แจ้งด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสิทธิดังกล่าวในคราวการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เห็นว่า ในการประชุมดังกล่าวเป็นการแจ้งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนทราบถึงกรณีที่มีผู้ร้องเรียนคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีและแนวทางที่จะดำเนินการกับเรื่องที่ยื่นเรียนให้ที่ประชุมรับทราบเท่านั้น หากได้เป็นการแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ส่วนบันทึกการประชุมที่อ้างว่าเป็นการประชุมเพื่อแจ้งสิทธิในเรื่องดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ณ สำนักงานนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อไว้ในฐานะผู้เข้าร่วมประชุมด้วยแต่อย่างใด ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ยืนยันว่าไม่เคยเข้าร่วมประชุมในวันดังกล่าว ส่วนข้อกล่าวอ้างประการอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นการกล่าวอ้างลอยๆ แต่เพียงฝ่ายเดียวไม่อาจเชื่อถือและรับฟังได้ พิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๓)

(๓) คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงทราบการแจ้งแต่เพียงพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาโดยมิได้แจ้งสรุปพยานหลักฐานดังกล่าว มีผลทำให้การสอบสวนทางวินัยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมเป็นข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๔ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ประชุมพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจริง จึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดีให้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอ และมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า



เมื่อมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบกับข้อ ๑๕^{๑๖} ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงทราบ โดยการแจ้งดังกล่าวคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะระบุชื่อของพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ก็ได้ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คือ ตามบันทึกสรุปพยานหลักฐานที่

^{๑๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๒ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๖} กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๑๕ เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๔ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ หรือไม่ อย่างไร แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดกรณีใดตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ อย่างไร และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบโดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



สนับสนุนข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแจ้งแต่เพียงรายชื่อพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาโดยมิได้แจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ทั้งที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบสรุปพยานหลักฐานดังกล่าว ทำให้การแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและกระบวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามที่กฎหมายข้างต้นกำหนด และมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓/๒๕๕๓)

(๔) การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนได้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี ย่อมแสดงว่ากฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนดังกล่าว เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดอัตราได้เองตามอำเภอใจ และการที่รัฐมนตรีอนุมัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐวางระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน ก็ไม่ใช่กรณีที่รัฐมนตรีมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอนุมัติอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนแต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนฯ โดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเสียก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นในเขตท้องที่จังหวัดสตูล และจังหวัดพังงา ยื่นฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (กรมป่าไม้ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (อธิบดีกรมป่าไม้ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกประกาศของกรมป่าไม้ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ฉบับลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติ



อาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติว่า ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้บุคคลใด เสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี บทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ควบคุมอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการได้รับอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดอัตราได้เองตามอำเภอใจ โดยต้องพิจารณาว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดขึ้นนั้น มีความเหมาะสมและเป็นสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสภาพธรรมชาติเดิมที่อาจได้รับความเสียหายหรือความเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการเข้าไปดำเนินกิจการเก็บรังนกของผู้รับสัมปทานเก็บรังนก และบริวารหรือไม่ และอัตราค่าตอบแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดขึ้นมีความเหมาะสมและเป็นสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อให้รังนกอีแอ่นมาทำรังในเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดูแลรักษามิให้ผู้อื่นมาเก็บรังนกหรือรบกวนการทำรังของรังนกอีแอ่นหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติแล้ว และข้อ ๙ ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจกำหนดเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการอนุญาตตามข้อ ๓ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยให้ประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนแจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นทราบเป็นการล่วงหน้าก่อน ในกรณีเช่นนี้มีได้เป็นการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการอนุมัติการวางระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ เท่านั้น ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในเวลาต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามที่



บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้การที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทะเลบันและหัวหน้าอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะเกตรา ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ออกคำสั่งตามหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๒.๕๐๓/๓๒ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ และหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๒.๕๑๔/๑๒๙ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการเก็บรังนกอีแอ่นในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นรายสัมปทาน สัมปทานละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ตามประกาศฉบับดังกล่าว จำนวนสองสัมปทาน เป็นเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๘/๒๕๕๓)

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

การที่รัฐมนตรีออกระเบียบที่มีผลเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกฎหมายให้ดุลพินิจไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกผูกพันที่จะต้องออกคำสั่งตามระเบียบดังกล่าวเท่านั้น ถือเป็นระเบียบที่ไม่อาจใช้บังคับได้ แม้วาระเบียบนั้นจะมีวัตถุประสงค์ที่ดีก็ตาม และการที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว โดยมีได้ใช้ดุลพินิจที่แสดงให้เห็นถึงข้อพิจารณา ข้อสับสนและเหตุผลในการออกคำสั่งไม่อนุมัติตามคำขอของผู้ยื่นคำขอ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขออนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผ่านนายอำเภอเมืองลำปาง ต่อมา นายอำเภอเมืองลำปาง มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถอนุมัติให้มีการเล่นพนันชนไก่และกีดปลาได้ โดยให้เหตุผลว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ ข้อ ๙ ห้ามมิให้อนุมัติการอนุญาตเล่นการพนันชนไก่และกีดปลาเพิ่มขึ้นใหม่โดยเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ทบทวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันตามคำสั่งเดิม และรายงานความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณา



บทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเล่นการพนันให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยได้แบ่งการเล่นการพนันเป็น ๒ ประเภท ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ อันได้แก่ ประเภทที่ห้ามเล่นโดยเด็ดขาด ซึ่งห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีหรือเข้าเล่นหรือเข้าพนันอันระบุไว้ในบัญชี ก. และประเภทที่จะเข้าเล่นหรือเข้าพนันได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตอันระบุไว้ในบัญชี ข. สำหรับการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันชนไก่ ซึ่งระบุไว้ในบัญชี ข. ข้อ ๔ (๒) ข.^{๑๘} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดให้นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตสำหรับจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี โดยต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก่อน เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจึงจะสามารถออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตจัดให้มีการเล่น

^{๑๗} พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

มาตรา ๔ ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

ข้อ ๔ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการแถมพอกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา ๘

(๑) ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ สำหรับจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร

การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข. การพนันต่อไปนี้ ในกรุงเทพมหานคร ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่ออธิบดีกรมการปกครองสั่งอนุมัติแล้ว ในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติแล้ว

(๑) ให้สัตว์ต่อสู้กัน

ฯลฯ

ฯลฯ



การพนันชนไก่ ซึ่งเป็นการพนันตามบัญชี ข. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ การพิจารณาออกใบอนุญาตของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และการอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นกรณีที่กฎหมายให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจดุลพินิจที่จะพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพนันชนไก่และกัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยข้อ ๙ กำหนดห้ามมิให้มีการอนุมัติการอนุญาตเล่นการพนันชนไก่และกัณฑ์เพิ่มขึ้นใหม่โดยเด็ดขาด เว้นแต่การขอย้ายสถานที่เล่น จึงเป็นกฎที่ออกมาให้มีผู้มีอำนาจอนุมัติต้องใช้อำนาจผูกพันแทนการใช้ดุลพินิจตามบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคสอง^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ และข้อ ๔ (๒) ข. ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนันฯ ซึ่งไม่อาจใช้บังคับได้ แม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ฉบับดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกใช้บังคับเพื่อประสงค์จะควบคุมการเล่นการพนันของประชาชน แต่อำนาจในการพิจารณาใช้ดุลพินิจอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมาย มิใช่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติการอนุญาตเล่นการพนันชนไก่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างข้อ ๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น โดยมีได้ใช้ดุลพินิจที่แสดงให้เห็นถึงข้อพิจารณาข้อสนับสนุน และเหตุผลในการไม่อนุมัติ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓/๒๕๕๓)

^{๑๙} พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๘

มาตรา ๔

ฯลฯ

ฯลฯ

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ



๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นการกระทำผิดที่ร้ายแรงและมีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมากอันถือเป็นการบ่อนทำลายทรัพยากรมนุษย์ รัฐจึงมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดดังกล่าวอย่างเฉียบขาดปราศจากการผ่อนปรนใด ๆ การที่คณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยไม่มีการพระราชทานอภัยโทษให้แก่นักโทษในความผิดดังกล่าวหรือพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษในความผิดดังกล่าวน้อยกว่านักโทษในความผิดฐานอื่น จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างใด

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดโดยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ๒๕ ปี ๗ เดือน ในความผิดฐานร่วมกับผู้อื่นมีวัตถุประสงค์ต่อจิตและประสาทประเภท ๒ (ยาบ้าหรือยาบ้า) ไว้ในครอบครองเพื่อขายและจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาตฟ้องว่า การที่คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีและนักโทษเด็ดขาดเช่นผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษจากกำหนดโทษน้อยกว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตในความผิดฐานอื่น เป็นการละเมิดพระบรมเดชาานุภาพ ลิดรอนและบิดเบือนพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีดุลพินิจที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ขึ้นใช้บังคับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ได้ คดีนี้แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบบทบัญญัติมาตรา ๑๐ (๒) กับมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ แล้ว จะมีกรณีเป็นการปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี แต่ไม่ถึงตลอดชีวิต ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุประสงค์ต่อจิตและประสาท แตกต่างกับที่ปฏิบัติ



