



ศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕
www.admincourt.go.th



**สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๕๔**



สำนักงานศาลปกครอง

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๕๔

สำนักงานศาลปกครอง

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๔

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง
สงวนลิขสิทธิ์
พิมพ์ครั้งที่ ๑ : ตุลาคม ๒๕๕๕
จำนวน ๑๐,๐๐๐ เล่ม
แบบปก
นางสาวรรรณ ชลินทร์วัฒน์

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 :
บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
๙๔๕ ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๓ ๙๐๔๐-๔ โทรสาร ๐ ๒๒๔๓ ๓๒๒๕

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์ เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำ เอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทาง ในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำหรับเอกสารฉบับนี้เป็นกรสรุปแนวทางในการ ปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์ดังเช่นที่ ผ่านมา โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นเดิมคือ สรุปเรียงตามลำดับ ของคดีพิพาทในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ทำให้ทุกหน่วยงานสามารถนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานได้โดยไม่จำกัด เฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีที่เกิดขึ้น เท่านั้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้ จะช่วยอำนวยความสะดวก ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้ ตามสมควร



(นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



สารบัญ

	หน้า
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๒
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๑๑
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างขึ้นโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร	๒๐
๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๒๔
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๓๖
๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น	๓๖
๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๔๐
๒.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น	๔๗
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๕๙
ดัชนีสืบค้นคำพิพากษา	๗๓
คณะผู้จัดทำ	๗๕



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๔

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่ามีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจจำนวนหนึ่งเหมาะสมที่จะจัดทำสรุปเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สำนักงานศาลปกครองจึงได้คัดเลือกคำวินิจฉัยดังกล่าวมาจัดทำสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๔ ฉบับนี้ โดยจัดเรียงลำดับตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งคำวินิจฉัยที่คัดเลือกมาจัดทำในคราวนี้จะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)^๒ (๓)^๓ และ (๔)^๔ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

^{๑-๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ



๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินพิพาทไม่เคยมีการประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาก่อน ผู้ยื่นคำขอจึงมีอาจแจ้งการครอบครองที่ดินหรือนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดที่ดินดังกล่าวได้ จึงถือได้ว่าผู้ยื่นคำขอมิได้เป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และถือว่าเป็นผู้มีสิทธิขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามขั้นตอนของกฎหมาย การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่รับคำขอดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งครอบครองที่ดินต่อจากมารดาของผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาคลองหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่รับคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่า พื้นที่อำเภอคลองหลวงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุม



ทั้งอำเภอเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อน มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานียืนยันตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสหการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรับคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากมารดาของผู้ฟ้องคดี

^๕ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันผิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น



ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอออกโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ ปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ให้จังหวัดปทุมธานีเป็นจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน และจังหวัดปทุมธานีได้มีประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินและสอบเขตโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ ตามมาตรา ๕๘^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า ก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอออกโฉนดที่ดิน ที่ดินพิพาทไม่เคยมีการประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจแจ้งการครอบครองที่ดินหรือได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดได้

^๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา



จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อไม่ปรากฏว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามข้อ ๑๔^๖

^๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๖ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ

(มีต่อหน้าถัดไป)



ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดินดังกล่าวจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ส่วนกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอคลองหลวง อำเภอหนองเสือ และอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งอำเภอตามมาตรา ๒๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินพิพาทซึ่งตั้งอยู่ในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี กลายเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙ หน้า ๕)

ได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

^{๑๐} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙

มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ให้ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ



ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงมิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจะมีอำนาจนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตที่ดิน

^{๑๑} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ



ของผู้ฟ้องคดีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๕๔)

(๒) การแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีเดียวกันอีก โดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นถึงขนาดว่าหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีถือได้ว่าการแต่งตั้งกรรมการดังกล่าวไม่มีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อีกทั้งยังเป็นที่ยกข้อสงสัยได้ว่าผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงย่อมจะไม่แตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง เนื่องจากจำนวนของกรรมการที่มีลักษณะไม่เป็นกลางดังกล่าวเป็นเสียงข้างมากของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาศัยผลการสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ต่อมา มีการล่อซื้อยาเสพติดและจับกุมผู้กระทำความผิด โดยขณะที่เข้าตรวจค้นพบผู้ฟ้องคดีอยู่ในที่เกิดเหตุ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจให้การว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมร่วมทำการตรวจค้นจับกุมผู้กระทำความผิด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุทัยธานีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีกรรมการที่เป็นคนเดียวกันกับคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงด้วยจำนวนสองคน โดยผลการสอบสวนเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เห็นควรไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา อนุกรรมการคณะกรรมการ



ข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย คณะที่ ๑ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา พฤติการณ์และการกระทำได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีมติไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผลการพิจารณาปรากฏว่า นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ตามข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยผลของมาตรา ๖๑ ประกอบกับมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดข้อพิพาท ซึ่งแม้ว่ามาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ประกอบกับข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จะมีได้บัญญัติห้ามมิให้กรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง แต่โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การดำเนินการสอบสวนวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจึงเป็นการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการให้ไปพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลาง หากผู้นั้นไม่มีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือมีสภาพร้ายแรง

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

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



อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เว้นแต่กรณีจะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับกรณีของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนี้ กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนไว้รวมทั้งหมดเป็นเวลา ๒๗๐ วัน แต่หากยังไม่แล้วเสร็จก็ยังคงดำเนินการต่อไปได้อีก เพียงแต่ต้องรายงานให้อ.ก.พ. กระทรวงทราบตามข้อ ๑๒ วรรคสาม ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)๔ ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีความจำเป็นถึงขนาดหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไข อีกทั้งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งข้าราชการตำรวจซึ่งเคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมาเป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอีก เพราะยังมีข้าราชการตำรวจนายอื่นซึ่งอยู่ในสังกัดเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดีมีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่อื่น

^{๓๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีผู้กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



ปฏิบัติหน้าที่แทนได้ตามมาตรา ๑๘^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งแต่งตั้งร้อยตำรวจเอก ส. และร้อยตำรวจเอก ช. ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง มาเป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอีก จึงทำให้การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองไม่มีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ ในการสืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ร้อยตำรวจเอก ส. ในฐานะประธานกรรมการ และร้อยตำรวจเอก ช. ในฐานะกรรมการ มีความเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมีมูลเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อบุคคลทั้งสองได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงอีก โดยร้อยตำรวจเอก ส. เป็นประธานกรรมการ และร้อยตำรวจเอก ช. เป็นกรรมการเช่นเดิม ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีเพียง ๓ คน บุคคลทั้งสองจึงเป็นเสียงข้างมาก ดังนั้น จึงทำให้ผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงย่อมคาดหมายได้อยู่แล้วว่าจะไม่อาจแตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการสอบสวนมาใช้พิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๐/๒๕๕๔)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้อง

^{๑๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๘ บทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้



ตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ดังต่อไปนี้

(๑) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบติดต่อกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ทั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายคนละฉบับ การที่หน่วยงานของรัฐ นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมาออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าเสียหายฐานกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นการออกคำสั่ง ทางปกครองโดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ขออนุมัติยืมเงินทดรองจ่ายเพื่อนำไปใช้ในการจัดสัมมนา โดยผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้อนุมัติให้ใช้งบกลางในการจัดสัมมนาดังกล่าวแล้ว ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า การยืมเงินทดรองจ่ายไม่ชอบ ด้วยข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ ๒ ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระคืน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ส่งเงินจำนวนดังกล่าวคืน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มี คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้สอบสวน แล้วมีความเห็นให้ยกเว้นโทษทางวินัย แต่ให้เรียกเงินทดรองจ่ายคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามที่รับไป ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนตามความเห็นเดิมและมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงิน จำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง และระบุว่าหากไม่ชำระเงินคืนจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี



มาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๘ วรคหนึ่ง^{๑๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ อันมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการยืมเงินทดรองจ่ายไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐^{๑๖} ประกอบกับมาตรา ๘^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๑๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิด และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๖-๑๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้



จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา ๑๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวนตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก่อน แล้วจึงจะทำการวินิจฉัยและออกคำสั่งได้ เมื่อกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้คืนเงินยืมทดรองจ่ายที่ยืมไปโดยมิได้ดำเนินการตามนัยดังกล่าวแล้ว แต่ได้นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายคนละฉบับและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งไปโดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๖-๑๗ หน้า ๑๓)

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักฐานเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^{๑๔} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด



คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินยืมทรงจ่าย โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๔/๒๕๕๔)

(๒) เมื่อมีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการหรือขั้นตอนการดำเนินการใด ๆ อันเป็นสาระสำคัญของการกระทำอันกระทบสิทธิของบุคคลไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทรงอำนาจพึงต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้นกำหนด หากไม่แล้ว กรณีย่อมเป็นเหตุให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ฟ้องว่าเป็นเจ้าของที่ดินแปลงที่กรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอธิบดีกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเป็นเขตโบราณสถาน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเกี่ยวกับการประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถานดังกล่าวพร้อมกับแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งเพื่อขอให้ระงับหรือเพิกถอนประกาศฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถานกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นการใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองระงับและหรือเพิกถอนประกาศดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๗ วรรคสอง^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน

^{๑๙} พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๗

ฯลฯ

ฯลฯ

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามความในวรรคก่อน ถ้าโบราณสถานนั้นมีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ ก็ให้มีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถาน แล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุด ให้ยกคำร้องขอของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้



โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานโดยชอบด้วยกฎหมายทราบ เพื่อให้ใช้สิทธิร้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับการขึ้นทะเบียนก่อนการประกาศขึ้นทะเบียน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุดให้ยกคำร้องขอของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงจะดำเนินการประกาศขึ้นทะเบียนได้ กรณีจึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนการประกาศขึ้นทะเบียนและหรือกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถานเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานที่ชอบด้วยกฎหมายทราบและได้ใช้สิทธิโต้แย้งก่อนการประกาศขึ้นทะเบียน ไม่ใช่บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถานก่อนจึงแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบเพื่อใช้สิทธิเพิกถอนการขึ้นทะเบียนในภายหลังดังเช่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามข้อเท็จจริงในคดีนี้แต่อย่างใด ดังนั้น ประการศกรมศิลปากร เรื่อง ขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๕๔)

(๓) การที่กฎหมายบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอคำแปรญัตติร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและผู้แปรญัตติมีสิทธิชี้แจงในประเด็นที่ขอแปรญัตติไว้ได้ก็เนื่องจากเป็นเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อยที่จะมีส่วนในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในฐานะผู้แปรญัตติ และเมื่อไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจคณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาว่าจะให้ผู้แปรญัตติเข้าชี้แจงหรือไม่ และไม่รับคำแปรญัตติ การที่คณะกรรมการแปรญัตติมีมติไม่รับคำแปรญัตติและไม่ให้ผู้แปรญัตติได้ชี้แจงตามคำแปรญัตติจึงเป็นการกระทำที่มิชอบ และเป็นเหตุให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมาใช้บังคับนั้นเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น



ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเทศบาลนครภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ เปิดประชุมสมัชชาวิสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ มีมติรับหลักการร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และกำหนดให้เสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๘ ได้ยื่นคำแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการฯ โดยขอปรับลดรายจ่ายลงร้อยละสิบทุกข้อ เนื่องจากการตั้งงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพ และต้องใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า แต่คณะกรรมการฯ มีมติไม่รับคำแปรญัตติโดยให้เหตุผลว่า คำแปรญัตติที่เสนอมานี้ไม่ปรากฏว่าจะขอแก้ไขในตอนใด ข้อใด และหากจะถือว่าเป็นการแก้ไขทุกตอน ทุกข้อ ก็มีรายจ่ายบางรายการเป็นรายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ต้องจ่ายตามกฎหมายอันต้องห้ามมิให้แปรญัตติตามข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อมา ในการพิจารณาในวาระที่สองขึ้นแปรญัตติ ประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจวินิจฉัยและใช้อำนาจตามข้อ ๖๑ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น และได้ขอมติจากที่ประชุมว่า เห็นด้วยที่จะไม่ให้มีการอภิปรายในวาระที่สองหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ มีมติไม่ให้มีการอภิปรายในวาระที่สองและมีมติเห็นชอบให้คงร่างเดิมที่คณะกรรมการแปรญัตติเสนอ และต่อมาได้มีมติเห็นชอบให้ตราร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ในวาระที่สาม หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘) เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เทศบาลนครภูเก็ตตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ของเทศบาลนครภูเก็ตไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถึงแม้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีทั้งหมด ๗ ข้อ ประกอบด้วย ข้อ ๑ ชื่อของเทศบัญญัติ ข้อ ๒ วันที่ใช้บังคับเทศบัญญัติ ข้อ ๓ จำนวนเงินของงบประมาณที่ตั้งจ่าย ข้อ ๔ งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และข้อ ๕ งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ แต่สาระสำคัญอยู่ที่ข้อ ๔ และข้อ ๕ การเสนอขอแปรญัตติจึงน่าจะ



เสนอขอแปรญัตติเป็นรายการเพื่อให้สอดคล้องกับข้อ ๖๐^{๒๐} และข้อ ๖๑^{๒๑} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ มากกว่าการเสนอขอแปรญัตติเป็นรายข้อดังข้อ ๔๙ วรรคสอง^{๒๒} ของระเบียบเดียวกัน ซึ่งกำหนดไว้สำหรับบทบัญญัติประเภทอื่น ซึ่งมีสาระหรือข้อความอันเป็นวัตถุประสงค์ของร่างเทศบัญญัติมากกว่าร่างเทศบัญญัติงบประมาณและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ มีมติกำหนดรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์ในการเสนอคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมหรือแตกต่างจากระเบียบข้อ ๔๙ วรรคสอง ดังนั้น จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ขอแปรญัตติในข้อ ๔ งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ตามรายการของทั้ง ๑๑ แผนงาน ซึ่งทุกๆ แผนงานมีรายการค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพันที่ขัดต่อข้อ ๖๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ รวมอยู่ด้วย แต่มีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันทั้งหมด ซึ่งผู้แปรญัตติมีสิทธิเข้าไปชี้แจงแสดง

^{๒๐-๒๒} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๔๙ ๗๗

๗๗

ภายในระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติที่สภาท้องถิ่นกำหนดตามวรรคหนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเห็นควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยให้แปรญัตติเป็นรายข้อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้แปรญัตติจะต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองเช่นเดียวกับการเสนอญัตติ

๗๗

๗๗

ข้อ ๖๐ ห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือคำแปรญัตตินั้นผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้แปรญัตติ

ข้อ ๖๑ ห้ามมิให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ดอกเบี้ยและเงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(๒) รายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย

ถ้ามีปัญหาว่า รายจ่ายรายการใดมีข้อผูกพันตามวรรคหนึ่งหรือไม่ ให้ประธานสภาท้องถิ่นเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด



ความคิดเห็นตามคำแปรญัตติได้ตามข้อ ๑๑๔^{๒๓} ของระเบียบเดียวกัน คณะกรรมการฯ
 หมายอำนาจที่จะพิจารณาว่า ผู้แปรญัตติไม่มีเหตุต้องไปชี้แจงแต่อย่างใด อีกทั้งไม่มี
 ระเบียบข้อใดกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจไม่รับคำแปรญัตติด้วยเช่นกัน การที่
 คณะกรรมการฯ มีมติไม่รับคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดและไม่ให้ออกาสผู้ฟ้องคดี
 ซึ่งได้ไปประชุมกับคณะกรรมการฯ ตามที่นัดหมายแล้วได้ชี้แจงตามคำแปรญัตติ จึงเป็น
 การกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๑๑๕ วรรคสอง^{๒๔} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย
 ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อันขัดต่อเจตนารมณ์ของการปกครอง
 ในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อยที่จะมีส่วน
 ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในฐานะผู้แปรญัตติด้วย ฉะนั้น เมื่อมติของคณะกรรมการฯ
 ไม่ชอบซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้โต้แย้งคัดค้านความชอบของมติดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้วินิจฉัยและมีความเห็นเรื่องเกี่ยวกับมติของคณะกรรมการฯ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙
 มีมติให้ความเห็นชอบรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ แล้วมีมติเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ
 ดังกล่าวในวาระที่สาม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ จึงไม่ชอบ
 ด้วยระเบียบฯ ดังกล่าวไปด้วย เมื่อวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือการเตรียมการและการ
 ดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีเทศบัญญัติได้ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยระเบียบ
 กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ในส่วนที่เป็น
 รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนาม

^{๒๓-๒๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๑๔ ภายใต้อำนาจข้อ ๑๑๓ ผู้เสนอญัตติ หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิไปชี้แจง
 แสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการแปรญัตติได้ตลอดระยะเวลาการพิจารณาญัตตินั้น ส่วนผู้แปรญัตตินั้น
 มีสิทธิชี้แจงได้เฉพาะที่ได้ขอแปรญัตติไว้

ข้อ ๑๑๕ ๗๗

๗๗

เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการสภาท้องถิ่นตามกำหนดที่นัดหมาย ถ้าผู้แปรญัตติไม่มา
 ชี้แจงตามนัดเป็นเวลาเกินกว่าสามสิบนาที นับแต่เวลาที่คณะกรรมการสภาท้องถิ่นได้เริ่มประชุม
 ในวันนั้นให้ถือว่าผู้แปรญัตติได้ถอนคำแปรญัตตินั้นแล้ว เว้นแต่ผู้แปรญัตติจะมีความจำเป็นที่ไม่อาจมา
 ชี้แจงได้และการประชุมเรื่องนั้นยังไม่เสร็จสิ้น คณะกรรมการสภาท้องถิ่นจะรับพิจารณาคำแปรญัตตินั้น
 ต่อไปได้



ประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ จึงมีผลให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ของเทศบาลนครภูเก็ต เป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๕/๒๕๕๔)

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างขึ้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ย่อมมี อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดในกระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ตามข้อ ๗ (๕) ประกอบข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๘ และเมื่อคณะกรรมการ ดังกล่าวใช้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีบทลงโทษโดยการยึดหลักประกันของ ของผู้มีสิทธิเสนอราคาในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งจะมีผล ทำให้การเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปด้วยความโปร่งใสและ เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และกรณีได้มีการกำหนดเงื่อนไขการวางหลักประกันของ ในเอกสารประกวดราคาจ้างเพื่อให้ผู้เสนอราคาทุกรายได้ทราบล่วงหน้า เงื่อนไข ดังกล่าวย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระโดยไม่จำเป็น และไม่เป็นการจำกัด สิทธิเสรีภาพของผู้เสนอราคาและสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ประกอบการอันจะ เป็นเหตุให้การกำหนดตามเงื่อนไขดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ประการใด

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทจำกัดที่ซื้อแบบและเอกสารการประกวดราคา ตามประกาศกรมชลประทาน เรื่อง ประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ การจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งคลองบางพุดฝั่งซ้ายฟ้องว่า การที่คณะกรรมการ ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีมติกำหนด หลักเกณฑ์และรายละเอียดการปฏิบัติในกระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยกำหนดให้มีบทลงโทษโดยการยึดหลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคา กรณีมี ผู้เสนอราคาหลายรายและได้ลงทะเบียนแล้ว แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาเสนอราคาปรากฏว่า ผู้เสนอราคามาไม่ทันลงทะเบียน หรือมาลงทะเบียนแล้วไม่ Log in เข้าสู่ระบบ หรือ Log in



เข้าสู่ระบบแล้ว แต่ไม่มีการเสนอราคา ให้ยึดหลักประกันของตามเอกสารประกวดราคาได้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากข้อ ๑๐ (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ได้กำหนดให้มีการยึดหลักประกันของได้ ประกอบกับการมีมติให้ยึดหลักประกันของถือเป็นข้อสาระสำคัญ หากจะมีข้อกำหนดดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องเสนอแนะขอแก้ไขปรับปรุงระเบียบนี้ ต่อคณะรัฐมนตรี แต่ไม่ปรากฏว่ากรณีดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างใด นอกจากนี้ ข้อกำหนดดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจ ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และข้อกำหนดดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการจำกัด สิทธิเสรีภาพของผู้มีสิทธิเสนอราคาให้ต้องรับผิดชอบหรือรับภาระมากกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่กำหนดให้มีบทลงโทษโดยการยึดหลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคา และข้อกำหนด ตามเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) งานก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งคลองบางฟุต (ฝั่งซ้าย) ข้อ ๔.๖ ที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการยึดหลักประกันของตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ข้างต้น ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า แม้ตามข้อ ๑๐ (๑)^{๒๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ

^{๒๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๐ การเสนอราคา

เมื่อพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นตามข้อ ๙ และได้รับแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคาจาก อธิบดีกรมบัญชีกลางแล้ว ให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคาให้ผู้มีสิทธิ เสนอราคาทุกรายทราบ เพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

(๑) ให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่ละรายส่งผู้แทนไม่เกินรายละสามคนเข้าสู่กระบวนการ เสนอราคาก่อนเวลาเริ่มการเสนอราคา โดยให้แจ้งชื่อตามแบบที่ กว.พ.อ. กำหนดในวันเสนอราคา และให้เข้าประจำในสถานที่ตามที่คณะกรรมการประกวดราคาจัดไว้ โดยแยกจากผู้มีสิทธิเสนอราคา รายอื่น และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการประกวดราคามอบหมายอีกหนึ่งคนเข้าประจำ ห้ามมีการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นไม่ว่าด้วยวิธีใด เมื่อถึงเวลาเริ่มการเสนอราคาแล้ว ผู้มีสิทธิเสนอราคา จะเปลี่ยนหรือเพิ่มผู้แทนมิได้ แต่อาจขอถอนผู้แทนบางคนออกเพราะเหตุใดเหตุหนึ่งได้ หากผู้มีสิทธิ เสนอราคารายใดไม่ส่งผู้แทนมาตามวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนด ให้ประธานคณะกรรมการประกวดราคา ประกาศเป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคา แล้วแจ้งผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาที่เหลืออยู่ทุกรายเพื่อเข้าสู่กระบวนการ เสนอราคา แต่ถ้ามีผู้มีสิทธิเสนอราคาเพียงรายเดียวเมื่อถึงเวลาเริ่มการเสนอราคาให้นำความ ในข้อ ๙ (๔) มาใช้โดยอนุโลม



ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ จะมีได้กำหนดให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการประกวดราคาในการยึดหลักประกันของ กรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคายาใด ไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคาภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ตาม แต่เนื่องจากการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการจัดหาพัสดุกฎรูปแบบหนึ่งภายใต้ การจัดหาพัสดุดำเนินการโดยสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และ หลักเกณฑ์ใดที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามข้อ ๕ ของระเบียบ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เว้นแต่ คณะกรรมการการพัสดุว่าด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จะกำหนดหรือวินิจฉัย เป็นประการอื่น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ กำหนดบทลงโทษผู้เสนอราคาโดยยึดหลักประกันของ จึงเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจ ตามความในข้อ ๗ (๕)^{๒๖} ประกอบข้อ ๕^{๒๗} ของระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ พัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ กรณีหาเป็นการกำหนดบทลงโทษ

^{๒๖-๒๗} ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๕ ความสัมพันธ์กับระเบียบอื่น

นอกจากที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ ให้การพัสดุดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ดำเนินการตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ หรือระเบียบอื่นของหน่วยงานนั้นๆ ควบคู่ไปด้วย เว้นแต่คณะกรรมการการพัสดุว่าด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จะกำหนดหรือวินิจฉัย เป็นประการอื่น

ข้อ ๗ อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ

กพ.อ. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดการปฏิบัติในกระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่ออกโดยนอกเหนืออำนาจตามข้อ ๑๐ (๑) ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด และกรณีนี้มิใช่เป็นการเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงระเบียบที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามข้อ ๗ (๖) ของระเบียบเดียวกัน

นอกจากนี้ การจัดซื้อนี้เป็นบริการสาธารณะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว หากการจัดซื้อต้องยกเลิกแล้วเริ่มดำเนินการใหม่ จะทำให้เนิ่นช้าเป็นอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติวางหลักเกณฑ์ให้มีบทลงโทษโดยการยึดหลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคา ซึ่งการกำหนดเกี่ยวกับการยึดหลักประกันของเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้า กรณีผู้มีสิทธิเสนอราคาที่ไม่สามารถดำเนินการเสนอราคาให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินการตั้งแต่เริ่มการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จนถึงสิ้นสุดกระบวนการ ทั้งทางด้าน การเตรียมบุคคล เอกสาร สถานที่ ระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดเกี่ยวกับการยึดหลักประกันของยังถือเป็นค่าเสียหายในเชิงลงโทษผู้มีสิทธิเสนอราคาที่ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ที่จะได้รับจากการแข่งขันกันเสนอพัสดุที่ดีที่สุด ในราคา ที่ต่ำสุดเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ ทั้งยังเป็นมาตรการป้องกันมิให้มีการสมยอมกันในการ เสนอราคา ตลอดจนป้องกันการกระทำใดๆ ของผู้เสนอราคาที่มีลักษณะเป็นการขัดขวาง มิให้การเสนอราคาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการวาง หลักประกันของในเอกสารประกวดราคาจ้างเพื่อให้ผู้เสนอราคาทุกรายได้ทราบเงื่อนไขดังกล่าว ก่อนเข้าเสนอราคาและใช้ประกอบการตัดสินใจในการจะเข้าร่วมเสนอราคากับหน่วยงาน ที่จัดหาพัสดุ เห็นได้ว่า เงื่อนไขการยึดหลักประกันของเป็นเงื่อนไขก่อนเข้าทำสัญญา ระหว่างผู้เสนอราคากับหน่วยงานที่จัดหาพัสดุ เกิดจากความสมัครใจและความยินยอม ของทั้งสองฝ่ายที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การเสนอราคาด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นไปด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เงื่อนไขการยึด หลักประกันของดังกล่าวจึงไม่เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ไม่เป็นการจำกัด สิทธิเสรีภาพของผู้เสนอราคาและสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ประกอบการรายอื่น เกินสมควร มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่กำหนดให้มีบทลงโทษผู้เสนอราคาโดยยึด หลักประกันของ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ได้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มาใช้ในการออกประกาศประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗๓/๒๕๕๔)

๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังต่อไปนี้

(๑) จุดมุ่งหมายหลักในการจัดทำบริการสาธารณะของกรมการขนส่งทางบก คือ การจัดบริการรถโดยสารสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างพอเพียงและมีความสะดวกรวดเร็ว เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากบริการสาธารณะ และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแม้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจะมีมติและออกประกาศให้มีการปรับปรุงเส้นทางรถประจำทางซึ่งมีผลเป็นการอนุญาตให้ผู้ประกอบการขนส่งประจำทางรายอื่นเดินรถทับเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตบางส่วน อันส่งผลต่อรายได้ในการประกอบการของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนที่จะสามารถเดินทางระหว่างจังหวัดได้โดยไม่ต้องรถกับผลกระทบต่อรายได้ของผู้ฟ้องคดีในเส้นทางรถที่ทับซ้อนแล้ว เห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจในการปรับปรุงเส้นทางรถประจำทางดังกล่าวของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหลักของการจัดทำบริการสาธารณะข้างต้น กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางหมวด ๓ สายที่ ๔๔๐ ภูเก็ต – นครศรีธรรมราช ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และสายที่ ๗๓๓ ภูเก็ต – นครศรีธรรมราช (ข) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง



(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีมติอนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางการเดินรถตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางฯ หมวด ๓ สายที่ ๗๔๓ นครศรีธรรมราช - กระบี่ มีคำขอ เนื่องจากเส้นทางที่ขอปรับปรุงดังกล่าว ได้แก่ เส้นทาง นครศรีธรรมราช - กระบี่ - ภูเก็ต เป็นเส้นทางจากจังหวัดกระบี่ผ่านอำเภออ่าวลึก สี่แยกปากอ่าว สามแยกทับปุด เข้าตัวเมืองจังหวัดพังงา สามแยกโคกกลอย อำเภอถลาง ถึงจังหวัดภูเก็ต ส่งผลให้เกิดปัญหาการแย่งรับผู้โดยสารในเส้นทางที่ถูกฟ้องคดีที่ได้รับใบอนุญาตทั้งสองเส้นทางข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือคัดค้านการปรับปรุงเส้นทางดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันการปรับปรุงเส้นทาง โดยให้เหตุผลว่า เพื่อเป็นทางเลือกแก่ประชาชนที่ต้องการเดินทางระหว่างภูเก็ต - นครศรีธรรมราช ให้ได้รับความสะดวกมากขึ้น และเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวในเขตภาคใต้ตอนกลางและตอนล่าง ประกอบกับแนวเส้นทางช่วงอำเภอทุ่งใหญ่ - อำเภอลำทับ ยังไม่มีรถโดยสารให้บริการไปถึงจังหวัดภูเก็ต จึงสมควรปรับปรุงเส้นทางสายที่ ๗๔๓ นครศรีธรรมราช - กระบี่ เป็นนครศรีธรรมราช - กระบี่ - ภูเก็ต หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศฉบับที่ ๑๔๖๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) เรื่อง กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร หมวด ๓ สายที่ ๗๔๓ นครศรีธรรมราช - กระบี่ เป็นนครศรีธรรมราช - กระบี่ - ภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗ และนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บันทึกการเปลี่ยนแปลงเส้นทางดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางรถประจำทางสายที่ ๗๔๓ และคำสั่งที่ให้นายทะเบียนบันทึกเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒)^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๒๘} พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ชลช

๑. ชลช

(๒) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทาง ในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างจังหวัดและระหว่างประเทศ



กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างจังหวัดและระหว่างประเทศ ซึ่งการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการอนุมัติให้กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารนั้น จะต้องเป็นไปตามที่ข้อ ๒^{๒๙} ของหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทาง กำหนดไว้ กล่าวคือ จะต้องมียละเอียด

^{๒๙} หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทาง ข้อ ๒ ในการพิจารณากำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางจะต้องมียละเอียดคำชี้แจงและข้อมูลประกอบพิจารณา ดังนี้