ต่อนักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตในความผิดฐานอื่น อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นการกระทำผิดร้ายแรงเนื่องจากมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดฐานดังกล่าวจำนวนมาก จนอาจกล่าวได้ว่าการกระทำผิดฐานดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายทรัพยากรมนุษย์ รัฐจึงมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานดังกล่าวอย่างเฉียบขาดปราศจากการผ่อนปรนใดๆ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ใช้ดุลพินิจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ โดยไม่มีการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือพระราชทานอภัยโทษลดโทษจากกำหนดโทษให้แก่ผู้ต้องโทษดังกล่าว น้อยกว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ถึงตลอดชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิตในความผิดฐานอื่น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จึงมิได้เป็นไปตามอำเภอใจ หากแต่มีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น มาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ จึงมิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีและนักโทษเด็ดขาดเช่นผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อมาตรา ๓๐^{๒๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับ อยู่ในเวลาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และไม่ชอบด้วย

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม



กฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๓/๒๕๕๓)

๑.๕ กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

การติดตั้งประปาใหม่กับการติดตั้งประปาชำร่วย่อมมีความแตกต่างกัน ตามลักษณะของงานที่ต้องทำในการติดตั้ง ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน ดังนั้น ความหมายของการติดตั้งประปาใหม่ จึงต้องเป็นการทำงานในลักษณะเปลี่ยนท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ โดยไม่รวมถึงการติดตั้งอุปกรณ์บางส่วน การที่การประปานครหลวงออกระเบียบกำหนดให้การติดตั้งประปาใหม่หมายความว่า รวมถึงการติดตั้งประปาสำหรับสถานที่หรืออาคารที่เคยมีการติดตั้งประปา แต่ขอยกเลิกการใช้น้ำหรือถูกงดจ่ายน้ำเกินระยะเวลาที่กำหนดด้วย ย่อมเป็นข้อกำหนดที่ไม่ถูกต้องตามลักษณะงานที่ต้องดำเนินการ ระเบียบดังกล่าวส่งผลให้มีการกำหนด อัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปากรณีที่ไม่ต้องวางท่อจ่ายน้ำตามอัตราค่าใช้จ่าย เหม่าจ่ายในการติดตั้งประปาใหม่ โดยไม่ได้แยกส่วนค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง กรณีจึง ถือเป็นภาระสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ใช้น้ำเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอใช้น้ำประปาต่อสำนักงานการประปา สาขาบางกอกน้อย ขอติดตั้งประปาขนาดเดิมในบ้านที่ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อจากการขายทอดตลาด โดยบ้านหลังดังกล่าวได้เคยติดตั้งมาตรวัดน้ำไว้แล้ว แต่ถูกงดจ่ายน้ำเกิน ๑๕๐ วัน ในกรณีการประปานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ฟ้องคดีประเภทค่าติดตั้งประปาใหม่แบบเหม่าจ่าย รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๗,๐๒๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ไม่ถูกต้อง เนื่องจากจะต้องเรียกเก็บในอัตราติดตั้งประปาชำร่วย มีอัตราติดตั้งประปาใหม่ จึงได้โต้แย้งคัดค้าน แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราติดตั้งใหม่ มิฉะนั้น จะไม่ดำเนินการให้ ผู้ฟ้องคดีจึงยอมชำระเงินจำนวนดังกล่าวไป ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้ง มาตรวัดน้ำให้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงโต้แย้งผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้งแต่ได้รับการปฏิเสธ จึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลขอให้เพิกถอนประกาศการประปานครหลวง เรื่อง อัตราค่าธรรมเนียมบรรจบมาตรวัดน้ำ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ และเพิกถอนคำสั่งการประปานครหลวงที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการติดตั้งมาตรวัดน้ำประปา พร้อมทั้งคืนเงินค่าติดตั้งส่วนเกินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด



วินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา (พ.ศ. ๒๕๔๔) ข้อ ๔ ซึ่งกำหนดว่า การติดตั้งประปาแบ่งเป็นสองลักษณะ คือ ๔.๑ การติดตั้งประปาใหม่ หมายความว่า การติดตั้งประปาสำหรับสถานที่หรืออาคารที่ไม่มีการติดตั้งประปามาก่อนหรือที่เคยมีการติดตั้งประปา แต่ขอยกเลิกการใช้น้ำหรือถูกงดจ่ายน้ำเกินระยะเวลาที่การประปานครหลวงกำหนด และ ๔.๒ การติดตั้งประปาซ้ำ หมายความว่า การขอบรรจุมาตรวัดน้ำทุกสภาพการใช้น้ำหลังจากผู้ใช้น้ำถูกงดจ่ายน้ำภายในระยะเวลาที่การประปานครหลวงกำหนด และคำสั่งการประปานครหลวง ที่ ๑๐๗/๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาใหม่ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๑ ซึ่งกำหนดว่า กรณีที่ไม่ต้องวางท่อจ่ายน้ำให้คิดค่าใช้จ่ายในการวางท่อแยกและติดตั้งมาตรวัดน้ำตามอัตราค่าใช้จ่ายเหมาจ่ายในการติดตั้งประปาใหม่ แล้วเห็นว่า ในการติดตั้งประปาแบบติดตั้งประปาใหม่และแบบติดตั้งประปาซ้ำมีความแตกต่างกันตามลักษณะของงานที่จะต้องทำในการติดตั้ง ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดให้มีการคิดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน ความหมายของการติดตั้งประปาใหม่จึงต้องเป็นการทำงานในลักษณะเปลี่ยนท่อหรือติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ แต่ไม่รวมไปถึงกรณีการทำงานติดตั้งอุปกรณ์บางส่วน ดังนั้น บทบัญญัติตามข้อ ๔.๑ ของระเบียบดังกล่าว ในส่วนที่ว่า การติดตั้งประปาใหม่ หมายความว่า การติดตั้งประปาสำหรับสถานที่หรืออาคารที่เคยมีการติดตั้งประปา แต่ขอยกเลิกการใช้น้ำหรือถูกงดจ่ายน้ำเกินระยะเวลาที่การประปานครหลวงกำหนด นั้น จึงเป็นข้อกำหนดที่ไม่ถูกต้องตามลักษณะงานที่ต้องดำเนินการติดตั้งประปาใหม่ โดยกรณีที่ผู้ใช้น้ำเดิมไม่ชำระหนี้จนล่วงเลยกำหนดไปเป็นเวลานานและมาขอใช้น้ำอีกก็เป็นเพียงเรื่องการเรียกร้องให้รับผิดชอบระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ใช้น้ำรายเดิมเท่านั้น มิใช่ลักษณะของงานที่จะต้องทำในการติดตั้งประปาใหม่แต่อย่างใด และด้วยข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อกำหนดดังกล่าว ย่อมส่งผลให้มีการบังคับใช้คำสั่งการประปานครหลวง ที่ ๑๐๗/๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาใหม่ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๑ กรณีจึงย่อมถือได้ว่าเป็นการผลักรากการติดตั้งประปาใหม่ให้แก่ผู้ใช้น้ำรายใหม่ซึ่งไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบในการติดตั้งชำระค่าน้ำประปา หรือซึ่งไม่มีกรณีที่ท่อและอุปกรณ์เดิมสึกกร่อนผุพังไปตามกาลเวลาหรือหากมีการเปลี่ยนท่อและอุปกรณ์เดิมจริงก็สามารถชี้แจงค่าใช้จ่ายกับผู้ใช้น้ำรายใหม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอติดตั้งประปาในบ้านหลังที่เคยถูกผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกการใช้น้ำและยุบทะเบียนการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำเดิมไปแล้วเป็นระยะเวลา ๔ ปี โดยในการติดตั้งประปาแก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่ติดตั้งวัสดุอุปกรณ์บางส่วนและบรรจุมาตรวัดน้ำเท่านั้น ไม่มีการเปลี่ยนท่อหรือ



อุปกรณ์ใดใหม่ กรณีจึงไม่มีลักษณะของการทำงานติดตั้งประปาขึ้นใหม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกค่าใช้จ่ายการติดตั้งประปาใหม่จึงไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงของการดำเนินงาน และเป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ขอใช้น้ำในลักษณะทำนองเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ (๑) ให้ยกเลิกระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา (พ.ศ. ๒๕๔๔) ข้อ ๔.๑ ในส่วนที่มีความหมายรวมถึงกรณีที่มีการขอใช้น้ำประปา แต่ลักษณะของการทำงานติดตั้งไม่ได้มีลักษณะเป็นการทำขึ้นใหม่หรือติดตั้งอุปกรณ์สำคัญเป็นส่วนใหญ่ และ (๒) ให้ยกเลิกคำสั่งการประปานครหลวง ที่ ๑๐๙/๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาใหม่ ข้อ ๑ ประกอบกับเอกสารหมายเลข ๑ แนบท้ายคำสั่งในส่วนที่กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในกรณีใช้ท่อแยกเข้ามาตรวัดน้ำมีความยาวไม่เกิน ๒๐ เมตร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๕๓)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรไว้ในคดีต่างๆ ดังต่อไปนี้

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการสั่งการให้ผู้กระทำการโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายระงับการกระทำหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายได้มีคำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่ผู้กระทำผิดมิได้ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นย่อมมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดำเนินการกับกรณีดังกล่าวได้ตามลำดับของความหนักเบาแก่กรณี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือใช้เพียงบางมาตรการซึ่งไม่สามารถป้องกัน แก้ไข หรือระงับเหตุได้ ย่อมถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

- ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการห้องชุดให้เช่าซึ่งอยู่ติดกับอาคารที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญจากเสียงดังของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด ๓๐๐ แรงม้า ฟ้องว่า สำนักงานเขต



วัฒนา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ละเลยต่อหน้าที่ไม่ระงับเหตุรำคาญดังกล่าว ขอให้ศาลพิพากษาให้มีการระงับเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานของอธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญว่า ผลตรวจวัดระดับเสียงจากการทำงานของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่อาคารของผู้ฟ้องคดี พบว่ามีระดับเสียงซึ่งถือว่าเป็นเสียงรบกวนตามที่กำหนดไว้ตามประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๓) เรื่อง ระดับเสียงรบกวน จึงถือได้ว่าเสียงดังของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดังกล่าวเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔)^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่ของเอกชน รวมทั้งมีอำนาจระงับเหตุรำคาญดังกล่าวได้ตามมาตรา ๒๖^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และยังมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง ในกรณีที่ไม่มีปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้น

^{๒๑-๒๒} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้



แล้วก็ได้ ตามนัยมาตรา ๒๘^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ออกคำสั่งให้นิติบุคคลอาคารชุดดังกล่าวระมัดระวังมิให้เกิดเสียงรบกวนผู้ฟ้องคดี แต่ยังไม่เพียงพอที่จะระงับเหตุรำคาญอันเกิดจากเสียงของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด ๓๐๐ แรงม้าได้ ทั้งที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิ่มมากขึ้นในการระงับเหตุรำคาญนั้นนอกเหนือจากการออกคำสั่งดังกล่าวหรืออาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญขึ้นอีกได้ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนให้ทราบถึงความเดือดร้อนตลอดมา จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔/๒๕๕๓)

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ก่อสร้างโรงเรียนบนที่ราชพัสดุบริเวณด้านเหนือที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยก่อสร้างรั้วปิดกั้นทางสาธารณสุขประโยชน์ที่มีอยู่บริเวณด้านทิศเหนือที่ดินของผู้ฟ้องคดีและบางส่วนยังได้รื้อกำแพงเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อองค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และกรมที่ดิน ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์แจ้งให้นายอำเภอเมืองนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีนี้ ผลการสอบสวน

^{๒๓} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร

ตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้



ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า โรงเรียนได้สร้างอาคารและรั้วลวดหนามปิดกั้นทางดังกล่าวจริง ซึ่งในปัจจุบันทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวไม่เหลือร่องรอยหรือรูปร่างของทางสาธารณประโยชน์แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์พิจารณาดำเนินการแก่ผู้บุกรุกตามอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงออกประกาศให้โรงเรียนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ปรากฏว่าโรงเรียนไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งอีกครั้งให้โรงเรียนรื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างซึ่งปิดกั้นทางสาธารณะและรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มีทางสาธารณประโยชน์ในบริเวณที่พิพาทจริง และราษฎรในบริเวณนี้ได้เคยใช้เป็นเส้นทางสัญจรมานานกว่า ๔๐ ถึง ๕๕ ปี ปัจจุบันไม่เหลือร่องรอยหรือรูปร่างของทางสาธารณประโยชน์แล้ว เนื่องจากโรงเรียนได้สร้างอาคารและรั้วลวดหนามปิดกั้น เมื่อปรากฏว่าโรงเรียนได้สร้างรั้วปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์จริง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกประกาศ เรื่อง การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ให้โรงเรียนดังกล่าวรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว โรงเรียนมิได้ดำเนินการรื้อถอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มีคำสั่งให้โรงเรียนรื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวอีกครั้งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง โดยระบุว่าหากไม่รื้อถอนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป แต่เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวกลับไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อจัดการให้โรงเรียนรื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจตรารักษาที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ปล่อยให้โรงเรียนเกียดกันเอาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์เป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัวตาม มาตรา ๑๒๒^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบ

^{๒๔} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ



ข้อ ๕ (๒)^{๒๕} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยต่อหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๖๘ (๘)^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้างของโรงเรียนออกจากทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๑/๒๕๕๓)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญอันเกิดจากกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในคดีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๓.๑ กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

^{๒๕} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๕ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน

(๑) ที่ดินตามข้อ ๔ (๑) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินและทบวงการเมืองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ตามความในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) ที่ดินตามข้อ ๔ (๒) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

^{๒๖} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ



(๑) การดำเนินการของนายอำเภอในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณจากสำนักงบประมาณในการกำหนดจุดก่อสร้างและเลือกรูปแบบในการดำเนินการซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย ที่กระทำโดยปราศจากความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังที่นาของเอกชนถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่นาฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายอำเภอวาปีปทุมดำเนินโครงการซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย โดยการจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ค. ดำเนินการก่อสร้างตามโครงการดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่ามีการก่อสร้างท่อคอนกรีตเสริมเหล็กเพื่อระบายน้ำบริเวณที่นาของผู้ฟ้องคดี ผลจากการก่อสร้างดังกล่าวทำให้ในฤดูฝนน้ำจะไหลผ่านท่อระบายน้ำลงสู่ที่นาของผู้ฟ้องคดี ทำให้น้ำท่วมขังที่นาและต้นข้าวในนาได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จังหวัดมหาสารคาม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปิดปากท่อระบายน้ำ หากดำเนินการไม่ได้ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นเจ้าของงบประมาณโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากสำนักงบประมาณที่อนุมัติให้ตามคำขอรับงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น การก่อสร้างท่อคอนกรีตเสริมเหล็กของนายอำเภอวาปีปทุมจึงเป็นการดำเนินการในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งกรมการปกครองโดยนายอำเภอวาปีปทุมเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในการจัดจ้างก่อสร้าง จึงอยู่ในฐานะผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย และเมื่อการก่อสร้างดังกล่าวเป็นเหตุให้น้ำท่วมขังที่นาของผู้ฟ้องคดี เพราะนายอำเภอวาปีปทุมใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างและเลือกรูปแบบโครงการโดยปราศจากความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างเพียงพอ อันเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีสำหรับค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบนั้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่แสดงมูลค่าความเสียหายอันอาจคำนวณได้เป็นจำนวนเงิน โดยผู้ฟ้องคดีเพียงเรียกร้องค่าเสียหายโดยประมาณเอง ไม่มีหลักฐานมายืนยันให้ฟังได้แน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับประโยชน์จากการ



ทำนาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพียงใดหากน้ำไม่ท่วมขังที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี เมื่อที่ดินแปลงดังกล่าวมีการเสื่อมประโยชน์หรือเสื่อมค่าเฉพาะฤดูกาลน้ำหลากเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นการขาดประโยชน์โดยสิ้นเชิงและเป็นการขาดประโยชน์เฉพาะการทำนา ผู้ฟ้องคดีอาจใช้ประโยชน์ในทางอื่นได้ตามสภาพและกรรมสิทธิ์ยังคงเป็นผู้ฟ้องคดี จึงเห็นควรกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยถือเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนกรณีการวางสายส่งเสาไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พาดผ่านเข้าไปในที่ดินตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่า กรณีที่ดินที่ถูกรอนสิทธิมีการใช้ประโยชน์เป็นที่นา หากไม่ปรากฏว่าจะใช้ประโยชน์เป็นประการอื่นด้วย ปกติจะกำหนดค่าทดแทนในอัตราร้อยละห้าสิบของราคาประเมินค่าทดแทนความเสียหายกรณีที่ดินนาของผู้ฟ้องคดีจึงคำนวณได้เป็นเงิน ๑๑๑,๐๗๕ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๑๑,๐๗๕ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๕๓)