๒.๑ แผนที่รวมเส้นทางที่เกี่ยวข้องของแสดงเส้นทางที่กำหนดแล้ว เส้นทางที่ยังมิได้กำหนด และเส้นทางที่ขอกำหนดหรือปรับปรุงใหม่ ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับหมายเลขทางหลวง หมายเลขเส้นทาง ชื่อเส้นทาง ชื่อผู้ประกอบการขนส่ง และระยะทาง

๒.๒ แผนที่สังเขปแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับเส้นทางที่ขอกำหนดหรือปรับปรุงว่าเริ่มต้นจากจุดใด ไปตามถนนสายใด ผ่านที่ใดบ้าง จนถึงจุดหมายปลายทางโดยให้มีรายละเอียดเส้นทางเกี่ยวพันด้วย

๒.๓ สภาพและระยะทาง ระบุให้ชัดเจนว่า เส้นทางที่กำหนดมีระยะทางตลอดสายเท่าใด ช่วงที่ขอปรับปรุงระยะทางเท่าใด สภาพถนนเป็นทางลาดยาง ลูกรังหรือทางเดินจากที่ใดถึงที่ใด เป็นระยะทางเท่าใด

๒.๔ ปัญหาการทับเส้นทาง ระบุว่าทับเส้นทางสายใด ความยาวตลอดสายเท่าใด ทับช่วงไหน ระยะทางเท่าใด เป็นของผู้ประกอบการรายใด มีปัญหากรณีพิพาทระหว่างผู้ประกอบการขนส่งหรือไม่

๒.๕ จำนวนรถที่เดินอยู่เดิม ระบุว่ามีรถประเภทใด ลักษณะและสภาพเป็นอย่างไร หมายเลขทะเบียนใด จำนวนเท่าใด เดินจากไหนถึงไหน

๒.๖ ปริมาณผู้โดยสาร ซึ่งจะหาได้โดยวิธีสุ่มตัวอย่างหรือวิธีอื่นใดเพื่อมีตัวเลขสนับสนุนว่าในแต่ละวันจะมีผู้ใช้บริการ ในเส้นทางที่จะกำหนดหรือปรับปรุงเป็นจำนวนเท่าใด

๒.๗ ภาวะเศรษฐกิจและผลผลิตที่สำคัญ ระบุว่าอาชีพที่สำคัญของประชาชนในเส้นทางที่จะกำหนดหรือปรับปรุงว่าประกอบอาชีพอะไร มีผลผลิตใดที่สำคัญ ภาวะเศรษฐกิจเป็นอย่างไร

๒.๘ การขนส่งแบบอื่น ระบุไปด้วยว่าในเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุงมีการขนส่งแบบอื่น ๆ เช่น ทางน้ำ ทางรถไฟ หรือไม่ การกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางจะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากขึ้นหรือไม่ ประการใด



คำชี้แจงและข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับแผนที่รวมเส้นทางที่เกี่ยวข้อง ระยะทางและสภาพทางที่ขอปรับปรุง ข้อมูลเกี่ยวกับเส้นทางเดิม ปัญหาการทับซ้อน เส้นทาง เงื่อนไขการเดินทางเดิม ปริมาณผู้โดยสาร ภาวะเศรษฐกิจและผลผลิตที่สำคัญ รวมทั้ง การขนส่งแบบอื่นในเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุง ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำรายละเอียดและข้อมูลตามที่ข้อ ๒ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางเดินรถประจำทางข้างต้นกำหนดมาประกอบการ พิจารณาปรับปรุงเส้นทางแล้ว ประกอบกับเส้นทางรถจากจังหวัดนครศรีธรรมราช ไปยังจังหวัดภูเก็ตมีผู้ได้รับอนุญาตประกอบการขนส่ง ๓ ราย คือ สายที่ ๔๔๐ ภูเก็ต – นครศรีธรรมราช ของผู้ฟ้องคดี สายที่ ๗๓๓ ภูเก็ต – นครศรีธรรมราช (ข) ของผู้ฟ้องคดี และสายที่ ๗๓๙ นครศรีธรรมราช – บ้านส้อง – ภูเก็ต ของผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งหากมีการ ปรับปรุงเส้นทางรถสายที่ ๗๔๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จากนครศรีธรรมราช – กระบี่ เป็นนครศรีธรรมราช – กระบี่ – ภูเก็ต ผู้ที่จะได้ผลประโยชน์คือประชาชนที่อาศัยอยู่ระหว่าง อำเภอทุ่งใหญ่และอำเภอลำทับ เนื่องจากแต่เดิมนั้น ประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าว หากจะเดินทางไปจังหวัดพังงาหรือจังหวัดภูเก็ต ต้องเดินทางมาต่อรถที่อำเภอลำทับ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ที่ประชาชนระหว่างอำเภอทุ่งใหญ่และอำเภอลำทับ ได้รับจากการมีรถโดยสารประจำทางตรงไปจังหวัดพังงาหรือจังหวัดภูเก็ตโดยไม่ต้อง ต่อรถกับผลกระทบท่อรายได้ของผู้ฟ้องคดีในเส้นทางรถที่ทับซ้อนแล้ว เห็นว่า การจัดบริการรถโดยสารสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างพอเพียงและมีความสะดวก รวดเร็ว ถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการจัดทำบริการสาธารณะของกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากบริการสาธารณะ รวมไปถึง สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดเส้นทาง การเดินรถโดยสารประจำทาง หมวด ๓ สายที่ ๗๔๓ นครศรีธรรมราช – กระบี่ เป็นนครศรีธรรมราช – กระบี่ – ภูเก็ต จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ แล้ว ผลอันเกิดจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันได้แก่ ประกาศฉบับที่ ๑๔๖๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗ และคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้นายทะเบียนบันทึกเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเดินทาง



ในใบอนุญาตประกอบการเดินรถของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๔)

(๒) การพิจารณาคำร้องขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างข้าราชการมิใช่การย้ายตามฤดูกาลปกติที่เป็นความประสงค์ของทางราชการ ผู้มีอำนาจในการพิจารณาย่อมไม่สามารถอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโยกย้ายแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นของข้าราชการผู้ขอย้ายประกอบด้วย การใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่องย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนบ้านหมีวิทยา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แจ้งความประสงค์ขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับนาย ว. ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนพัฒนานิคม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ โดยระบุในแบบคำร้องขอย้ายที่แนบไปว่าขอย้ายไปดำรงตำแหน่งที่โรงเรียนพัฒนานิคม หากไม่ได้ย้ายตามโรงเรียนที่ระบุไว้ขอระดับคำขอ ในขณะที่เดียวกันนาย ว. ก็ได้มีบันทึกถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แจ้งความประสงค์ขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดีพร้อมกับแนบแบบคำร้องขอย้ายโดยมีเหตุผลและเงื่อนไขเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี ต่อมา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ ได้มีมติเห็นชอบกับการขอย้ายของนาย ว. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือส่งคำร้องขอย้ายพร้อมเอกสารของนาย ว. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำร้องขอย้ายของผู้ฟ้องคดีแล้วจึงนำเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ พิจารณา ผลการพิจารณามีมติอนุมัติให้รับย้ายนาย ว. มาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนบ้านหมีวิทยา โดยหมายเหตุว่า รับย้ายเป็นหลักการ และอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ โดยมีได้ระบุโรงเรียนและมีได้ระบุว่าย้ายสับเปลี่ยนกับนาย ว. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ พร้อมกับส่งคำร้องขอย้ายและเอกสารของผู้ฟ้องคดีไปด้วยเพื่อประกอบการพิจารณา หลังจากนั้น อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ ได้มีมติอนุมัติให้รับย้ายผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี



ไปดำรงตำแหน่งที่โรงเรียนอื่นไม่ตรงตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ระบุไว้ในแบบคำร้องขอย้าย ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม ต่อมา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ พิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติยืนยันตามมติเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม และหรือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งที่ระบุไว้ในคำร้องขอย้าย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๙^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยเฉพาะในกรณีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งในต่างเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้ายก่อน และสำหรับการย้ายผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษาในระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาให้มีการประสานงานระหว่าง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่จะรับย้ายพิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งในที่นี้ได้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์จะย้ายและผู้รับย้าย แล้วแต่กรณี สั่งบรรจุแต่งตั้ง

^{๓๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๙ การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาอื่นภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษาต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้ายแล้วแต่กรณี เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นต่อไป

การย้ายผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษาในระหว่างส่วนราชการหรือเขตพื้นที่การศึกษาให้มีการประสานงานกันระหว่าง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่จะรับย้ายพิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งบรรจุและแต่งตั้งตามนั้น สำหรับการย้ายผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้สั่งย้าย โดยอนุมัติ ก.ค.ศ.

การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อไปบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ค.ศ. แต่ถ้าเป็นการย้ายไปบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งซึ่ง ก.ค.ศ. ยังมิได้กำหนด จะกระทำได้อีกเมื่อ ก.ค.ศ. กำหนดตำแหน่งแล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด



ไปตามนั้น สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา บัญญัติให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งในขณะเกิดเหตุ ก.ค.ศ. ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษาในระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาไว้ แต่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/๒๒๕๕ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ชักข้อความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๓๘ ข. ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและวิทยฐานะเดิมในหน่วยงานการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาอื่น ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๓ ดำเนินการได้ โดยได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์ย้ายและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่จะรับย้าย และสามารถย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ทุกหน่วยงานการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งภายในเขตพื้นที่การศึกษาและต่างเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตอนที่ ๓๖๓ ที่ ศธ ๐๔๐๐๙/๓๙๓๖ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ศธ ๑๑๘๑/๔๖๐๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งย้ายผู้บริหารสถานศึกษาไว้ ประกอบกับประกาศ อ.ก.ค.ศ. กรมสามัญศึกษา ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานบริหารในสถานศึกษา โดยสรุปว่า ให้พิจารณาดำเนินการย้ายโดยยึดเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการและการพัฒนาข้าราชการครูเป็นหลัก ดังนั้น ในการพิจารณาอนุมัติให้รับย้ายหรือไม่รับย้ายผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษามูลนิธิใดมาดำรงตำแหน่งในเขตพื้นที่การศึกษาหรือไม่ จึงต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ ทั้งการใช้ดุลพินิจว่าจะรับย้าย

^{๓๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๗ การเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง การย้ายและการโอนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด



หรือไม่รับย้ายบุคคลใด หรือรับย้ายแล้วจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาแห่งใด ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่องเป็นสำคัญ หากเชื่อว่าผู้มีอำนาจอนุมัติดังกล่าวสามารถที่จะใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจไม่ จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ การย้ายผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นการพิจารณาจากคำร้องขอย้าย อันเป็นการย้ายตามความประสงค์ของข้าราชการ และโดยที่ข้าราชการแต่ละคนมีเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะตัวที่แตกต่างกัน ทางราชการจึงจำต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวและประโยชน์ของทางราชการประกอบด้วย เพื่อให้สมประโยชน์ของทุกฝ่าย กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นลักษณะการย้ายสับเปลี่ยน แม้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ จะมีมติอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีย้ายโดยมิได้ระบุว่าเป็นการย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งหรือระบุว่าย้ายไปดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาแห่งใดก็ตาม แต่ย่อมเป็นที่ทราบได้ว่า กรณีนี้เป็นการขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ว. เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือส่งคำร้องขอย้ายพร้อมเอกสารประกอบของนาย ว. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา พร้อมกับแจ้งด้วยว่านาย ว. มีความประสงค์ขอย้ายสับเปลี่ยนกับผู้ฟ้องคดี และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ มีมติเห็นชอบการย้ายดังกล่าวแล้ว ดังนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมรู้รายละเอียดและข้อเท็จจริงในการย้ายในครั้งนี้อย่างเป็นความประสงค์ของข้าราชการทั้งสองที่จะขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกัน มิใช่เป็นการย้ายตามฤดูกาลโยกย้ายปกติที่เป็นความประสงค์ของทางราชการและเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ กรณีนี้จึงไม่สามารถอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโยกย้ายแต่เพียงอย่างเดียว และสาเหตุที่ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนพัฒนานิคมว่างลง ก็เนื่องมาจากนาย ว. ได้ขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดี มิใช่เป็นกรณีที่ตำแหน่งว่างลงตามปกติทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีอำนาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโยกย้ายตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานได้ การพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอื่นที่ไม่ตรงตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่อง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในทางปฏิบัติที่ถูกต้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบที่จะจัดให้มีการประสานงานกันระหว่าง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้าย เพื่อให้การย้ายสับเปลี่ยนในครั้งนี้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ขอย้ายทั้งสอง โดยความเห็นชอบของแต่ละ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ



ศึกษา หากไม่สามารถอนุมัติรับย้ายผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ตามความประสงค์ได้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ ก็ชอบที่จะมีมติไม่อนุมัติ ให้รับย้ายผู้ฟ้องคดี หรือประสานกลับไปยังผู้ฟ้องคดีผ่านทางผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ยืนยัน ความประสงค์หรือทบทวนการตัดสินใจในการขอย้ายสับเปลี่ยนตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดียังคงสามารถดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาเดิมอยู่ต่อไปได้ตามที่ระบุไว้ในคำร้องขอย้ายของผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะพิจารณาว่ามีมติ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามฟ้อง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๕๔)

(๓) ในประกาศเชิญชวนหรือประกาศประกวดราคาหรือเอกสารประกวดราคา หน่วยงานทางปกครองผู้รับผิดชอบพึงต้องแจ้งรายละเอียดให้ผู้เข้าเสนอราคารู้เป็นการล่วงหน้าถึงข้อสาระสำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคา เพื่อให้ผู้ที่จะเสนอราคาได้ทราบและปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่หน่วยงานดังกล่าวต้องการ หากไม่แล้ว การที่หน่วยงานดังกล่าว นำหลักเกณฑ์นอกเหนือจากที่แจ้งในประกาศมาเป็นเหตุเพื่อตัดสิทธิผู้เข้าเสนอราคา อาจเป็นเหตุทำให้คำสั่งที่สั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีสิทธิเข้าเสนอราคา ตามประกาศเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกคำสั่งโดยการใช้ดุลพินิจที่มีชอบของหน่วยงานทางปกครอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประมูลจ้างเหมาก่อสร้างสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งใหม่ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ผู้ฟ้องคดีซึ่งเข้าร่วมกิจการร่วมค้ากับกลุ่มบริษัทร่วมค้า ศ. ได้ยื่นเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ แต่ได้รับแจ้งในเวลาต่อมาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกให้เสนอราคา เนื่องจากไม่แสดงคุณสมบัติด้านผลงานของนิติบุคคลที่เข้าร่วมทุกรายตามที่กำหนดในหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้า ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี



ดำเนินการชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่นำมาพิจารณาตัดสินคดี ผู้ฟ้องคดีมิได้มีการแจ้งให้ผู้เสนอราคาที่ยื่นเอกสารประมูลจ้างได้ทราบล่วงหน้า ซึ่งหาก ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวก่อนย่อมสามารถปฏิบัติตามได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตัดสินให้ ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีความประสงค์จะประมูลจ้างเหมาก่อสร้างอาคาร สำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีแห่งใหม่ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จึงได้ออกประกาศองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดนครนายก เรื่อง ประมูลจ้างเหมาก่อสร้างสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด แห่งใหม่ฯ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) และเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์เชิญชวนให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างเสนอราคา โดยคณะกรรมการ ดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะทำการตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้เสนอราคาแต่ละราย และจะประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้า เสนอราคา จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการประกาศคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ เข้ารับการคัดเลือกให้เสนอราคาซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และ ผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและโรงงาน ฐานะการเงิน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมีสิทธิเสนอราคาไว้ในประกาศ เชิญชวนหรือประกาศประกวดราคาหรือเอกสารประกวดราคาให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่จะเสนอ ราคาได้ทราบและปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่เพียงว่า ผู้เสนอราคาต้องเป็น นิติบุคคล มีอาชีพรับจ้างงานที่ประมูลจ้างโดยมีผลงานประเภทเดียวกับงานที่ประมูลจ้าง ในวงเงินไม่น้อยกว่า ๓๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท ต่อหนึ่งสัญญา หากผู้เสนอราคาเป็นผู้ร่วมค้า ให้ยื่นสำเนาสัญญาร่วมค้า สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมค้า และหากเป็น นิติบุคคลให้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลปัจจุบัน ตลอดจนบัญชี รายชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการ หนังสือบริคณห์สนธิ บัญชีรายชื่อกรรมการผู้จัดการ ผู้มีอำนาจ ควบคุม (ถ้ามี) และบัญชีผู้ถือหุ้นรายใหญ่เท่านั้น โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ คัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าตามที่หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ให้ผู้เข้าเสนอราคาทราบเป็นการล่วงหน้าว่าเป็นสาระสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้ในการ



พิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคาด้วย จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง (๓) และ (๔)^{๓๒} ข้อ ๒๔ วรรคสอง (๒) (๓) และ (๕)^{๓๓} และ ข้อ ๓๗ วรรคสาม (๒)^{๓๔} ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าว มาบังคับใช้กับผู้ฟ้องคดีได้โดยตรง นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่า หนังสือของ

^{๓๒-๓๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๒๓ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใดประสงค์จะคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้าง ให้กระทำได้ในกรณีจำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ประกาศให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผย

ในการดำเนินการคัดเลือก ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเสนอขออนุมัติหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ พร้อมด้วยเอกสารคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น โดยให้มีรายละเอียดอย่างน้อยดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก ซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และโรงงาน ฐานะการเงิน เป็นต้น

(๔) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ประกาศเชิญชวนเพื่อคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นอย่างน้อยให้แสดงรายการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ประสบการณ์และผลงานของผู้เสนอที่มีลักษณะและประเภทเดียวกัน

(๓) สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและโรงงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาคัดเลือก

ข้อ ๓๗

ฯลฯ

ฯลฯ

การเผยแพร่เอกสารประกวดราคาให้จัดทำเป็นประกาศ และมีสาระสำคัญดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าประกวดราคา

ฯลฯ

ฯลฯ



กระทรวงมหาดไทยและสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้นมีรูปแบบและเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง และทบวง ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าเท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายที่จะให้มีผลบังคับไปถึงบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ปรากฏว่าหนังสือทั้งสองฉบับข้างต้นได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามที่มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔)^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนด และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงหลักเกณฑ์ตามหนังสือทั้งสองฉบับมาก่อนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๘^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น หนังสือทั้งสองฉบับจึงเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา ๓^{๓๗} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๓๕-๓๖} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา ๗ (๔) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร

^{๓๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ



จัดตั้งศาลปกครองฯ และมาตรา ๕^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ คุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าตามที่หนังสือทั้งสองฉบับข้างต้นกำหนด มาใช้ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือก เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาประมูลจ้างก่อสร้างสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีแห่งใหม่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคาตามประกาศคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง รายชื่อผู้ค้า ที่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแห่งใหม่ฯ ตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งเป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๓๐/๒๕๕๔)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือ ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัย ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

^{๓๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ



การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้ในเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติมจากประกาศประกวดราคา ถือเป็น การดำเนินการออกประกาศประกวดราคาโดยไม่เปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม กรณีจึงไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้เข้าร่วมประกวดราคาได้ซื้อเอกสารประกวดราคาไปแล้วจึงทราบจากรายละเอียดในเอกสารประกวดราคาว่าตนถูกจำกัดสิทธิตามเงื่อนไขการประกวดราคา ทำให้ไม่อาจเข้าร่วมเสนอราคาได้ ผู้ซื้อเอกสารประกวดราย่อมได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งชอบที่จะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ประกวดราคาจ้างดำเนินการโครงการจัดทำแผนที่เพื่อการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อดำเนินการจัดทำแผนที่รูปถ่ายทางอากาศครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยแบ่งงานออก ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ งานบินถ่ายรูปทางอากาศ ส่วนที่ ๒ งานทำแผนที่รูปถ่ายออร์โทสตี และให้ผู้สนใจติดต่อขอซื้อเอกสารประกวดราคาในราคาชุดละ ๕๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ซื้อเอกสารประกวดราคาจ้างดังกล่าว จึงทราบว่าเอกสารประกวดราคาจ้างมีข้อกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคามากกว่าที่ระบุไว้ในประกาศประกวดราคา โดยข้อ ๒.๕ (๑) งานบินถ่ายรูปทางอากาศ มีข้อกำหนดว่า ผู้เสนอราคาจะต้องมีผลงานในประเทศไทยเกี่ยวกับงานจ้างวงเงินไม่น้อยกว่า ๔๐ ล้านบาท และข้อ ๒.๖ (๑) งานทำแผนที่รูปถ่ายออร์โทสตี มีข้อกำหนดว่าผู้เสนอราคาจะต้องมีผลงานในประเทศไทยเกี่ยวกับงานจ้างวงเงินไม่น้อยกว่า ๑๕ ล้านบาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าวไว้ในประกาศประกวดราคาเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่าตนถูกจำกัดสิทธิไม่อาจเข้าเสนอราคาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คืนเงินค่าซื้อเอกสารประกวดราคาจ้างจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด



วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศสำนักงาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ประกวดราคาจ้างดำเนินการโครงการจัดทำแผนที่ เพื่อการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้ในเอกสารประกวดราคาข้อ ๒.๕ (๑) และข้อ ๒.๖ (๑) เพิ่มเติมจากประกาศประกวดราคาดังกล่าว ซึ่งบุคคลทั่วไปที่สนใจ จะเข้าแข่งขันประกวดราคา รวมทั้งผู้ฟ้องคดีจะทราบถึงรายละเอียดดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อ ได้ซื้อเอกสารประกวดราคานั้นแล้ว ถือเป็นการดำเนินการออกประกาศประกวดราคา โดยไม่เปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม กรณีจึงไม่ชอบ ด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๕ ทวิ^{๓๙} ข้อ ๓๐^{๔๐}

^{๓๙-๔๐} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๕ ทวิ การจัดหาพัสดุตามระเบียบนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหา ต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน เว้นแต่กรณีที่มีลักษณะเฉพาะ อันเป็นข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต้องมีการบันทึกหลักฐาน ในการดำเนินการ พร้อมทั้งต้องระบุเหตุผลในการพิจารณาสั่งการในขั้นตอนที่สำคัญไว้เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ ๓๐ ส่วนราชการใดประสงค์จะคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้าง ให้กระทำได้ในกรณีที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ประกาศให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผย พร้อมทั้งส่งให้ กวพ. ด้วย

ในการดำเนินการคัดเลือก ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดทำรายงานเสนอขออนุมัติ หัวหน้าส่วนราชการผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ พร้อมด้วยเอกสารคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น โดยมี รายละเอียดอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องทำการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น
- (๒) ประเภท วงเงิน และรายละเอียดของพัสดุหรืองานที่จะต้องซื้อหรือจ้าง
- (๓) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก ซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และโรงงาน ฐานะการเงิน เป็นต้น
- (๔) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก



ข้อ ๓๑^{๔๑} และข้อ ๔๔^{๔๒} เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

^{๔๑-๔๒} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๓๑ เมื่อหัวหน้าส่วนราชการสั่งการอนุมัติในข้อ ๓๐ แล้ว ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำประกาศเชิญชวนเพื่อคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น

ประกาศเชิญชวน อย่างน้อยให้แสดงรายการดังต่อไปนี้

- (๑) รายละเอียดเฉพาะของที่ต้องการซื้อหรืองานที่ต้องการจ้าง
- (๒) ประสบการณ์ และผลงานของผู้เสนอที่มีลักษณะและประเภทเดียวกัน
- (๓) สมรรถภาพ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและโรงงาน
- (๔) ฐานะการเงิน
- (๕) หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาคัดเลือก

(๖) สถานที่ในการขอรับ หรือขอซื้อเอกสารคุณสมบัติเบื้องต้น

ในประกาศครั้งแรก ให้กำหนดสถานที่ วัน เวลารับข้อเสนอ ปิดการรับข้อเสนอ และเปิดซองข้อเสนอ พร้อมทั้งประกาศโฆษณาและแจ้งลักษณะโดยย่อของพัสดุที่ต้องการซื้อหรืองานที่ต้องการจ้าง และกำหนดเวลาให้พอเพียงเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่สนใจจัดเตรียมข้อเสนอ ทั้งนี้ จะต้องกระทำก่อนวันรับซองข้อเสนอไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยประกาศทางวิทยุกระจายเสียงและลงประกาศในหนังสือพิมพ์ หากเห็นสมควรจะส่งประกาศเชิญชวนไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรงหรือโฆษณาด้วยวิธีอื่นอีกก็ได้

สำหรับการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการประกวดราคานานาชาติ ให้ประกาศโฆษณาก่อนวันรับซองข้อเสนอไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินทุนหรือเงินช่วยเหลืออีกด้วย

ข้อ ๔๔ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำเอกสารประกวดราคาตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนดหรือตามแบบที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว

การจัดทำเอกสารประกวดราคาขายใดจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากที่ กวพ. กำหนดหรือแบบที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างหรือแบบดังกล่าว และไม่ทำให้ทางราชการเสียเปรียบก็ให้กระทำได้ เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอ ก็ให้ส่งร่างเอกสารประกวดราคาไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อน

การเผยแพร่เอกสารประกวดราคาให้จัดทำเป็นประกาศ และมีสาระสำคัญดังนี้

- (๑) รายการพัสดุที่ต้องการซื้อ หรืองานที่ต้องการจ้าง

(มีต่อหน้าถัดไป)



ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕^{๔๓} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการซื้อเอกสารประกวดราคาเป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คืนเงินค่าซื้อเอกสารประกวดราคาจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๘/๒๕๕๔)

๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๑) พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับการอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านโดยวิธีการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระ เมื่อถูกย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๑-๔๒ หน้า ๓๙)

(๒) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าประกวดราคา

(๓) กำหนดวัน เวลา รับซอง ปิดการรับซอง และเปิดซองประกวดราคา

(๔) สถานที่และระยะเวลาในการขอรับหรือซื้อเอกสารการประกวดราคาและราคาของเอกสาร

(๕) แหล่งเงินกู้และประเทศผู้มีสิทธิเข้าประกวดราคา ในกรณีประกวดราคานานาชาติ

^{๔๓} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง



ยังคงสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน
ชำระรายการในท้องที่ใหม่ได้ ดังนั้น แม้ว่าทางราชการจะได้จัดที่พักให้ในภายหลัง
สิทธิของข้าราชการที่จะได้รับค่าเช่าบ้านตามที่เคยมีสิทธิอยู่เดิมก็ยังคงมีอยู่ต่อไป
การงดจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพราะเหตุที่ทางราชการ
ได้จัดที่พักอาศัยให้ในภายหลัง จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้
ต้องปฏิบัติและเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการผู้นั้น

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู โรงเรียนอนุตรดิตถ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งมีสิทธิ
เบิกเงินค่าเช่าบ้านได้ตามกฎหมาย ได้ขออนุมัติเปลี่ยนการเบิกเงินค่าเช่าบ้านเป็น
ค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับธนาคาร โดยได้รับอนุมัติตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน
๒๕๓๒ เป็นต้นมา ต่อมา โรงเรียนอนุตรดิตถ์มีบ้านพักข้าราชการว่างอยู่ โรงเรียนอนุตรดิตถ์
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีหนังสือหรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงหารือ
กรณีดังกล่าวไปยังกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แล้วมีคำวินิจฉัยตามความเห็นของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้งดจ่ายค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับ
ธนาคารแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือ
คำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกัน
ชำระค่าเช่าบ้านในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จนถึง
วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๒๘,๖๐๐ บาท และชำระเงิน
ค่าเช่าบ้านดังกล่าวในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงงวด
เดือนกรกฎาคม ๒๕๔๗ แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เหตุแห่งความเดือดร้อน
ของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดอุตรดิตถ์มิได้อนุมัติเบิกจ่าย



ค่าเช่าบ้านตามที่คุณฟ้องคดีมีค่าขอ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖^{๔๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมอยู่ก่อนที่ทางราชการจะจัดที่พักให้ การที่คุณฟ้องคดีไม่เข้าพักอาศัยในที่พักที่ทางราชการจัดให้และผู้ดำเนินการสามัญศึกษาจังหวัดอุดรธานี ถือเป็นเหตุไม่พิจารณาค่าขอเบิกค่าเช่าบ้านของคุณฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของทางราชการ เพราะทางราชการต้องการที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ และเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ดำเนินการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ยืมราคาบ้านที่ต้องชำระไปแล้วและได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจโดยชอบแล้ว กลับมางดการจ่ายเงินค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดีเพราะเหตุที่ทางราชการได้จัดที่พักราชการให้ในภายหลัง จึงเป็นการทำให้ข้าราชการต้องเดือดร้อนเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่เป็นไปตามความประสงค์ของทางราชการ ยิ่งไปกว่านั้น จะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับการอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยวิธีการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระ เมื่อถูกย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ซึ่งมีสิทธิ

^{๔๔} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน อยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว



เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ยังคงสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระ
เงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการที่จะได้รับ
ค่าเช่าบ้านข้าราชการยังคงมีอยู่ต่อไป ถึงแม้ทางราชการจะได้จัดที่พักของทางราชการให้
ในภายหลังก็ตาม ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดอุดรดิตถ์ไม่พิจารณาอนุมัติ
จ่ายเงินค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ ของผู้ฟ้องคดี
จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่สิทธิ กล่าวคือ ไม่ได้รับค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท นับแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ จนถึงวันฟ้องคดี
และไม่ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องคดีจนถึง
เดือนกรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดสัญญากู้เงินเพื่อชำระราคาบ้าน การกระทำดังกล่าว
ของผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดอุดรดิตถ์ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตาม
มาตรา ๔๒^{๔๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงาน
ต้นสังกัด จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด
อุดรดิตถ์ได้กระทำตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ
ในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท นับแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ จนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๔๖
เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๒๘,๖๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้จ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการ
ในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท นับแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๖ เรื่อยไปจนถึงเดือนกรกฎาคม
๒๕๔๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑/๒๕๕๔)

^{๔๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย
ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า
ผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น