(๒) การที่เจ้าของที่ดินถอยร่นแนวอาคารตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังถือไม่ได้ว่าเจ้าของที่ดินยอมอุทิศที่ดินในส่วนที่เป็นแนวถอยร่นดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ เมื่อผู้รับจ้างของเทศบาลขยายผิวจราจรรुक้าเข้าไปในที่ดินส่วนที่เป็นแนวถอยร่นดังกล่าว ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหาย ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และหากปรากฏว่าสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องก่อสร้างขยายผิวจราจรตามรูปแบบรายการก่อสร้างที่ผู้ว่าจ้างกำหนดไว้ทุกประการและอยู่ภายใต้การควบคุมงานของผู้ว่าจ้าง จึงต้องถือว่าเทศบาลในฐานะผู้ว่าจ้างเป็นผู้ผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับจ้างกระทำขึ้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒๘^{๒๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^{๒๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๘ ผู้ว่าจ้างทำของไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างทำการงานที่ผู้ว่าจ้าง เว้นแต่ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ หรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้ หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง



ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ฟ้องว่า เทศบาลนครอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการตามโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรบริเวณถนนนครบาลและถนนสุริยาตรี รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เป็นแนวถอยร่นของอาคารตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นการกระทำละเมิด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพที่ดินในส่วนที่ถูกรุกล้ำกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) กำหนดให้ร่นแนวอาคารที่ก่อสร้างหรือตัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะห่างจากกึ่งกลางหรือเขตถนนสาธารณะตามระยะที่กำหนดไว้ก็เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่จะควบคุมการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรเท่านั้น ที่ดินในส่วนที่เป็นแนวถอยร่นของอาคารตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวจึงเพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์โดยบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินตามเดิม การที่เจ้าของที่ดินยอมถอยร่นแนวอาคารของตนตามระยะที่กำหนดในกฎหมายถือว่าไม่ได้ว่าเจ้าของที่ดินยอมอุทิศที่ดินในส่วนนั้นให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น การที่ผู้รับจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีขยายผิวจราจรรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในส่วนที่เป็นแนวถอยร่นของอาคาร ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่สัญญาจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างจะต้องก่อสร้างขยายผิวจราจรตามรูปแบบรายการก่อสร้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ทุกประการและอยู่ภายใต้การควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ว่าจ้างเป็นผู้ผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ตามมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีถอยร่นผิวจราจรของถนนนครบาลและถนนสุริยาตรีในส่วนที่รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ออกไป และปรับสภาพที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนมีการขุดเจาะขยายผิวจราจร หากไม่สามารถดำเนินการด้วยวิธีการดังกล่าวได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยราคาที่ดินในส่วนที่ถูกรุกล้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน



๓๔,๒๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเงิน ๘๑๐,๔๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ และผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เป็นเงินคนละ ๑๔๔,๐๐๐ บาท ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ มีการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินในส่วนที่ถูกรุกล้ำให้เป็นทางสาธารณะ ทั้งนี้ ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒ - ๕๔/๒๕๕๓)

(๓) การนับระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามนัยมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ย่อมเริ่มนับเมื่อ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอน ตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งปวง เพื่อเป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย หากใช้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มิผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ และหากการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจการผลิตผลิตภัณฑ์คอนกรีตที่เกี่ยวข้องกับการ ก่อสร้างและผลิตวัสดุก่อสร้างทุกชนิดได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ ซึ่งนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วได้อนุญาตตามคำขออนุญาต ก่อสร้างดังกล่าว ออกใบอนุญาตก่อสร้างตามแบบ อ. ๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น จังหวัดนนทบุรีได้รับเรื่องร้องเรียนจาก ชาวบ้านตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ ว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการ ก่อสร้างโรงงานของผู้ฟ้องคดี จึงได้แจ้งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวทางวาจาแก่เจ้าหน้าที่ของเทศบาล นครนนทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และต่อมาจังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ได้ให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดตรวจสอบในเบื้องต้นแล้วพบว่า โรงงานของ ผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตห้ามก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และได้รับใบอนุญาตก่อสร้างหลังกฎหมายกระทรวง ประกาศใช้แล้ว โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงรับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของ ผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตจังหวัดนนทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัย



อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างก่อนกฎกระทรวงใช้บังคับ และเป็นการเพิกถอนคำสั่งเกินกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และหากฟังได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีก็จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจประกอบกิจการได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีมีประเด็นต้องพิจารณาตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารอันเป็นมูลพิพาทในคดีนี้ เป็นการออกคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนหรือไม่ ซึ่งพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ นั้น มาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า จะต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งการนับระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ดังกล่าว ย่อมเริ่มนับเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งปวงเพื่อเป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดี ต่อมา มีชาวบ้านร้องเรียนต่อจังหวัดนนทบุรีว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี จังหวัดนนทบุรีจึงได้แจ้งทางวาจาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และต่อมาจังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าโรงงานของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ห้ามก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตภายหลังจากที่กฎกระทรวงดังกล่าวประกาศใช้แล้ว จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงรับหนังสือฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีและข้อเท็จจริงที่เพียงพอเพื่อประกอบในการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาต เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งตาม



มาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการเพิกถอนโดยชอบด้วยระเบียบขั้นตอนซึ่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำการใดอันมิชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นนิติบุคคลดำเนินการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๑/๒๕๕๓)

(๔) เมื่อมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลมแล้ว ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดระยะเวลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาไว้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้บังคับกับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมด้วย

สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยรองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการลงนามสั่งจ่ายเช็คเงินกู้ยืมให้แก่คนพิการ โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นช่องทางให้นางสาว บ. ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ สามารถเบิกเงินสดและทุจริตยกยอกเงินไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำเงินมาชำระ



คืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว และหากผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพิกเฉยไม่ชำระตามกำหนดเวลาจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าเสียหายให้ครบถ้วนต่อไปตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และต่อมาปลัดกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยมีข้อกล่าวอ้างประการหนึ่งที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดว่า การบังคับคดีโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคดีนี้ขาดอายุความแล้ว เนื่องจากเห็นว่าอายุความในการบังคับคดีนี้ต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่กรมบัญชีกลางได้รับแจ้งผลการสอบสวนเพิ่มเติมของคณะกรรมการสอบสวน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๗^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้นั้นชำระเงิน แต่ผู้นั้นมีได้ชำระให้ถูกต้องครบถ้วนไว้ แต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลดังกล่าวโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาย่อมก่อให้เกิดภาระแก่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมากเกินไป ประกอบกับมาตรา ๕๖^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปเพียง

^{๒๘-๒๙} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า



เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการทำคำสั่งทางปกครองโดยกระทันหันโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด อันแสดงให้เห็นว่าเจตนากรณีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปเพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพเท่านั้น และเมื่อมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลมแล้ว อายุความในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑^{๓๐} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม เจ้าหน้าที่จึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้นั้นชำระเงินแต่ผู้นั้นมิได้ชำระโดยถูกต้องครบถ้วนได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่ง เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยการร่วมกันลงนามส่งจ่ายเช็คเงินกู้ยืมให้แก่คนพิการ โดยส่งจ่ายเช็คให้นางสาว บ. หรือผู้ถือ และส่งจ่ายเช็คในนามคนพิการหรือผู้ถือ โดยมีได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก เป็นเหตุให้นางสาว บ. สามารถเบิกเงินสดและยกยอกเงินไปได้ อันถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตาม

เจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๓๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น



มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว มิได้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และขายทอดตลาดเพื่อให้ได้รับชำระเงินให้ครบถ้วนต่อไปได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้นำเงินมาชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนี้ และหากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉยไม่ชำระค่าเสียหายตามกำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าเสียหายให้ครบถ้วนต่อไป จึงเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ภายในกำหนดเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นการดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว อนึ่ง การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นคนละขั้นตอนแยกต่างหากจากกัน อายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงไม่อาจนำมาใช้กับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๑/๒๕๕๓)

(๕) ในการจัดพิมพ์ตำราเพื่อใช้ในการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวหน้าภาควิชาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาอาจารย์ประจำภาควิชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการเสนอพิมพ์ตำราของมหาวิทยาลัย แม้การพิมพ์ตำราจะไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้ แต่ปรากฏรายละเอียดตามแบบอนุมัติ



พิมพ์ตำราสื่อการสอนมหาวิทยาลัยรามคำแหงว่า อาจารย์ประจำภาควิชาที่ได้รับมอบหมายให้เขียนตำราจะต้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงคณบดีเพื่อความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณบดีแล้วจึงจะแจ้งให้ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ของมหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติสั่งพิมพ์ต่อไป ดังนั้น การที่หัวหน้าภาควิชาไม่พิจารณาใบเสนอขออนุมัติพิมพ์ตำราของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อการละเลยดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอาจารย์ประจำภาควิชาปรัชญา คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการสอนกระบวนวิชา PY ๑๐๕ (ตรรกวิทยาเบื้องต้น) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ประชุมภาควิชาปรัชญาได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำตำรา PY ๑๐๕ ร่วมกับหัวหน้าภาควิชาปรัชญา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ที่ประชุมภาควิชาปรัชญาทราบถึงปัญหาดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการจัดทำตำราดังกล่าว แต่เพียงผู้เดียวจนเสร็จ และได้ขออนุมัติจัดพิมพ์ โดยได้เสนอเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อลงนามอนุมัติในตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาตามขั้นตอนของการจัดพิมพ์ตำรา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขออนุมัติพิมพ์ตำราดังกล่าวใหม่เป็นครั้งที่ ๒ โดยไม่มีลายมือชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเพียงลายมือชื่อของผู้ปฏิบัติราชการแทนคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้จัดพิมพ์ตำราดังกล่าวได้ แต่สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ส่งต้นฉบับกลับคืนให้ผู้ฟ้องคดีโดยแจ้งว่าต้นฉบับไม่สมบูรณ์ เนื่องจากไม่มีลายมือชื่ออนุมัติจากหัวหน้าภาควิชาปรัชญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติทั้งในส่วนของการเขียนตำรา PY ๑๐๕ และละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติในตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาเกี่ยวกับการขออนุมัติจัดพิมพ์ตำรา PY ๑๐๕ ของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการจัดพิมพ์ตำราออกมาเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอนวิชา PY ๑๐๕ ได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การพิมพ์ตำราเพื่อใช้ในการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยรามคำแหงจะไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้ แต่ปรากฏรายละเอียดตามแบบอนุมัติพิมพ์ตำราสื่อการสอนมหาวิทยาลัยรามคำแหงว่า ในทางปฏิบัติของการพิมพ์ตำราเพื่อใช้ในการเรียนการสอนนั้น อาจารย์ประจำภาควิชาที่ได้รับมอบหมายให้เขียนตำราจะต้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงคณบดีเพื่อความเห็นชอบ



เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะบดีแล้วจึงจะแจ้งให้ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ของมหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติสิ่งพิมพ์ต่อไป และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้หัวหน้าภาควิชาต้องปฏิบัติตามขั้นตอนเสนอพิมพ์ตำราของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนเสนอพิมพ์ตำราของมหาวิทยาลัยรามคำแหง หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการไม่ถูกต้องเช่นใดก็ต้องพิจารณาตรวจสอบและเสนอผลการพิจารณาไปตามลำดับชั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนดังกล่าวและเก็บรักษาต้นฉบับตำราของผู้ฟ้องคดีไว้ กรณีเป็นพฤติการณ์ที่บ่งชี้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่พิจารณาใบเสนอขออนุมัติพิมพ์ตำราของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่เมื่อหัวหน้าภาควิชาปรัชญาคนใหม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการเสนอพิมพ์ตำราดังกล่าวและมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดพิมพ์ตำราแล้ว จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายโดยต้องได้รับการจัดพิมพ์ล่าช้า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นดังกล่าวตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑/๒๕๕๓)

๓.๒ กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

(๑) การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยแบ่งเป็นโซน และกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ตั้งอยู่ในแต่ละโซนเป็นราคาเดียวกันทั้งหมด โดยไม่ได้พิจารณาถึงสภาพทำเลและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามสภาพความเป็นจริงว่าแม้จะเป็นที่ดินที่จัดอยู่ในโซนเดียวกัน แต่ก็มีแตกต่างกันกับที่ดินแปลงอื่นที่ตั้งอยู่ในโซนนั้น กรณีย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์



ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนด เนื้อที่ดิน ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๙๑ ตารางวา ถูกเวนคืนที่ดินบางส่วนจำนวน ๑ ไร่ ๓ งาน ๖๓ ^๙/_{๑๐} ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๘ สายนครศรีธรรมราช-นาทวี ตอนทางเลี่ยงเมืองหัวไทร คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยแบ่งที่ดินออกเป็นโซน ที่ดินในท้องที่ตำบลหัวไทร ถูกกำหนดเป็นโซนที่ ๑ แบ่งเป็นโซนย่อยที่ ๑.๑ ถึงโซนย่อยที่ ๑.๒๑ โดยการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในแต่ละโซนย่อย เนื่องจากไม่ปรากฏว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวมีราคาซื้อขายสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ จึงใช้วิธีปรับจากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตามที่ปรากฏอยู่ในโซนย่อยแต่ละโซน แล้วนำมาพิจารณาประกอบสภาพทำเลและที่ตั้งของที่ดิน การใช้ประโยชน์เขตตำบลที่ดินตั้งอยู่ และราคาประเมินในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ แล้วใช้กราฟเป็นตัวกำหนดให้ลดหลั่นกันไป ซึ่งที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในโซนย่อยที่ ๑.๔ มีสภาพเป็นที่นาปนสวน มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สูงสุดไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท และไม่มีราคาซื้อขายที่มีการจดทะเบียนสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ แต่ที่ดินบริเวณดังกล่าวมีการพัฒนาและใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง อยู่ใกล้คลองพระราชดำริมีการทำไร่นาสวนผสมโดยอาศัยแหล่งน้ำจากคลองพระราชดำริ มีการทำประโยชน์ที่ดินตลอดปี คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจึงกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นไร่ละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นไร่ละ ๗๕,๐๐๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบตามความเห็นดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเป็นไร่ละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเวนคืนมีสภาพเป็นที่นาอยู่ติดกับถนนสาธารณะรอบตลาดเกษตรอำเภอกะทู้ที่เชื่อมต่อกับถนนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๘ (เดิม) บริเวณโดยรอบได้มีการจัดสรรที่ดินแบ่งขายเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานพอสมควร เป็นที่ดินที่อยู่ในย่านชุมชน ที่ดินอยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๘ (เดิม) ประมาณ ๓๐๐ เมตรเศษ รูปที่ดินเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้า ถูกทางหลวงตัดผ่านตอนกลางของแปลงก่อนไปทางทิศตะวันออกของแปลงที่ดิน ที่ดินที่เหลือถูกแบ่งเป็น ๒ แปลง การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงควรต่างไปจากที่ดินที่ติดทางสาธารณะทั่วไปในโซนเดียวกัน ดังนั้น เมื่อกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีราคาไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท และ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนในชั้นอุทธรณ์ให้ไร่ละ ๗๕,๐๐๐ บาท จึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง^{๓๑} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในโซนย่อยที่ ๑.๔ มีสภาพทำเลเป็นที่นาปนสวน อยู่ถัดจากที่ดินในโซนย่อยที่ ๑.๓ ซึ่งมีสภาพทำเลเป็นที่อยู่อาศัย ปนสวน ปนนา อันมีสภาพทำเลที่ใกล้เคียงกันแต่ได้รับเงินค่าทดแทนต่างกันมาก โดยที่ดินโซนย่อยที่ ๑.๓ ได้ค่าทดแทนไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่ดินโซนย่อยที่ ๑.๔ ได้ค่าทดแทนไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่ราคาประเมินทุนทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ที่ดินที่อยู่ในโซนย่อยที่ ๑.๓ และโซนย่อยที่ ๑.๔ มีราคาประเมินทุนทรัพย์ ที่เท่ากันแต่การจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้เท่ากับราคาที่ดินในโซนย่อยที่ ๑.๓ ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีมิได้อยู่ติดต่อกับที่ดินในโซนย่อยที่ ๑.๓ เสียทีเดียว อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะตั้งอยู่ในโซนย่อยที่ ๑.๔ แต่ทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ติดกับตลาดเกษตรอำเภอหัวไทร ซึ่งเป็นทำเลย่านชุมชนค้าขายและย่านชุมชนที่อยู่อาศัย รวมทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดียังติดทางสาธารณะทั้งสองด้าน สภาพทำเลที่ตั้ง

^{๓๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๙ ๗๕๗ ๗๕๗

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

๗๕๗ ๗๕๗

^{๓๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันซึ่งบังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกมาตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

๗๕๗ ๗๕๗



ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงแตกต่างกับสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินในโฉนดย่อยที่ ๑.๔ โดยทั่วไป ดังนั้นจึงควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีก โดยนำราคาค่าทดแทนที่ดินในโฉนดย่อยที่ ๑.๓ กับราคาค่าทดแทนที่ดินในโฉนดย่อยที่ ๑.๔ มาหาค่าเฉลี่ย ซึ่งจะได้เงินค่าทดแทนเฉลี่ยไร่ละ ๑๗๕,๐๐๐ บาท เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนในเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๖๓ ^๕/_{๑๐} ตารางวา ผู้ฟ้องคดี จึงควรได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๓๓๔,๑๖๒.๕๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปแล้ว ๑๔๑,๓๓๑.๘๗ บาท จึงยังเหลือเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มอีกจำนวน ๑๙๒,๘๓๐.๖๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มดังกล่าว แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้นำเงินค่าทดแทนที่ดินไปฝากธนาคารออมสิน สาขาหัวไทร ให้แก่ ผู้ฟ้องคดี พินึกษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐/๒๕๕๓)