(๒) องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและซ่อมแซมบำรุงรักษาทางตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงมีหน้าที่จัดทำป้ายเตือนกรณีสะพานที่ใช้ในการสัญจรขาด และยังคงดำเนินการปิดทางบริเวณก่อนถึงสะพานที่เกิดเหตุเพื่อป้องกันมิให้มีการสัญจรผ่านไปถึงสะพานได้ หากไม่ดำเนินการย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และหากการละเลยดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้ทาง ย่อมเป็นการกระทำละเมิดด้วยการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

นาย ก. ได้ขับรถยนต์กระบะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าซื้อไปตามถนนสาย พช ๒๐๖๖ จำเรียง - อีโตกวังจวน โดยไม่ทราบว่สะพานข้ามแม่น้ำป่าสักชำรุดเสียหายใช้สัญจรไปมาไม่ได้ เป็นเหตุให้รถยนต์ตกลงในแม่น้ำป่าสักได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโตก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและหน้าที่ในการซ่อมแซมบำรุงรักษาทางสายดังกล่าว จึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าซ่อมรถยนต์ เป็นเงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียหายที่ไม่อาจใช้ประโยชน์จากรถยนต์ไต่ นับแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๙ จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยนับถึงวันฟ้องคดี รวม ๕ เดือน เดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และค่าเสื่อมราคารถยนต์เป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖๗ (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น ไม่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำป้ายที่มีข้อความว่า “อันตรายสะพานขาด” สักกี่ป้ายก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยมิได้ดำเนินการปิดทางบริเวณก่อนถึงสะพานที่เกิดเหตุเพื่อป้องกันมิให้มีการสัญจรผ่านไปถึงสะพานได้ ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่พอสมควรแก่เหตุ อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่าตั้งแต่สะพานขาดเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม



๒๕๔๗ จนถึงวันที่รถยนต์คันพิพาทตกสะพานเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการใดๆ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมการส่งเสริมองค์การส่วนท้องถิ่นหรือดำเนินการใดๆ เพื่อเร่งรัดให้มีการซ่อมแซมสะพานให้ใช้ได้ดังเดิม จนเกิดอุบัติเหตุขึ้นกับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยการละเลยต่อหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและละเลยต่อหน้าที่ในการซ่อมแซมบำรุงรักษาทางตามมาตรา ๖๗^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีผลโดยตรงทำให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุเสียหายจนใช้การไม่ได้ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่มาตรา ๔๔๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ร ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๒๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ร ท่านว่าหนี้ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัย

^{๔๖} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร



พฤติการณ์เป็นประมาท ข้อสำคัญก็คือว่า ความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำป้ายเตือนขนาดใหญ่และสามารถมองเห็นได้ชัดเจน มีข้อความว่า อันตรายสะพานขาด โดยนำไปวางขวางปากทางสาย พช ๒๐๖๖ จำเรียง - อีโดกวงจัน ให้เหลือช่องทางเดินรถยนต์เพียงหนึ่งช่องทาง ซึ่งหากนาย ก. มีความระมัดระวังในการขับรถยนต์ตามสมควรย่อมต้องสังเกตเห็นป้ายดังกล่าว อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่อของนาย ก. รวมอยู่ด้วย ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นแก่รถยนต์ของผู้ฟ้องคดี โดยเมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์แล้วเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสภาพาบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รวมทั้งป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในวันที่เกิดเหตุมีป้ายเตือนสะพานขาดติดตั้งไว้ห่างจากสะพานที่เกิดเหตุประมาณ ๒ - ๓ กิโลเมตร เพียงป้ายเดียว อันแสดงถึงความไม่ใส่ใจที่จะป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้กับประชาชนทั่วไป ความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้มีผลจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมากกว่าความประมาทเลินเล่อของนาย ก. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละแปดสิบของความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งในส่วนของค่าซ่อมรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีตามที่อยู่กลางประกันภัยซ่อมรถยนต์ตามมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยจังหวัดกระทรวงพาณิชย์ กำหนด ตรีราคา แต่ไม่เกิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และค่าเสียหายที่ไม่อาจใช้ประโยชน์จากรถพิพาทได้ โดยค่าเสียหายในส่วนหลังนี้ให้คิดจากฐานเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายส่วนนี้เป็นเงินเดือนละ ๘,๐๐๐ บาท ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๙ (รถยนต์พิพาทประสบอุบัติเหตุวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘) จนถึงวันฟ้องคดี รวมระยะเวลา ๕ เดือน เป็นเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ชดใช้ต่อไปอีกเดือนละ ๘,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชดใช้ค่าซ่อมรถยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าขออื่นให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๔๔)



๒.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

(๑) กรณีที่มีการเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วนแล้วปรากฏว่า ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นมีเนื้อที่น้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน เจ้าของที่ดินนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องขอเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้น โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจปฏิเสธคำร้องขอได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดิน อันเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินไม่ได้รับเงินค่าทดแทนตามกฎหมาย ต้องถือว่ามีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าดอกเบี้ยเพื่อทดแทนความเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดินดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๙ ตารางวา ซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนบางส่วนเป็นจำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๙ ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑ สายอินทร์บุรี – เชียงใหม่ ตอนทางเลี้ยวเมืองลำปาง พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีคงเหลือเนื้อที่ ๑ ไร่ ๒๐ ตารางวา มีความยาวด้านหน้า ๘.๓๙ เมตร ซึ่งน้อยกว่าห้าวา (๑๐ เมตร) และที่ดินมิได้อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ และหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ร้องขอให้อธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธไม่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ



จากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้ดังเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่จัดซื้อที่ดินดังกล่าว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปฏิเสธไม่จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ จากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว พร้อมชำระดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดซื้อที่ดินดังกล่าว รวมทั้งค่าเสียหายอื่นๆ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นเรื่องที่รัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายพรากเอาทรัพย์สินของราษฎรเพื่อใช้ประโยชน์ ในการบริการสาธารณะของรัฐ และการที่รัฐใช้อำนาจดำเนินการเวนคืนดังกล่าว ย่อมทำให้ ราษฎรที่สูญเสียทรัพย์สินต้องแบกรับภาระมากกว่าราษฎรรายอื่นที่มีได้ถูกเวนคืน ดังนั้น รัฐจึงต้องมีมาตรการแก้ไขเยียวยาความสูญเสียหรือความเสียหายให้แก่ราษฎรที่ถูก เวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นบทบัญญัติหนึ่งที่รัฐใช้ในการเยียวยาแก้ไข ความเสียหายแก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดิน โดยในวรรคหนึ่งของบทบัญญัติดังกล่าว^{๔๗} ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวาหรือ ด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับ ที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน มีสิทธิยื่นคำร้องขอเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องเวนคืน หรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือนั้น โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจปฏิเสธคำร้องขอ ส่วนการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น หมายความว่า ถ้าอยู่ในขั้นตอน ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเจ้าหน้าที่จะต้อง

^{๔๗} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลือ อยู่ไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน หรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ



ดำเนินการจัดซื้อ และถ้าอยู่ในระหว่างขั้นตอนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน
 เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือนั้น ดังนั้น เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดี
 มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้านหนึ่งน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มิได้
 ติดต่อกันกับที่ดินแปลงอื่นของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการ
 จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง
 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธไม่จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ
 ดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดี
 อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าทดแทนตามกฎหมาย ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงิน
 ค่าที่ดินล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง^{๔๘} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน
 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าดอกเบี้ยเพื่อทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี
 ในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินนับแต่วันที่
 พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา ๓๓^{๔๙} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น
 ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องจ่ายเงินค่าที่ดินภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

^{๔๘-๔๙} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่
 หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของ
 หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงิน
 ค่าอสังหาริมทรัพย์ล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง หรือจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่า
 กำหนดเวลาตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน
 ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงิน
 ดังกล่าว นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน



ต้องดำเนินการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดี คือ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยจะครบกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าที่ดินภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และต้องจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินนับแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ พิพากษาให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งปฏิเสธคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดี โดยถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องดำเนินการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือร้องขอดังกล่าวตามมาตรา ๑๐^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินนับแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ดำเนินการภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๔)

^{๕๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อน



(๒) ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีหน้าที่ต้องรวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้ถูกต้องครบถ้วนเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา กำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หากใช้พิจารณาแต่เฉพาะหลักฐาน ที่ผู้ถูกเวนคืนนำเสนอเท่านั้น หากกรณีใดยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อยู่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ย่อมเรียกให้ผู้ถูกเวนคืนส่งหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาได้ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ๒ ชั้น โดยใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพค้าขาย ซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนบางส่วน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อสร้าง ทางหลวงเทศบาล ต่อมา ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน คณะกรรมการกำหนด ราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ ราคาตารางวาละ ๘๐,๐๐๐ บาท และเพิ่มเงินค่าทดแทน ที่ดินให้อีกร้อยละ ๒๐ เป็นตารางวาละ ๑๐๘,๐๐๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ข้อที่ (๒) ที่กำหนดว่า ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในการพักอาศัย เพิ่มให้ร้อยละ ๒๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนด ค่าทดแทนดังกล่าวไม่เป็นธรรมเนื่องจากเป็นการนำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ มาใช้ มิใช่ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด นอกจากนี้ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ ในการพักอาศัยและประกอบกิจการค้าขายอยู่ในชุมชนขนาดใหญ่ ใกล้แหล่งประกอบ ธุรกิจและหน่วยงานราชการต่างๆ มีราคาซื้อขายที่ดินไม่ต่ำกว่า ตารางวาละ ๑๘๐,๐๐๐ บาท จึงยื่นอุทธรณ์ขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่ม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการ พิจารณาอุทธรณ์จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่อย่างไรก็ดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นตารางวาละ



๑๘๐,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบัญชีสำรวจทรัพย์สิน อาคารสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำการสำรวจ โดยมีหัวหน้าฝ่ายจัดกรรมสิทธิ์รับรองความถูกต้อง ระบุลักษณะอาคารของผู้ฟ้องคดีว่าเป็น อาคารพาณิชย์ ค.ส.ล. ๒ ชั้น ประกอบกับสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมีลักษณะเป็น อาคารพาณิชย์ปลูกสร้างต่อเนื่องกับอาคารพาณิชย์ของบุคคลอื่นเป็นแนวยาวและอยู่ติดกับ ถนนพหลโยธิน อันเป็นลักษณะของตึกแถวอาคารพาณิชย์โดยทั่วไปที่ใช้ประกอบกิจการ อาชีพค้าขายเป็นส่วนใหญ่ จึงเชื่อได้ว่าอาคารพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดีใช้ประกอบอาชีพค้าขาย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งสำเนาใบทะเบียนพาณิชย์ ทะเบียนที่ อ.๑๐๔๑๘๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๑๗ ชนิดแห่งพาณิชย์กิจขายผลไม้สดมาเป็นหลักฐานในชั้นยื่นคำแถลงต่อ ศาลปกครองสูงสุดเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการพาณิชย์มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงรับฟังได้ว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีการใช้ประโยชน์สำหรับ พาณิชยกรรมซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนเพิ่มในอัตราร้อยละ ๓๐ ของฐานราคา ค่าทดแทนที่ดินตามหลักเกณฑ์ข้อที่ (๓) ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด แนวทางไว้ ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีหน้าที่รวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้ถูกต้องครบถ้วนเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่มุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ พิจารณากำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้เป็นธรรมทั้งต่อเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และหากกรณีใดยังมีข้อโต้แย้งอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์คณะกรรมการกำหนดราคา เบื้องต้นฯ ก็ย่อมเรียกให้ผู้ถูกเวนคืนส่งหลักฐานเพิ่มเติมได้ หากใช้ว่าหากเจ้าของที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์รายใดมิได้ส่งหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ครบถ้วนแล้ว ก็จะไม่พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ผู้ถูกเวนคืนตามหลักฐานที่มีเท่านั้น การที่คณะกรรมการ กำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเพิ่มเงิน ค่าทดแทนที่ดินให้อีกร้อยละ ๒๐ เนื่องจากเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงดังกล่าว ใช้ประโยชน์ในการพักอาศัย จึงเป็นการกำหนดราคาที่ยังไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าทดแทนที่ดิน ให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นในส่วนนี้ร้อยละ ๓๐ ของราคาฐาน เป็นตารางวาละ ๑๑๗,๐๐๐ บาท



แล้วพิพากษาให้จ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๔๕,๐๐๐ บาท จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๖/๒๕๕๔)

(๓) แม้ที่ดินส่วนที่เหลือจะอยู่นอกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าตามประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่เมื่อผลในทางกฎหมายภายหลังการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้างดงกล่าว ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือเสื่อมประโยชน์จากการใช้สอย เนื่องจากถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้ข้อจำกัดของเขตเดินสายไฟฟ้า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องพึงต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายในกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ทรงสิทธิในที่ดินส่วนดังกล่าวด้วย อันจะเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบในกรณีเช่นว่านั้น ให้ได้รับการเยียวยา ซึ่งแม้ว่าการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าของทรัพย์สินเกินสมควรด้วย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ตามโครงการสายส่งไฟฟ้า ๑๑๕ กิโลวัตต์ เชียงใหม่ ๒ – แม่แตง ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าจำนวน ๔ แปลง และไม่ได้ถูกแนวเขตสายไฟฟ้า จำนวน ๑ แปลง โดยมีที่ดินที่เหลือจากการถูกแนวเขตสายไฟฟ้าทั้งหมดเนื้อที่ ๒๕๑^๕/_{๑๐} ตารางวา คณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดเชียงใหม่ฯ มีมติให้ใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดและราคาที่ดินตามสภาพทำเลที่ตั้ง ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดให้แก่ราษฎรที่ถูกแนวเขตสายไฟฟ้า และเนื่องจากไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจ่ายค่าทดแทนไม่เต็มราคา แต่จ่ายในอัตราร้อยละของราคาที่กำหนดตามประเภทที่ดินหรือผลกระทบที่ได้รับ คือ (๑) ที่ตั้งเสาไฟฟ้าจ่ายให้ร้อยละ ๑๐๐ (๒) ที่บ้านจ่ายให้ร้อยละ ๙๐ (๓) ที่สวนจ่ายให้ร้อยละ ๙๐ และ (๔) ที่นาจ่ายให้ร้อยละ ๕๐ โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓ แปลง ที่ถูกเขตแนวสายไฟฟ้า คณะกรรมการฯ กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนร้อยละ ๙๐ ของราคาไร่ละ ๓,๕๖๐,๐๐๐ บาท ส่วนแปลงที่ ๔ กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนร้อยละ ๙๐ ของราคาไร่ละ ๔๘๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากที่ดินทั้งสี่แปลงเป็นที่ดินประเภทที่บ้าน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าการการไฟฟ้า



ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินตามราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีซื้อมาในราคาไร่ละ ๓,๙๕๙,๓๙๒ บาท และชดใช้เงินค่าเสียหายของราคาที่ดินที่เหลือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิเสธการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินตามราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ที่ดินแปลงที่ ๔ ควรกำหนดฐานราคาค่าทดแทนให้ใหม่เป็นราคาไร่ละ ๓,๕๖๐,๐๐๐ บาท เท่ากับที่ดินแปลงอื่น ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวยังไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ จากการที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเขตเดินสายไฟฟ้าทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือเสื่อมราคาลง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าทดแทนส่วนที่ถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าเพิ่มขึ้น และจ่ายค่าทดแทนความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ซื้อที่ดินมาในราคาไร่ละ ๓,๙๕๙,๓๙๒ บาท แต่ไม่ได้จดทะเบียนตามราคาดังกล่าวเพราะต้องการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนที่ดิน เป็นการกล่าวอ้างเพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงไม่อาจนำราคาดังกล่าวมากำหนดค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคาค่าทดแทนราคาไร่ละ ๓,๕๖๐,๐๐๐ บาท และจ่ายในอัตราร้อยละ ๙๐ ของราคาที่กำหนดจึงชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว ส่วนกรณีที่ดินที่เหลือจากการถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแนวเขตเดินสายไฟฟ้าได้ตัดผ่านกลางที่ดินทำให้ที่ดินแบ่งออกเป็นสองฝั่งและที่ดินส่วนที่ไม่ถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพเนื่องจากถูกจำกัดการใช้ประโยชน์บางอย่าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยอมรับว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปลูกบ้านตามแบบแปลนที่ออกแบบไว้ได้ แต่ต้องออกแบบใหม่ให้สอดคล้องกับที่ดินที่เหลือภายใต้ข้อจำกัดของเขตเดินสายไฟฟ้า จึงเห็นได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือเสื่อมประโยชน์ในการใช้สอย ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายตลอดเวลาที่สายไฟฟ้าพาดผ่านไม่น้อยไปกว่าการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งมาตรา ๔๙^{๕๑}

^{๕๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๙ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ



ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ แม้การกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าจะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ต้องไม่สร้างภาระให้กับเจ้าของทรัพย์สินจนเกินสมควร และต้องเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม ตามนัยมาตรา ๓๐^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีสำหรับที่ดินในส่วนนี้ด้วย โดยราคาตามสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินโครงการบ้านพิมุกต์ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่มีราคาตามทำเลที่ตั้งไร่ละ ๓,๕๖๐,๐๐๐ บาท ค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการไม่สามารถใช้ที่ดินได้ตามสภาพและทำเลที่ตั้งจึงต้องคิดจากราคาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ที่ดินส่วนที่อยู่นอกเหนือ

^{๕๒} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (๒) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- (๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (๔) การกระทำตามมาตรา ๒๙ (๓)

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และถ้ามีดอกเบียหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

เมื่อ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคสองแล้ว ให้ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกัน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด



เขตเดินสายไฟฟ้าผู้ฟ้องคดียังคงสามารถใช้ปลูกสร้างบ้านได้ตามสภาพของที่ดิน จึงควรกำหนดค่าทดแทนความเสียหายที่ดินในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๓๐ ของราคาไร่ละ ๓,๕๖๐,๐๐๐ บาท ส่วนดอกเบี้ยสำหรับเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่ามาตรา ๓๐ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่าย วางหรือฝากเงินค่าทดแทนนั้น กรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินแก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินแก่ผู้ฟ้องคดีในวันดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๕/๒๕๕๔)

(๔) เมื่อมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินให้แก่ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการโครงการชลประทานสามารถแยกออกได้เป็นสองส่วน โดยส่วนที่หนึ่งเป็นการกำหนดหลักการการจ่ายเงินและกำหนดกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชย และส่วนที่สองเป็นรายละเอียดของตัวบุคคลผู้มีสิทธิที่จังหวัดตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ของส่วนที่หนึ่ง และรายละเอียดของจำนวนเงิน ดังนี้ หากปรากฏข้อผิดพลาดในตัวบุคคลผู้มีสิทธิรับเงินชดเชยที่ปรากฏอยู่ในส่วนที่สองของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะนำเอามติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่สองที่คลาดเคลื่อนเนื่องจากการตรวจสอบมาอ้างเพื่อตัดสิทธิบุคคลผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับเงินชดเชยตามหลักการในส่วนที่หนึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ได้ เนื่องจากรายละเอียดของส่วนที่สองนั้น ย่อมต้องเป็นผลอันเกิดจากการดำเนินการตามหลักการของส่วนที่หนึ่ง ซึ่งถือเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด



ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนเป็นผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ที่ถูกเขตการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยสะแบก โดยเป็นผู้มีรายชื่ออยู่ในแผนที่แปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ร.ว. ๔๓ ก.) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยผู้ฟ้องคดีบางรายเคยได้รับเงินค่าชดเชย (ค่าทดแทนที่ดิน) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ในราคาไร่ละ ๗,๐๐๐ บาท ไปแล้ว เนื่องจากเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองอยู่ ส่วนผู้ฟ้องคดีบางรายยังไม่เคยได้รับเงินดังกล่าวเนื่องจากไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครอง ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เห็นชอบตามผลการประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาตามข้อเรียกร้องของสมัชชาคนจน (ปัญหาเกี่ยวกับการสร้างเขื่อน) ที่เรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินค่าชดเชยเพิ่มขึ้น โดยที่ประชุมมีมติอนุมัติให้จ่ายเงินค่าชดเชย (ค่าทดแทนที่ดิน) ให้แก่ราษฎรผู้ที่มีรายชื่อปรากฏในแผนที่แปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ร.ว. ๔๓ ก.) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และรายชื่อตามที่จังหวัดยโสธรตรวจสอบไว้ว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยสะแบก จำนวน ๘๘ ราย เนื้อที่ ๓,๔๕๓ - ๒ - ๘๘ ไร่ โดยให้จ่ายให้เฉพาะพื้นที่ที่ราษฎรดังกล่าวครอบครองอยู่แต่ยังไม่ได้ทำประโยชน์หรือยังไม่เคยทำประโยชน์ ในอัตราไร่ละ ๓๒,๐๐๐ บาท กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงได้จ่ายเงินค่าชดเชยเพิ่มแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกเขตก่อสร้างดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ โดยหากผู้ใดได้รับเงินค่าชดเชย (ค่าทดแทนที่ดิน) ในส่วนที่ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว จะคำนวณจ่ายในพื้นที่ส่วนที่เหลือ และหากผู้ใดยังไม่ได้รับค่าชดเชย (ค่าทดแทนที่ดิน) เลย จะคำนวณจ่ายให้เต็มตามพื้นที่ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนไม่ได้รับเงินค่าชดเชยดังกล่าว เนื่องจากมิใช่ผู้มีรายชื่อในจำนวน ๘๘ ราย ตามที่จังหวัดตรวจสอบไว้ว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากโครงการเขื่อนห้วยสะแบกตามที่ปรากฏในมติดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายเงินค่าชดเชยรวมจำนวน ๗,๗๖๘,๐๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เป็นการดำเนินการตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการโครงการชลประทาน โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ สามารถแยกได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเป็นส่วนของการกำหนดหลักการหรือวางหลักการให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้มีรายชื่อปรากฏในแผนที่แปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ร.ว. ๔๓ ก.) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และ



รายชื่อตามที่จังหวัดตรวจสอบไว้ว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยสะแบก โดยคิดราคาที่ดินไร่ละ ๓๒,๐๐๐บาท อันเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญซึ่งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวชอบที่จะถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด สำหรับส่วนที่สอง คือรายละเอียดในส่วนของจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าขนย้าย จำนวนเนื้อที่หรือจำนวนเงินที่ต้องจ่ายทั้งหมดซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการดำเนินการตามหลักการที่กำหนดไว้ในส่วนที่หนึ่งจึงหาใช่ส่วนที่เป็นสาระสำคัญไม่ เนื่องจากอาจมีความคลาดเคลื่อนจากหลักการที่กำหนดไว้ในส่วนที่หนึ่งได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนเป็นผู้มีรายชื่ออยู่ในแผนที่แปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ร.ว. ๔๓ ก.) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และมีที่ดินที่ครอบครองอยู่ในแผนที่ดังกล่าว โดยบางคนเคยได้รับเงินค่าขนย้าย (ค่าทดแทนที่ดิน) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ไปแล้ว แต่บางคนยังไม่เคยได้รับเนื่องจากไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดินที่ได้ครอบครองอยู่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เช่นเดียวกับราษฎรผู้มีรายชื่อจำนวน ๘๘ ราย ตามที่จังหวัดยโสธรจัดทำขึ้น การที่จังหวัดยโสธรจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชย แต่ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการห้วยสะแบกและมีเนื้อที่ครอบครองในแผนที่แปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ร.ว. ๔๓ ก.) จึงเป็นการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยโดยไม่ถูกต้องตามหลักการที่กำหนดไว้ในส่วนที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยคณะกรรมการการจ่ายเงินชดเชยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ โครงการห้วยสะแบก จึงหามีความชอบธรรมใดๆ ที่จะยกรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยที่จังหวัดจัดทำคลาดเคลื่อนดังกล่าวมาเป็นเหตุบอกรัดไม่จ่ายเงินค่าชดเชยค่าขนย้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนได้ไม่ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายเงินค่าขนย้าย (ค่าทดแทนที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนตามสิทธิที่แต่ละคนพึงได้รับตามกรอบของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ พร้อมทั้งดอกเบี้ย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๗/๒๕๕๔)



๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านคิดค่าจ้างในลักษณะเหมารวมซึ่งถือความสำเร็จของงานขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล อันได้แก่ ปริมาณของน้ำที่บรรจุได้เป็นผลสำเร็จของงาน การที่ผู้รับจ้างขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลจนได้ปริมาณน้ำตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว แม้ว่าจะไม่ได้ความลึกของการขุดเจาะตามข้อกำหนดของสัญญา ก็ต้องถือว่าผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว สำหรับความลึกของการขุดเจาะที่ระบุในสัญญานั้น ถือเป็นเพียงรายการประมาณราคากลางเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดราคาจ้างเท่านั้น มิได้มีความหมายเป็นการแยกจ้างตามระยะความลึกของการขุดเจาะแต่อย่างใด ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ในสัญญาโดยมีอาจหักเงินค่าจ้างจากภาระงานที่ผู้รับจ้างทำน้อยกว่าที่ประมาณการไว้ได้

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองชีล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ในวงเงิน ๘๗๘,๐๐๐ บาท โดยข้อสัญญากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญาได้ หากงานพิเศษนั้นอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่างๆ ในเอกสารสัญญานี้ด้วย ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีเริ่มทำงานก่อสร้างตามสัญญาโดยการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล หัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองชีล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างโดยมีรายละเอียดว่า ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงเปลี่ยนแปลงจากการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลความลึกที่ ๑๕๐ เมตร เป็นความลึกที่ ๕๖ เมตร ทำให้โครงการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลในวงเงิน ๒๖๘,๙๕๐ บาท เปลี่ยนแปลงเป็นเงิน ๑๐๐,๔๐๘ บาท และตัดค่าอุปกรณ์ต่างๆ จำนวน ๖ รายการ เป็นเงิน ๒๒,๖๓๒ บาท โดยผู้ฟ้องคดีและ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวแต่อย่างใด ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ได้ส่งมอบงานตามสัญญา ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๙๓,๔๘๕.๐๗ บาท ซึ่งเป็นเงินหลังหักภาษี ณ ที่จ่าย และหักค่าปรับกรณีผู้ฟ้องคดี ส่งมอบงานล่าช้า แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การหักเงินค่าจ้างจำนวน ๑๖๘,๕๔๒ บาท ซึ่งเป็น ค่าชุดเจาะบ่อบาดาลที่ขาดไปจำนวน ๙๔ เมตร ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เป็นธรรม ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างล่าช้าเป็นเวลา ๕๗ วัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระเงินจำนวน ๒๑๘,๕๘๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า โดยที่ข้อ ๑ และข้อ ๔ ของสัญญาจ้างพิพาท กำหนดว่า “ผู้ว่าจ้างตกลงจ้าง และผู้รับจ้างตกลงรับจ้างเหมาทำการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน” และ “(สัญญาเป็น ราคาเหมารวม) ผู้ว่าจ้างตกลงจ่ายและผู้รับจ้างตกลงรับค่าจ้างจำนวนเงิน ๘๗๘,๐๐๐ บาท โดยถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์” ประกอบกับตามสัญญาดังกล่าว คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ตกลงกันให้ผู้รับจ้างชุดเจาะบ่อบาดาลจำนวน ๑ บ่อ ให้ได้ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง คิดค่าจ้างในลักษณะเหมารวม ซึ่งหมายความว่า สัญญาจ้าง ถือความสำเร็จของงานชุดเจาะบ่อบาดาลให้ได้ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง เป็นผลสำเร็จของงาน ส่วนความลึกของการชุดเจาะเป็นเพียงประมาณการไว้เท่านั้น หากผู้รับจ้างได้ทำการชุดเจาะบ่อบาดาลได้น้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ถือว่าผู้รับจ้าง ได้ทำงานแล้วเสร็จครบถ้วนบริบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในรายละเอียดตามแบบแปลนท้าย สัญญาและข้อกำหนดกับเงื่อนไขของสัญญา รวมทั้งเอกสารแนบท้ายสัญญาแล้ว ผู้ว่าจ้าง มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการ ชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลนั้น สัญญาพิพาทกำหนดหลักการไว้กว้างๆ ว่า ทำการชุดเจาะ บ่อบาดาลให้ได้ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง จำนวน ๑ บ่อ ส่วนการกำหนด รายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในประมาณการค่าก่อสร้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำขึ้น ซึ่งรวมถึงการ กำหนดความลึกของการชุดเจาะว่าไม่น้อยกว่า ๑๕๐ เมตร จำนวน ๑ บ่อ ราคาวัสดุ ก่อสร้างต่อหน่วย ๑,๗๖๓ บาท เป็นเงิน ๒๖๘,๘๕๐ บาท นั้น เป็นเพียงรายการประมาณ ราคากลางเพื่อประกอบการพิจารณาราคาจ้างเท่านั้น มิได้มีความหมายเป็นการแยกจ้าง



เป็นระยะเวลาความลึกตามการขุดเจาะแต่ประการใด สำหรับกรณีที่มีการทำบันทึกข้อตกลง เพื่อเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการขุดเจาะบ่อบาดาลจากความลึกที่ ๑๕๐ เมตร มาเป็น ความลึกที่ ๕๖ เมตร และตัดลดค่างานลงไปเป็นจำนวนเงินรวม ๑๙๑,๑๗๔ บาท นั้น เมื่อทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ลงนามในข้อตกลงดังกล่าว กรณีจึงมิใช่เป็น การตัดทอนงานหรือเพิ่มงานตามข้อกำหนดในสัญญา จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับผูกพัน คู่สัญญาได้ และการที่ผู้ฟ้องคดียอมรับเงินค่าจ้างบางส่วนไปแล้ว ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี ยอมรับข้อตกลงตามบันทึกดังกล่าวโดยปริยายแต่อย่างใด นอกจากนี้ แม้ว่าข้อ ๑๓ ของ สัญญาจ้าง จะกำหนดให้ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอนซึ่งงานตามสัญญาได้ และข้อ ๑๔ ของสัญญา จะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่างๆ ในเอกสารสัญญาโดยไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะก็ตาม แต่เมื่อสัญญาจ้างพิพาทเป็นการ ทำงานที่ว่าจ้างเหมาแล้วเสร็จตามสัญญา มิใช่เป็นกรณีที่ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานตามข้อ ๑๓ แต่อย่างใด ประกอบกับข้อกำหนดดังกล่าวนี้ เป็นเพียงส่วนที่ให้อำนาจผู้ควบคุมงานในการแก้ไข เพิ่มเติมหรือตัดทอนงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการของการไม่ปฏิบัติตามเท่านั้น มิได้มีความหมายถึงขนาดว่าหากผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จโดยมีภาระการทำงานน้อยกว่า ที่คาดคะเนไว้ จะต้องลดเงินค่าจ้างลงแต่ประการใด นอกจากนี้ การที่สัญญาทางปกครอง มีลักษณะพิเศษที่ให้อำนาจคู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น เป็นข้อกำหนดที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในอันที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาได้แต่เพียง ฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของสัญญาทางปกครอง แต่การใช้สิทธิของ ผู้ว่าจ้างดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความจำเป็นและความเป็นธรรมต่อคู่สัญญา โดยคู่สัญญาต้องเคารพต่อเจตนาของคู่สัญญาตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา ต่อเมื่อ มีความจำเป็นเพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องหรือ มิให้ประโยชน์สาธารณะต้องเสียไปเท่านั้น คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงจะมีสิทธิแก้ไขสัญญา แต่เพียงฝ่ายเดียวได้ และการแก้ไขสัญญาข้างต้นต้องคำนึงถึงดุลยภาพทางการเงินหรือ ความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการแก้ไข



สัญญาโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้เกิดขึ้นจากความจำเป็น การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา โดยบันทึกข้อตกลงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำขึ้น จึงไม่มีผลใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจที่จะปรับลดเงินค่าจ้างจากผู้ฟ้องคดี และมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าจ้างที่ปรับลดลงไปจำนวน ๑๖๘,๕๕๒ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย สำหรับประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าโดยอ้างเหตุเกี่ยวกับขั้นตอนในการทำหนังสือหรือไปยังจังหวัดตรัง นั้น กรณีดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในหน่วยงานด้วยตนเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจนำเหตุผลข้างต้นมาปฏิเสธความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นคู่สัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตามสัญญาโดยการชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงาน คือ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าเป็นการผิดนัดชำระหนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยในกรณีผิดนัดการชำระหนี้ดังกล่าว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๕๙๓,๔๘๕.๐๗ บาท นับแต่วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นเงิน ๕,๑๒๑.๘๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๘/๒๕๕๔)

(๒) การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้าง เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา หากแต่ยินยอมให้ผู้รับจ้างเข้าทำงานต่อแม้ว่าจะผ่านพ้นระยะเวลาที่ต้องทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญามาแล้ว อีกทั้ง ยังยินยอมให้มีการแก้ไขสัญญา โดยปรับแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้าง ซึ่งมีข้อผิดพลาดเนื่องจากการออกแบบของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเอง และแก้ไขกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการทำงานให้ขยายออกไป กรณีย่อมเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างเชื่อถือและไว้วางใจว่าจะไม่ถูกปรับหากได้ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้แก้ไขใหม่ การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างทำบันทึกข้อตกลงยกเลิกกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานตามสัญญาที่แก้ไขใหม่ และกำหนดใหม่เป็นกำหนดระยะเวลาเดิมซึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้ว ก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาที่แก้ไขใหม่



ดังกล่าวเพียง ๓๐ วัน เพื่อจะใช้สิทธิปรับผู้รับจ้าง ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาโดยไม่สุจริต อันไม่ชอบที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

เทศบาลเมืองโพธาราม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิม ตามแบบแปลนเทศบาล ณ เทศบาลเมืองโพธาราม โดยกำหนดให้เริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ และงานต้องแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๓ ปรากฏว่าภายหลังจากเริ่มทำงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขออนุมัติแก้ไขแบบก่อสร้างเนื่องจากพบชั้นดินทรายในระดับความลึกที่ทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถก่อสร้างตามรูปแบบตามสัญญาได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างโดยไม่ได้แจ้งเหตุผลความจำเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดียังสามารถดำเนินการก่อสร้างงานในส่วนที่ไม่ได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวได้ โดยผู้ฟ้องคดีลงชื่อรับทราบและระบุว่า ยินยอมชำระค่าปรับตามสัญญาโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ต่อมา คู่สัญญาได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา (ครั้งที่ ๑) แก้ไขแบบแปลนการก่อสร้าง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขแล้วแต่ก็ยังคงประสบปัญหาในการก่อสร้าง โดยยังคงมีน้ำซึมทำให้ไม่สามารถบดอัดดินกันบ่อได้ คู่สัญญาจึงได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา (ครั้งที่ ๒) แก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างอีกครั้ง และแก้ไขกำหนดระยะเวลาการก่อสร้างแล้วเสร็จ เป็นจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ต่อมาก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา (ครั้งที่ ๓) แก้ไขบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาครั้งที่ ๒ เพื่อยกเลิกการแก้ไขกำหนดเวลาการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยแก้ไขกลับไปเป็นว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๓ ในการนี้ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา (ครั้งที่ ๒) และได้ขอส่งมอบงาน ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างรายงานต่อนายกเทศมนตรีเมืองโพธารามว่า งานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบถูกต้องตามสัญญา เห็นควรจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญา สำนักงานจังหวัดราชบุรีมีหนังสือรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีว่า สาเหตุของความล่าช้าในการก่อสร้างเกิดจากแบบแปลนของผู้ถูกฟ้องคดีผิดพลาด ซึ่งผู้ฟ้องคดีพบชั้นทรายและน้ำใต้ดิน ทำให้



ไม่สามารถก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลนได้ และได้มีการขออนุมัติแก้ไขรูปแบบรายละเอียดจากผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีถึง ๓ ครั้ง งานจึงสำเร็จได้ ทั้งนี้ ในการแก้ไขรูปแบบแต่ละครั้งต้องผ่านกระบวนการพิจารณาตรวจสอบจากช่างและผู้ชำนาญงาน ซึ่งใช้เวลาพอสมควร กรณีไม่ใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากอำนาจอนุมัติให้คงหรือลดค่าปรับในการสั่งจำคุกไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี หัวหน้าสำนักงานจังหวัดราชบุรีจึงเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรีเมืองโพธารามทราบและพิจารณาอนุมัติ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งสงวนสิทธิการปรับตามสัญญา รวมจำนวนวันที่ต้องคิดค่าปรับทั้งสิ้น ๓๑๑ วัน เป็นเงิน ๓,๒๔๙,๙๕๐ บาท คงเหลือค่าก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเป็นเงิน ๘๔๙,๘๓๑ บาท จากค่าก่อสร้าง ๔,๐๙๙,๗๘๑ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างจำนวนดังกล่าวแล้ว แต่ไม่เห็นด้วยกับการปรับ จึงขอสงวนสิทธิเรียกร้องเงินส่วนที่เหลือตามสัญญาและค่าเสียหาย และนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งปรับของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ข้อกำหนดในสัญญากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้หากผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา แต่หากไม่ใช่สิทธิบอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีกรณีทำงานไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดได้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้บอกเลิกสัญญาและได้ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างต่อไป ทั้งที่กำหนดเวลาทำงานตามสัญญาได้สิ้นสุดลงแล้ว อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดียังได้ขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีให้พิจารณาอนุมัติแก้ไขสัญญาตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขออนุมัติ รวมทั้งยังได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างและปรับลดวงเงินค่าก่อสร้างกรณีปรับลดเนื่องจากงานลง และแก้ไขกำหนดระยะเวลาการก่อสร้างแล้วเสร็จจากเดิมที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๓ เป็นแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ บันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงวันทำงานแล้วเสร็จเนื่องจากเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาแห่งสัญญาได้เกิดจากความบกพร่องของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำเอากำหนดวันทำงานแล้วเสร็จเดิมมาเป็นฐานที่ตั้งแห่งการเรียกเบี้ยปรับจากผู้ฟ้องคดีกรณีทำงานแล้วเสร็จเกินกำหนดเวลาตามสัญญาได้อีกต่อไป ทั้งนี้ แม้ว่าบันทึกข้อตกลงที่ให้ยกเลิกการแก้ไขกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาดังกล่าวจะไม่เข้าลักษณะเป็นข้อสัญญาที่มี



วัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการพนันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันจะทำให้บันทึกข้อตกลงดังกล่าวตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐^{๕๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่โดยที่พฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี แต่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานต่อทั้งที่ระยะเวลาแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเดิมได้ล่วงพ้นมาเป็นเวลานานมากแล้วจนงานก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีเชื่อถือและไว้วางใจว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากความล่าช้าเกิดจากความผิดพลาดในการออกแบบของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีให้แก้ไขสัญญาและทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาเพื่อขยายระยะเวลาทำงานแล้วเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ด้วยเหตุนี้ การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทำบันทึกข้อตกลงยกเลิกการแก้ไขกำหนดเวลาทำงานแล้วเสร็จที่แก้ไขใหม่และให้กลับไปใช้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้เดิมก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จที่แก้ไขใหม่เพียง ๓๐ วัน เพื่อจะใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนถึง ๓๑๑ วัน คิดเป็นเงิน ๓,๒๔๙,๙๕๐ บาท จากจำนวนค่าก่อสร้างทั้งสิ้น ๔,๐๙๙,๗๙๑ บาท จึงถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕^{๕๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาเพื่อยกเลิกการแก้ไขกำหนดเวลาทำงานแล้วเสร็จจึงไม่ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างตามสัญญาจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาให้ขยายเป็นวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ แล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการทำงานล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิหักค่าจ้างตามสัญญาไว้เป็นค่าปรับเป็นจำนวน ๓๑๑ วัน เป็นเงิน ๓,๒๔๙,๙๕๐ บาท จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาโดยไม่ชอบ

^{๕๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพนันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

^{๕๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต



ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้แสดงความยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับได้โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ก็ตาม แต่การใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นไปตามเหตุแห่งการปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เมื่อกรณีนี้ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทำงานล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับที่หักไว้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๐/๒๕๕๔)

(๓) การที่หัวหน้าส่วนราชการผู้ว่าจ้างจะใช้ดุลพินิจขยายหรือไม่ขยายเวลาทำงานตามสัญญาออกไปเนื่องจากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด จะต้องพิจารณาให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของทางราชการในการทำให้บริการสาธารณะบรรลุผลกับความเสียหายของผู้รับจ้างซึ่งเป็นผู้สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับ โดยจะต้องพิจารณาถึงส่วนได้เสียทุกทางของทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ รวมทั้งความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกินสมควร ดังนั้น ในกรณีที่ส่วนราชการผู้ว่าจ้างเร่งรัดให้เอกชนผู้รับจ้างรีบดำเนินงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จก่อนวันสิ้นสุดในสัญญา เพื่อที่จะได้ไม่ต้องเสียค่าปรับให้แก่เอกชนผู้ร่วมลงทุนในอีกสัญญาหนึ่งซึ่งต่อเนื่องกัน เป็นเหตุให้เอกชนผู้รับจ้างต้องเปลี่ยนแปลงพัสดุบางรายการที่กำหนดไว้ตามสัญญา ซึ่งต้องใช้เวลาในการจัดซื้อจากต่างประเทศ โดยส่วนราชการผู้ว่าจ้างยินยอมให้เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการดังกล่าวได้ โดยส่วนราชการผู้ว่าจ้างเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงรายการพัสดุดังกล่าวเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น ความล่าช้าในการส่งมอบงานตามสัญญาซึ่งมีสาเหตุมาจากการจัดซื้อพัสดุจากต่างประเทศข้างต้น จึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ การที่หัวหน้าส่วนราชการผู้ว่าจ้างพิจารณาให้ขยายเวลาส่งมอบงานตามสัญญา เพียงเท่าที่ใช้เวลาในการพิจารณาข้อมูลทางเทคนิคของรายการพัสดุที่เปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอของเอกชนผู้รับจ้าง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมแก่กรณี สำหรับหนังสือยินยอมชำระค่าปรับเนื่องจากการก่อสร้างล่าช้าโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ



ของเอกชนผู้รับจ้าง นั้น เป็นเพียงการแสดงเจตนาของผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญา เพื่อให้ส่วนราชการผู้ว่าจ้างให้ความยินยอมในการดำเนินงานตามสัญญาต่อไป เมื่อในสัญญาทางปกครองส่วนราชการผู้ว่าจ้างมีเอกสิทธิ์ในข้อกำหนดของสัญญา ยิ่งกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนอยู่แล้ว ดังนั้น การยอมรับให้หนังสือดังกล่าวมีผลบังคับได้ ย่อมเป็นช่องทางให้ส่วนราชการผู้ว่าจ้างใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาขยาย หรือไม่ขยายเวลาดำเนินงานตามสัญญาอันจะไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงไม่อาจยกหนังสือยินยอมชำระค่าปรับข้างต้นมาเป็นเหตุ ในการเรียกค่าปรับจากเอกชนผู้รับจ้างได้

การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้าง ปรับปรุงระบบสูบน้ำแรงสูง การประปาสมุทรสงคราม โดยมีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ รวมกับระยะเวลาที่ขยายออกไปภายในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ทำงานแล้วเสร็จและส่งมอบงานตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกค่าปรับจากการ ส่งมอบงานล่าช้าเป็นจำนวน ๑๒๒ วัน และต่อมาได้ลดค่าปรับให้ ๒๕ วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการ เรียกค่าปรับดังกล่าวไม่ถูกต้อง เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของสัญญา ในระหว่างดำเนินการก่อสร้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้เร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้าง ระบบจ่ายน้ำซึ่งเป็นงานหลักของสัญญาให้แล้วเสร็จก่อนสิ้นสุดสัญญาเพื่อให้ผู้รับสัมปทาน จากผู้ถูกฟ้องคดีอีกรายหนึ่งเข้าใช้ระบบการจ่ายน้ำดำเนินการรับจ่ายน้ำให้แก่ประชาชน ภายในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๔ มิฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะถูกผู้รับสัมปทานปรับตามสัญญา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเปลี่ยนแปลงชนิดของประตูน้ำกันกลับ ซึ่งประตูน้ำกันกลับชนิดที่ เปลี่ยนไปใช้ดังกล่าวไม่มีผลิตในประเทศไทย ต้องใช้เวลาสั่งซื้อจากต่างประเทศ ๓ – ๕ เดือน โดยผู้ถูกฟ้องคดีให้ความยินยอมและได้ใช้งานจากประตูน้ำกันกลับดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า



โดยที่ข้อ ๑๓๙^{๕๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นข้อกำหนดที่ให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาซึ่งเป็นส่วนราชการในการงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง โดยได้กำหนดเฉพาะกรณีที่มีเหตุจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ เหตุสุดวิสัย และเหตุอันเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่เป็นเหตุอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการนั้น เป็นอำนาจดุลพินิจของหัวหน้าของส่วนราชการที่จะพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง เพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมให้การดำเนินการตามสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มิให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายผู้ว่าจ้าง อีกทั้ง การใช้ดุลพินิจในการขยายระยะเวลาดังกล่าว ส่งผลต่อการคำนวณค่าปรับซึ่งนำไปสู่สิทธิในการบอกเลิกสัญญาของผู้ว่าจ้าง อันกระทบต่อการดำเนินการตามสัญญาและความเสียหายที่จะเกิดแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย หัวหน้าส่วนราชการจึงต้องพิจารณาให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของทางราชการในอันที่จะทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับ โดยจะต้องพิจารณาถึงส่วนได้เสียทุกทางของทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ รวมถึงความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการประกอบด้วย เพื่อมิให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจนเกินสมควร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าได้ผ่อนผันโดยยอมรับให้

^{๕๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๙ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของส่วนราชการ
- (๒) เหตุสุดวิสัย
- (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย

ให้ส่วนราชการระบุไว้ในสัญญากำหนดให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ส่วนราชการทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับ หรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมีหลักฐานชัดเจน หรือส่วนราชการทราบโดยชัดอยู่แล้วตั้งแต่วันที่



ผู้ฟ้องคดีติดตั้งประตูน้ำชนิด SWING CHECK VALVE แทนประตูน้ำชนิดที่กำหนดไว้เดิม เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้ประโยชน์จากระบบการจ่ายน้ำก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และไม่ถูกบริษัทเอกชนผู้ร่วมลงทุนปรับตามสัญญาร่วมลงทุน การยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ฟ้องคดียื่นข้อเสนอมให้มีการใช้ประตูน้ำชนิด SWING CHECK VALVE แทนประตูน้ำชนิดเดิมตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และโดยที่ประตูน้ำชนิดใหม่นี้จะต้องจัดซื้อจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นธรรมดาทางการค้าในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการตามสมควร จึงเห็นได้ว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานได้ทันกำหนดเวลาตามสัญญา เป็นเพราะการสั่งซื้อประตูน้ำที่นำเข้ามาจากต่างประเทศดังกล่าว อันเป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้ประตูน้ำชนิด SWING CHECK VALVE เป็นการชั่วคราว ถือว่าเป็นสาเหตุที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องขอขยายระยะเวลาการส่งมอบงานด้วยเหตุดังกล่าว เพื่อรักษาประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ต้องเสียค่าปรับเนื่องจากการส่งมอบงานช้ากว่ากำหนด ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้เสียประโยชน์หรือเกิดความเสียหายเนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้าแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาให้ขยายเวลาส่งมอบงานก่อสร้างเพียงเท่าที่ใช้เวลาในการพิจารณาข้อมูลทางเทคนิคตามข้อเสนอมของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลา ๒๕ วัน อันเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวน ๘๗ วัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมแก่กรณี และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์จากประตูน้ำชนิด SWING CHECK VALVE ในการบริการจ่ายน้ำให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่องโดยมิได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า การคิดค่าปรับของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการปรับที่สูงเกินส่วนและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เห็นควรให้ลดค่าปรับลงเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓^{๕๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

^{๕๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป



ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับหนังสือยินยอมชำระค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นเพียงการแสดงเจตนาของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญา เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างให้ความยินยอมในการดำเนินการตามข้อตกลงในสัญญาต่อไป ซึ่งหากพิจารณาตามลักษณะสัญญาทางแพ่ง กรณีดังกล่าวอาจมีสภาพบังคับตามการแสดงเจตนาของผู้ให้สัญญาได้ แต่ในลักษณะของสัญญาทางปกครอง คู่สัญญาซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมีเอกสิทธิ์ในข้อกำหนดของสัญญายิ่งกว่าฝ่ายเอกชน อยู่แล้ว หากให้ข้อเสนอมหรือความยินยอมดังกล่าวมีผลบังคับได้ ย่อมเป็นช่องทางให้ส่วนราชการซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าบังคับแก่คู่สัญญาเพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณา ขยายหรือไม่ขยายเวลาก่อสร้าง ซึ่งไม่ปรากฏเป็นการทั่วไปในสัญญาทางปกครอง และไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน อีกทั้ง ยังเป็นการตัดอำนาจศาลที่จะพิจารณา ให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างคิดค่าปรับ สูงเกินส่วน ซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะที่กฎหมายบัญญัติไว้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงิน ค่าปรับจำนวน ๑,๓๒๐,๔๘๒ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๑๓/๒๕๕๔)

(๔) ข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษา ต้องพิจารณาตามเงื่อนไข แห่งสัญญาที่คู่สัญญาได้แสดงเจตนายินยอมในการทำสัญญาต่อกันเป็นสำคัญ เมื่อกรณีเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเงื่อนไขในสัญญาล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุม การศึกษา ความประพฤติและการใช้เงินเพื่อการศึกษาตามสัญญารับทุนการศึกษานี้เท่านั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการให้ทุน จึงย่อมไม่อาจอาศัยเหตุเกี่ยวกับความประพฤติส่วนตัว อันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่การงานของผู้รับทุนมาเป็นเหตุเพื่อเป็นข้ออ้างในการยกเลิกสัญญารับทุนดังกล่าวได้

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพรหมโลก ได้รับคัดเลือก ให้รับทุนการศึกษาจากงบประมาณของเทศบาลตำบลพรหมโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครศรีธรรมราช โดยได้ทำสัญญาการรับทุนดังกล่าวไว้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา



นายกเทศมนตรีตำบลพรหมโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือแจ้งยกเลิกสัญญารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาชั้นปีที่ ๑ ไปยังผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลไว้หลายประการ เช่น ผู้ฟ้องคดีไม่ทำงานด้วยความเสียสละต่อส่วนรวมและไม่ช่วยประสานงานระหว่างประชาชนและผู้บริหารหรือเทศบาลในเรื่องต่างๆ อย่างที่เคยปฏิบัติ ไม่ร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่เทศบาลจัดขึ้น รวมทั้งไม่ร่วมผลักดันนโยบายและแผนพัฒนาเทศบาล ไม่เข้าร่วมประชุมแผนพัฒนาต่างๆ กับคณะกรรมการที่ตนร่วมเป็นกรรมการ มีความประพฤติไม่เหมาะสมในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้ ยังเป็นบุคคลที่มีความประพฤติบกพร่อง เนื่องจากเคยให้สัญญาไว้ว่าในระหว่างที่ได้รับทุนการศึกษาจะเลิกดื่มสุรา แต่ผู้ฟ้องคดียังคงดื่มสุรา และพูดกล่าวหาในทางเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การยกเลิกสัญญาดังกล่าวไม่ชอบ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกเลิกสัญญารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาเกี่ยวกับการรับทุนการศึกษาตามโครงการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ โดยสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาสูงยิ่งขึ้นด้วยเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้มีสิทธิรับทุนตามโครงการดังกล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และโดยที่วัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ การให้ผู้รับทุนสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรที่ได้รับทุนการศึกษา สัญญาจึงมีข้อกำหนดเพื่อควบคุมความประพฤติเกี่ยวกับการศึกษาของผู้รับทุนไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นข้อตกลงให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนการศึกษาดังกล่าวปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของผู้ให้ทุนการศึกษา รวมทั้งต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำตักเตือนของผู้ให้ทุนการศึกษาที่เกี่ยวกับการควบคุมการศึกษา ความประพฤติ และการใช้เงินเพื่อการศึกษาตามสัญญาฉบับพิพาทเท่านั้น เงื่อนไขดังกล่าวจึงมิใช่เงื่อนไขในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและการควบคุมความประพฤติอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นกำหนดควบคุมไว้อยู่แล้วเป็นการเฉพาะ แยกจากเงื่อนไขของการให้ทุนการศึกษา ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษาก็ต้องพิจารณาตามเงื่อนไขแห่งสัญญาที่คู่สัญญาได้แสดงเจตนายินยอมในการทำสัญญาต่อกัน



เป็นสำคัญ เมื่อปรากฏว่าเหตุผลตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างในการยกเลิกสัญญา รับประทานการศึกษาพิพาท เป็นกรณีเกี่ยวกับความประพฤติส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีอื่นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสิ้น มิใช่ความประพฤติหรือการปฏิบัติที่จะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สำเร็จการศึกษาตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญา อีกทั้ง มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราชยังได้มีหนังสือรับรองความประพฤติของผู้ฟ้องคดีว่า เป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อยและการเรียนดี จึงเห็นได้ว่า ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่เหตุที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สำเร็จการศึกษาภายในเวลาที่กำหนดไว้ตามสัญญา การยกเลิกสัญญา รับประทานการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีเหตุผลและไม่มีน้ำหนักเพียงพอ ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีข้อสัญญากำหนดว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่มีทางจะสำเร็จการศึกษาในเวลาที่กำหนดหรือมีเหตุอันไม่ควรจะให้ศึกษาต่อไปด้วยเหตุใดๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจสั่งให้ยุติหรือเลิกการศึกษาได้ก็ตาม แต่การเลิกสัญญาดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้รับประทานการศึกษาไม่มีทางสำเร็จการศึกษาในเวลาที่กำหนด และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้ดุลพินิจสั่งยกเลิกการศึกษาด้วยกรณีมีเหตุอันไม่ควรจะให้ศึกษาต่อไปไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม ก็ต้องเป็นเหตุผลที่จะทำให้ไม่เป็นไปตามข้อตกลงอันเป็นวัตถุประสงค์ของการรับประทานการศึกษาเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไม่มีทางสำเร็จการศึกษาและไม่มีพฤติการณ์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับประทานการศึกษา อีกทั้ง พฤติการณ์ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง มิใช่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดเงื่อนไขของสัญญา รับประทานการศึกษา ประกอบกับผู้ฟ้องคดี ยังคงมีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ จึงย่อมมีสิทธิได้รับทุนการศึกษาตามสัญญาต่อไป ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกเลิกสัญญาให้ทุนการศึกษาของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔๑/๒๕๕๔)



ดัชนีสืบค้นคำพิพากษา

แยกตามประเภทเรื่องและประเด็นพิพาก

เรื่อง/ประเด็นพิพาก	คำวินิจฉัย	หน้า
การคมนาคม		
การออกประกาศปรับปรุงเส้นทางการเดินรถประจำทาง ทับซ้อนเส้นทางเดินรถเดิม	อ.๗๘/๒๕๕๔	๒๘
การดำเนินการทางวินัย		
การแต่งตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นกรรมการ ชุดเดียวกับกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง	อ.๖๐๐/๒๕๕๔	๑๑
การบริหารงานบุคคล		
การพิจารณาคำร้องขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่าง ข้าราชการ	อ.๑๐๓/๒๕๕๔	๓๒
การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน		
การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สมาชิกสภาท้องถิ่น	อ.๗๑๕/๒๕๕๔	๒๐
การพัสดุ		
การกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดในกระบวนการ เสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์	อ.๕๓๗/๒๕๕๔	๒๔
การนำเอาหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือจากประกาศประกวด ราคามาตัดสินผู้เข้าเสนอราคา	อ.๕๓๐/๒๕๕๔	๓๖
การซื้อค่าสินไหมทดแทนกรณีที่มีการเพิ่มเติมประกาศ ประกวดราคาโดยไม่เปิดเผยและโปร่งใส	อ.๙๘/๒๕๕๔	๔๐
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์		
การเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน	อ.๒๔๒/๒๕๕๔	๕๐
การแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณากำหนดค่า ทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	อ.๓๖๖/๒๕๕๔	๕๓
การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายของที่ดินที่อยู่นอก แนวเขตเดินสายไฟฟ้า	อ.๓๓๕/๒๕๕๔	๕๖



เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัย	หน้า
การกำหนดค่าชดเชยตามมติคณะรัฐมนตรี	อ.๕๓๗/๒๕๕๔	๕๘
ความรับผิดชอบทางละเมิด		
การนำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมาใช้ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายฐานกระทำละเมิด	อ.๑๑๔/๒๕๕๔	๑๕
การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่มีการเพิ่มเติมประกาศประกวดราคาโดยไม่เปิดเผยและโปร่งใส	อ.๗๘/๒๕๕๔	๔๐
การละเลยต่อหน้าที่กรณีงดจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน	อ.๗๑/๒๕๕๔	๔๓
การละเลยต่อหน้าที่กรณีไม่ใช้มาตรการที่เพียงพอเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากสะพานที่ใช้ในการสัญจรขาด	อ.๓๓/๒๕๕๔	๔๖
ที่ดิน		
การยื่นคำขอรังวัดเพื่อขออนุญาตที่ดินเฉพาะราย	อ.๗๓/๒๕๕๔	๘
การขอให้เพิกถอนประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเป็นเขตโบราณสถาน	อ.๓๔/๒๕๕๔	๑๖
สัญญาทางปกครอง		
การกำหนดค่าจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างโดยถือความสำเร็จของงาน	อ.๑๔๘/๒๕๕๔	๖๒
การใช้สิทธิตามสัญญาโดยไม่สุจริต	อ.๕๑๐/๒๕๕๔	๖๖
การพิจารณาเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างกรณีหน่วยงานทางปกครองมีส่วนบกพร่องรวมอยู่ด้วย	อ.๕๑๓/๒๕๕๔	๗๐
การยกเลิกสัญญาทุนการศึกษาโดยอาศัยเหตุความประพฤติส่วนตัว	อ.๖๔๑/๒๕๕๔	๗๒



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๔

ที่ปรึกษา

นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง

นายสุรพันธ์ บุรานนท์ รองเลขานุการสำนักงานศาลปกครอง

ประธานคณะทำงาน

นายยุกุท อนุกุล

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ

คณะทำงาน

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ

นายปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์

ร.อ.หญิงสุนทรา ศรีภิรมย์

นางสาวณัฐชรี รุจิเวช

นางสาวอุมาภรณ์ สุนทรนันท์

นางสาวฉวีรัตน์ ธนพิทักษ์

นางสาววันวิสาข์ เนียมมณี

นางสาวกัญยรัตน์ รูปสมศรี

นางภัทราภรณ์ ประสาธน์กิตติคุณ

นางสาวกรกนก นวมงาม

นางสาวอมรรัตน์ กันไชย

นางสาวพจนีย์ แตนประเทือง

นายไชยรัตน์ แขวงโสภา

นางสาววรรณ ชลิตร์วัฒน์

นางสาวสิรินาถ วิสุทธิวัชรกุล

นางสาวนุชนารถ หุ่นสอน

นางสาวศินี ใจแจ่ม

นางสาวกนกวรรณ อธิธิวิภาต

นายพันธวิชณ์ ไรจน์ตันติ

นายประพันธ์ เอี่ยมสำอางค์

นางสาวกิงกาญจน์ กันทะวงศ์

นายบุญติด สุรพัตร

ส.อ.สันติ กองภูมิน

นายวิจิตร มีมาก

นางสาววิลาสินี สันทัด

นายพรเทพ สุขทรัพย์

นายชวิต เหล่าปิยสกุล

นายพัชรพล เตียววัฒนานนท์

นางสาววชิราภรณ์ ทองอร่าม

นางสาวปิยะพัทธ์ พรหมประภัสร์

นายชัชวาล ขวัญแย้ม

นางสาวพรทิพย์ เผ่าพหล

นางสาววิฐู ดัฒนเสนา

นางสาวปัทมธร เพ็ญศิริพันธ์ นายสิทธิพงษ์ เอื้อตระกูลพาณิช

ผู้เรียบเรียง

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ

ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาคดีปกครอง

นางสาวกัญยรัตน์ รูปสมศรี

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

ผู้พิมพ์

นางสาวไอลดา ชันจอก

พนักงานธุรการ