(๒) เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนก่อนถูกเวนคืนมีการใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่เป็นที่อยู่อาศัยและทำสวน เมื่อถูกเวนคืนบางส่วนเป็นเนื้อที่ถึงร้อยละ ๙๐ ย่อมเป็นผลให้ที่ดินส่วนที่เหลือไม่สามารถทำประโยชน์ได้เหมือนเดิมและมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์เนื่องจากสภาพที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยม กรณีถือว่าเป็นที่ดินแปลงเล็ก ซึ่งหากมีการซื้อขายกันจะเป็นราคาเดียวกันทั้งแปลง มิใช่เฉลี่ยราคา ดังเช่นที่ดินแปลงใหญ่ เพราะจะไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน อันจะเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนด เนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๑๘ ^๕/_{๑๐} ตารางวา ถูกเวนคืนที่ดินบางส่วน จำนวนเนื้อที่ ๒ ไร่ ๑ งาน ๗๕ ^๕/_{๑๐} ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ พร้อมสิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ยืนต้น โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน และได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็น ๓ ราคา คือ ส่วนที่ ๑ ที่ดินติดถนน ซอย ทาง ระยะ ๔๐ เมตร ไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่ ๒ ที่ดินติดซอยทาง เกินระยะ ๔๐ เมตร ไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท และส่วนที่ ๓ ที่ดินติดคลองชุมพร ระยะ ๔๐ เมตร ไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินเท่ากันทั้งแปลงเป็นไร่ละ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่รัฐมนตรีฯ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเพื่อขอ



เงินค่าทดแทนเพิ่มเป็นไร่ละ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายนับแต่วันฟ้องคดี จนกว่าจะชำระเสร็จ ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เงินค่าทดแทนมีมติเพิ่มเงินค่าทดแทนส่วนที่ ๑ เป็นไร่ละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และเนื้อที่อีกสองส่วน เป็นไร่ละ ๖๐๐,๐๐๐ บาท โดยเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยนำราคาซื้อขายที่ดินบริเวณ ใกล้เคียงมาประกอบการพิจารณาด้วย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ก่อนถูกเวนคืนมีเนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๑๘^๓/_{๑๐๐} ตารางวา มีการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและทำสวน เต็มพื้นที่ ถูกเวนคืนเป็นเนื้อที่ ๒ ไร่ ๑ งาน ๗๕^๖/_{๑๐๐} ตารางวา หรือร้อยละ ๙๐ ของเนื้อที่เดิม คงเหลือเนื้อที่เพียง ๑ งาน ๔๓^๖/_{๑๐๐} ตารางวา ซึ่งไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้เหมือนเดิม และมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากที่ดินเนื่องจากสภาพที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน มีลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยม ทำให้ราคาที่ดินส่วนที่เหลือลดลงจากเดิม นอกจากนี้ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่เพียง ๒ ไร่ ๓ งาน ๑๘^๓/_{๑๐๐} ตารางวา ถือได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเล็ก ซึ่งหากมีการซื้อขายกันจะเป็นราคาเดียวกันทั้งแปลง มิใช่เฉลี่ยราคาตั้งเช่นที่ดินแปลงใหญ่ตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนกำหนด เพราะจะไม่ใช่กรรมแก่เจ้าของที่ดิน จึงสมควรกำหนด เงินค่าทดแทนที่ดินให้ไร่ละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เท่ากันทั้งแปลง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๕/๒๕๕๓)

(๓) การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับสิ่งปลูกสร้างที่ไม่อาจรื้อถอนได้ จะต้องกำหนดค่าทดแทนเท่ากับค่าวัสดุที่ใช้ในการปลูกสร้างใหม่ และค่าใช้จ่ายในการปลูกสร้างใหม่ทั้งหมด และในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นอาคารพาณิชย์คอนกรีตเสริมเหล็กซึ่งไม่อาจรื้อถอนไปปลูกสร้างใหม่ได้ แม้ว่าวงกบบานประตู หน้าต่าง และเครื่องสุขภัณฑ์ต่าง ๆ จะสามารถรื้อถอนไปใช้ใหม่ได้อีกก็ตาม แต่ต้องถือว่าวัสดุก่อสร้างเหล่านั้นเป็นส่วนควบของสิ่งปลูกสร้างที่ไม่สามารถรื้อถอนได้ ซึ่งจะต้องกำหนดค่าทดแทนให้ด้วย มิใช่กำหนดให้เฉพาะเป็นค่าแรงงานในการรื้อถอน ค่าเสียหาย ค่าขนย้าย และค่าแรงงานในการปลูกสร้างใหม่เท่านั้น มิฉะนั้น จะเป็นการบังคับให้ผู้ถูกเวนคืนจะต้องก่อสร้างอาคารโดยมีลักษณะเดียวกันกับอาคารที่ถูกเวนคืน เพื่อนำวัสดุดังกล่าวไปติดตั้ง ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ถูกเวนคืน



ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นอาคารพาณิชย์คอนกรีตเสริมเหล็กสามชั้นครึ่งที่อยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘๗๒,๒๖๐ บาท ซึ่งเป็นการคำนวณราคาในการปลูกสร้างใหม่กรณีที่นำวัสดุจากอาคารที่รื้อถอนบางอย่างไปใช้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนไม่เป็นธรรม เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยไม่ได้คำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดการได้มา สภาพที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับ จึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่ม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยื่นราคาเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิ่มเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่อาจรื้อถอนได้จะต้องกำหนดค่าทดแทนเท่ากับค่าวัสดุที่ใช้ในการปลูกสร้างใหม่และค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปลูกสร้างใหม่ทั้งหมดเมื่ออาคารพาณิชย์สามชั้นครึ่งของผู้ฟ้องคดีเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กไม่อาจรื้อถอนไปปลูกสร้างใหม่ได้ แม้ว่าวงกบ บานประตู หน้าต่าง และเครื่องสุขภัณฑ์ต่างๆ จะสามารถรื้อถอนไปใช้ใหม่ได้อีกก็ตาม แต่ต้องถือว่าวัสดุก่อสร้างเหล่านั้นเป็นส่วนควบของสิ่งปลูกสร้างที่ไม่สามารถรื้อถอนได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย มิใช่กำหนดให้เฉพาะเป็นค่าแรงงานในการรื้อถอนค่าเสียหาย ค่าขนย้าย และค่าแรงงานในการปลูกสร้างใหม่ มิฉะนั้น จะถือเป็นการบังคับให้ผู้ถูกเวนคืนจะต้องก่อสร้างอาคารโดยมีลักษณะเดียวกันกับอาคารที่ถูกเวนคืนเพื่อนำวัสดุดังกล่าวไปติดตั้ง ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนการกำหนดค่าทดแทนวัสดุดังกล่าวจะมีราคาเท่าใดนั้น เมื่อพิจารณาจากประมาณราคาค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดคิดค่าปลูกสร้างให้เป็นเงิน ๘๑๘,๓๘๕ บาท ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มอีกเป็นเงินจำนวน ๔๖,๑๒๕ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๕๓)



๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญในคดีพิพาทอันเกิดจาก
สัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีสถานะเป็น
กฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองที่มุ่งให้การจัดซื้อและจัดจ้างในภาครัฐมีความเป็นเอกภาพ
ในการดำเนินการ เปิดเผย โปร่งใส และให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนอย่างเท่าเทียมกัน
หน่วยงานทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องผูกพันตนต่อระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด
และแม้ระเบียบข้างต้นจะเปิดโอกาสให้หน่วยงานทางปกครองสามารถใช้ดุลพินิจได้
ในบางกรณี แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายในกรอบที่ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ กำหนดไว้ โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจได้อย่างอำเภอใจ
ดังนั้น เมื่อหน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างได้กำหนดจำนวนเงินค่าปรับ
ตามสัญญาในอัตราที่สูงเกินกว่าที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาให้สอดคล้องกับ
ระเบียบดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างทำการก่อสร้างหลักเทียบเรือสองด้าน ทำเทียบเรือแหลมเทียน
การทำเรือสัดหีบ ฐานทัพเรือสัดหีบ โดยข้อ ๑๗ ของสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า หากผู้ฟ้องคดี
ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับแก่กองทัพเรือ
(ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นจำนวนเงินวันละ ๒๗,๖๐๔.๙๓ บาท ปรากฏว่าในการทำงานตามสัญญา
ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลาและส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนด
เป็นเวลา ๑๓๖ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับผู้ฟ้องคดีตามเวลาที่ส่งมอบงานล่าช้าเป็นเงินวันละ
๒๗,๖๐๔.๙๓ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น ๓,๗๕๔,๒๗๐.๔๘ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า
จำนวนเงินค่าปรับตามข้อ ๑๗ ของสัญญาดังกล่าวมีอัตราร้อยละ ๐.๔๐ ของราคางานจ้างซึ่ง



เกินกว่าอัตราค่าปรับตามข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง^{๓๓} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้คิดค่าปรับได้ไม่เกินร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้แก้ไขสัญญาและลดค่าปรับให้เป็นไปตามข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อได้กำหนดจำนวนเงินค่าปรับตามสัญญาไว้ในเอกสารประกวดราคาแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียินยอมเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีโดยมิได้หักทวง จึงผูกพันต้องชำระค่าปรับตามข้อ ๑๗ ของสัญญาดังกล่าว ประกอบกับสำนักนายกรัฐมนตรีได้ตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าปรับตามสัญญาจะทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ ซึ่งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะแก้ไขสัญญาได้ตามข้อ ๑๓๖^{๓๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้แก้ไขสัญญาและไม่ลดเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาโดยลดเงินค่าปรับตามข้อ ๑๗ ให้เป็นไปตามข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฉบับเดียวกัน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๒,๘๑๕,๗๐๓.๒๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญามีวัตถุประสงค์

^{๓๓-๓๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๔ การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตรายัตตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑-๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้ส่งมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๓๖ สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้ว จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นโดยไม่ทำให้ทางราชการต้องเสียประโยชน์ หรือเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ แต่ถ้ามมีการเพิ่มวงเงิน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือขอทำความตกลงในส่วนที่ใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ แล้วแต่กรณีด้วย

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง หากมีความจำเป็นต้องเพิ่มหรือลดวงเงิน หรือเพิ่มหรือลดระยะเวลาส่งมอบของหรือระยะเวลาในการทำงาน ให้ตกลงพร้อมกันไป

สำหรับการจัดหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่าง จะต้องได้รับการรับรองจากวิศวกร สถาปนิกและวิศวกรผู้ชำนาญการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรับผิดชอบหรือสามารถรับรองคุณลักษณะเฉพาะ แบบและรายการของงานก่อสร้าง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่างนั้น แล้วแต่กรณีด้วย



แห่งสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างหลักเทียบเรือเพื่อใช้ในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนั้นถือว่าเป็นบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดทำสัญญาทางปกครองระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจะอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสัญญาตามกฎหมายแพ่ง เช่น หลักการแสดงเจตนาในการทำสัญญา และหลักการเกิดขึ้นของสัญญาก็ตาม แต่เมื่อการจัดทำสัญญาทางปกครองดังกล่าวเป็นการจัดทำสัญญาที่เกี่ยวกับการพัสดุดังกล่าว จึงถูกบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว และโดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองที่มุ่งให้การจัดซื้อและจัดจ้างในภาครัฐมีความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ เปิดเผย โปร่งใส และให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนอย่างเท่าเทียมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องผูกพันตนต่อระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด และแม้ระเบียบดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจในบางกรณี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็สามารถใช้ดุลพินิจได้เฉพาะในกรอบที่ระเบียบกำหนดไว้ ไม่อาจใช้ดุลพินิจได้อย่างอำเภอใจ ดังนั้น เมื่อข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว กำหนดให้การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ – ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาโดยมีข้อ ๑๗ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวนเงินวันละ ๒๗,๖๐๔.๙๓ บาท หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ ๐.๔๐ ของราคางานจ้าง กรณีจึงเห็นได้ว่า จำนวนเงินค่าปรับตามข้อ ๑๗ ของสัญญาดังกล่าวมีอัตราที่สูงเกินกว่าอัตราค่าปรับตามข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นเหตุให้การกำหนดอัตราค่าปรับตามข้อ ๑๗ ของสัญญาไม่ชอบด้วยข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่งข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องแก้ไขข้อ ๑๗ ของสัญญา

^{๓๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่าความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ



ให้สอดคล้องกับข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แก้ไขข้อกำหนดในสัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอแล้ว จึงต้องนำข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ มาใช้บังคับแทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีเพียงร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง หรือคิดเป็นจำนวนเงินค่าปรับวันละ ๖,๙๐๑.๒๓ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๑๓๖ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๙๓๘,๕๖๗.๒๘ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินค่าปรับของผู้ฟ้องคดีออกจากเงินค่าจ้างเป็นเงินจำนวน ๓,๗๕๔,๒๗๐.๔๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับที่รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒,๘๑๕,๗๐๓.๒๐ บาท ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินตามจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๔/๒๕๕๓)

(๒) การลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ไม่อาจถือว่าเป็นการประพฤติผิดสัญญาเกี่ยวกับการศึกษา เนื่องจากต้องแปลความในทางที่ไม่กระทบกระเทือนต่อหลักการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยหน่วยงานทางปกครองจะต้องใช้เวลาในการเป็นสมาชิกรัฐสภาเป็นระยะเวลาการปฏิบัติราชการชุดใช้ตามสัญญา และกรณีที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งแล้ว แต่ความเป็นสมาชิกภาพได้สิ้นสุดลง หน่วยงานทางปกครองก็จะต้องใช้เวลาที่ชอกกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาการปฏิบัติราชการชุดใช้ตามสัญญาต่อไปเช่นเดียวกัน

ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๖ สถาบันราชภัฏนครราชสีมา ได้ทำสัญญาข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อศึกษาต่อระดับปริญญาเอก สาขาวิชาเทคโนโลยีการศึกษา ณ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร และต่อมาได้ขอขยายระยะเวลาการลาศึกษาต่อดังกล่าวอีกจำนวน ๕ ครั้ง โดยได้ทำสัญญาข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติอีกจำนวน ๕ ฉบับ ปรากฏว่าภายหลังสำเร็จการศึกษาผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าปฏิบัติราชการชุดใช้ตามสัญญา แต่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชุดใช้ตามสัญญาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ขอบรรจุกลับเข้า



รับราชการเพื่อนับเวลาที่ขอลกลับเข้ารับราชการเป็นการปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาต่อไป แต่อธิการบดีสถาบันราชภัฏนครราชสีมาเห็นว่าไม่มีอัตราว่าง จึงมีคำสั่งไม่บรรจุผู้ถูกฟ้องคดี กลับเข้ารับราชการ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอบรรจุกลับเข้ารับราชการอีกหลายครั้ง จนกระทั่งเลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏมียคำสั่งให้บรรจุผู้ถูกฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นการประพฤติดุสิตัญญา อีกทั้งการขอลกลับเข้ารับราชการของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนับเวลาที่ขอลกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาการปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาได้พ้นกำหนดเวลาหกเดือนนับจากวันลาออกตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๕ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินตามสัญญาแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๘๘๕,๖๔๓.๘๔ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้นำเงินมาชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนข้างต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีความแตกต่างกับการลาออกจากราชการประเภทอื่นซึ่งเป็นการลาออกจากราชการด้วยเหตุผลส่วนตัว เนื่องจากการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นกลไกของการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน และการเลือกตั้งเป็นแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับให้การรับรองไว้ การลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงถูกกำหนดให้เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ การจะจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางราชการยังมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๑๑๓^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๑๓ นอกจากกรณีตามวรรคสี่ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการ ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ เป็นผู้พิจารณาอนุญาต



ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ได้บัญญัติให้การลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก
รัฐสภา ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้อำนาจยับยั้งได้ ส่วนการลาออกจากราชการกรณีอื่น
ผู้บังคับบัญชามีอำนาจยับยั้งได้ ทั้งหากภายหลังข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาออกจาก
ราชการไม่ได้รับการเลือกตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้งแล้ว แต่ความเป็นสมาชิกภาพได้สิ้นสุดลง
ข้าราชการผู้นั้นก็มีสิทธิขอบรรจุกลับเข้ารับราชการได้โดยได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้
เงื่อนไขที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง และสามารถกลับเข้ารับราชการได้เมื่อพ้น
กำหนด ๕ ปี รวมทั้งไม่ต้องรอการขึ้นบัญชีเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งตามมาตรา ๕๔^{๓๗} แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุ
ข้าราชการครูผู้ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.
ที่ ศร ๑๕๐๒ (สมต.)/ว๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ อีกทั้ง คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อ
วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๐ เห็นชอบให้ทางราชการให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการผู้ที่ลาออก
จากราชการไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรให้กลับเข้ารับราชการโดยเร็วตามหนังสือ
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ที่ มท ๒๗๙๖/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๐๐
ดังนั้น เมื่อการลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกฟ้องคดีมีความ

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ พิจารณาเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ
จะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันขอลาออกก็ได้ แต่ต้องแจ้งการยับยั้ง
การอนุญาตให้ลาออกพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอลาออกทราบ และเมื่อครบกำหนดเวลาที่ยับยั้งแล้วให้การลาออก
มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดเวลาที่ยับยั้ง

ถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ไม่ได้อนุญาตให้ลาออกตามวรรคหนึ่งและไม่ได้ยับยั้ง
การอนุญาตให้ลาออกตามวรรคสอง ให้การลาออกนั้นมีผลตั้งแต่วันขอลาออก

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง หรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชา และให้การลาออกมีผลนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นขอลาออก

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการลาออก การพิจารณาอนุญาตให้ลาออกและการยับยั้ง
การอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้

^{๓๗} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๕๔ ข้าราชการครูผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว และมีใช้เป็นกรณีออกจากราชการในระหว่าง
ทดลองปฏิบัติหน้าที่ ถ้าสมัครเข้ารับราชการและทางราชการต้องการจะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ ให้ผู้มีอำนาจ
ตามมาตรา ๔๒ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.
กำหนด



แตกต่างกับการลาออกจากราชการกรณีอื่น และเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ การที่จะพิจารณาได้ว่าการลาออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการประพฤติผิดสัญญาหรือไม่ จึงต้องแปลความในทางที่ไม่กระทบกระเทือนต่อหลักการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ข้างต้น เมื่อกรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีสิทธินับเวลาการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นระยะเวลาการปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาได้ และหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับการเลือกตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งแล้ว แต่ความเป็นสมาชิกภาพได้สิ้นสุดลงโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการตามเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีสิทธินับเวลาที่ขอลกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาการปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาต่อไปได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญา นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอบรรจุกลับเข้ารับราชการเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นการขอบรรจุกลับเข้ารับราชการเพื่อนับเวลาที่ขอลกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาการปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาภายในหกเดือนนับจากวันลาออกตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๕ แต่อธิการบดีฯ เห็นว่าไม่มีอัตราว่าง จึงมีคำสั่งไม่บรรจุผู้ถูกฟ้องคดีให้กลับเข้ารับราชการ อันเป็นเหตุให้การขอลกลับเข้ารับราชการของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนับเวลาที่ขอลกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาการปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาล่วงพ้นกำหนดเวลาหกเดือนนับจากวันลาออกตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการเพื่อนับเวลาที่ขอลกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาการปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญา เกิดจากข้อจำกัดในเรื่องกรอบอัตรากำลังของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งข้อจำกัดของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นเหตุผลที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์แห่งสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องการให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการ จึงมิได้เกิดจากความผิดของผู้ถูกฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถบรรจุผู้ถูกฟ้องคดีให้กลับเข้ารับราชการได้ ก็มีลักษณะเป็นการบอกปิดไม่รับชำระหนี้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอปฏิบัติราชการชำระหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เป็นฝ่ายประพฤติผิดสัญญา อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดียังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาต่อไป ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าเลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏม็ีคำสั่งบรรจุผู้ถูกฟ้องคดีให้กลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๒๐



กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการบรรจุให้กลับเข้ารับราชการเพื่อนับระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาครบถ้วนแล้ว แม้หลังเกษียณอายุราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาคงเหลืออีกก็ตาม แต่การปฏิบัติราชการต่อไปย่อมเป็นการพ้นวิสัยตามมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง^{๓๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องชดใช้เงินตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๙/๒๕๕๓)

^{๓๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๑๙ ถ้าการชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัยเพราะเหตุการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นภายหลังที่ได้ก่อหนี้ และซึ่งลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบนั้นไซ้ ท่านว่าลูกหนี้เป็นอันหลุดพ้นจากการชำระหนี้

ฯลฯ

ฯลฯ



ดัชนีสืบค้นคำพิพากษา
แยกตามประเภทเรื่องและประเด็นพิพาท

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัย	หน้า
การควบคุมอาคาร		
การขยายผิวจราจรรुक้าที่ดินของเอกชน	อ.๕๒ – ๕๔/๒๕๕๓	๓๖
การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ		
การออกคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่ได้แจ้งสรุป พยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ	อ.๖๓/๒๕๕๓	๑๙
การบริหารงานบุคคลภาครัฐ		
การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น	อ.๔๖๐/๒๕๕๓	๘
การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน		
การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้มีการเล่นพนันชนไก่ และก่ดปลา	อ.๓/๒๕๕๓	๒๓
การมีคำสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ให้โอกาสทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน	อ.๗๘/๒๕๕๓	๑๗
การละเลยไม่ดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	อ.๓๒๑/๒๕๕๓	๓๒
การพัสดุ		
การพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคา	อ.๓๕๘/๒๕๕๓	๑๑
การราชทัณฑ์		
การขอเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ	พ.๑๓/๒๕๕๓	๒๖
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์		
การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยไม่พิจารณา สภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืน	อ.๒๐/๒๕๕๓	๔๖
การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยไม่ได้ กำหนดให้เป็นราคาเดียวกันทั้งแปลง	อ.๓๕/๒๕๕๓	๔๗



เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัย	หน้า
การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กรณีสิ่งปลูกสร้างที่ไม่อาจรื้อถอนได้	อ.๓๔๙/๒๕๕๓	๔๘
ความรับผิดทางละเมิด		
การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกำหนดจุดก่อสร้างและเลือกรูปแบบซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	อ.๒๖/๒๕๕๓	๓๔
การขยายผิวจราจรรुक้าที่ดินของเอกชน	อ.๕๒ – ๕๔/๒๕๕๓	๓๖
การละเลยไม่พิจารณาใบเสนอขออนุมัติพิมพ์ตำราเพื่อใช้ในการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยฯ	อ.๑๐๑/๒๕๕๓	๔๓
ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	อ.๓๘๑/๒๕๕๓	๔๑
การเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อ.๓๙๑/๒๕๕๓	๓๘
ที่ดิน		
การไม่ออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)	อ.๙๒/๒๕๕๓	๕
การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายกำหนด	อ.๑๒๓/๒๕๕๓	๑๔
ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม		
การขอเพิกถอนคำสั่งการประปานครหลวงที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการติดตั้งมาตรวัดน้ำประปา	อ.๒๓๐/๒๕๕๓	๒๘
การออกประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีกแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน	อ.๔๘๘/๒๕๕๓	๒๑
สัญญาทางปกครอง		
การกำหนดค่าปรับตามสัญญาทางปกครองโดยไม่ชอบตามระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุฯ	อ.๑๔๔/๒๕๕๓	๕๒



เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัย	หน้า
การนับระยะเวลาการปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญา เกี่ยวกับการศึกษา	อ.๔๑๙/๒๕๕๓	๕๖
เหตุเดือดร้อนรำคาญ		
การละเลยไม่ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อระงับ เหตุเดือดร้อนรำคาญ	อ.๒๔/๒๕๕๓	๓๐



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๓

ที่ปรึกษา

นายไกรรัช เงยวิจิตร

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

นางสมฤดี รัญญูสิริ

ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

ประธานคณะทำงาน

นายยงยุทธ อนุกุล

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ

คณะผู้จัดทำ

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ

ร.อ.หญิงสุนธา ศรีภิรมย์

นายปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์

ว่าที่ ร.ต. วสุวรรค์ ทองโคกสี

นางสาวณัฐชรี รุจิเรข

นางสาวอุมาภรณ์ สุนทรนันท์

นางสาวธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์

นางสาวกันยารัตน์ รูปสมศรี

นางสาววันวิสาข์ เนียมมณี

นางสาวพจนีย์ แดนประเทือง

นายไชยรัตน์ แขวงโสภา

นางภัทราภรณ์ ประสาธน์กิตติคุณ

นางสาววรรรณ ชลินทรวัฒน์

นางสาวอมรรัตน์ กันไชย

นางสาวสิรินารถ วิสุทธิวัชรกุล

นางสาวนุชนารถ หนูสอน

นางสาวศินี ใจแจ่ม

นางสาวกนกวรรณ อธิวิภาต

นายประพันธ์ เอี่ยมสำอางค์

นางสาวกิงกาญจน์ กันทะวงศ์

นายบุญติด สุรพัตร

ส.อ.สันติ กองภูมิน

นางสาววิลาสินี สันทัด

นายวิจิตร มีมาก

นายพัชรพล เตี้ยวัฒนานนท์

นายพรเทพ สุขทรัพย์

นายชวิต เหล่าปียสกุล

นางสาวปิยะพัทธ์ พรหมประภัสร์

นางสาวชัชราภรณ์ ทองอร่าม

นายชัชวาล ขวัญแย้ม

ผู้เรียบเรียง

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ

ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาคดีปกครอง

นางสาววันวิสาข์ เนียมมณี

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

ผู้จัดพิมพ์

นางสาวทิพวรรณ เมฆานิมิตพงษ์

เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน



สำนักงานศาลปกครอง

๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๖ ๑๑๑ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๘๘

www.admincourt.go.th