



สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัย  
ของศาลปกครองสูงสุด  
เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี  
พ.ศ. ๒๕๕๑



สำนักงานศาลปกครอง

สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๑

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง

สงวนลิขสิทธิ์

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : มีนาคม ๒๕๕๓

จำนวน ๒๒,๐๐๐ เล่ม

แบบปก

นายเผชิญวิชัย แสนดี

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 : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

๓๑๔ - ๓๑๖ ซอยบ้านบาตร ถนนบำรุงเมือง แขวงบ้านบาตร

เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๓ ๓๓๕๑, ๐ ๒๒๒๓ ๕๕๔๘

## คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗(๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำหรับเอกสารฉบับนี้เป็นการสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์ดังเช่นที่ผ่านมา โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นเดิมคือสรุปเรียงตามลำดับของคดีพิพาทในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ทำให้ทุกหน่วยงานสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานได้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดี

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามสมควร



(นายสุชาติ เวโรจน์)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

กันยายน ๒๕๕๒



## สารบัญ

	หน้า
๑. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๒
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๑๙
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๒๓
๒. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๒๙
๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่	๒๙
๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๔๐
๓. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๔๓
๓.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๔๓
๓.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น	๕๓
๔. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๕๕
๔.๑ การบอกเลิกสัญญา	๕๕



(๒)

๔.๒ การเรียกค่าปรับตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง	๕๙
๔.๓ การเรียกเบี้ยปรับกรณีผิดสัญญาเรียนการศึกษายังต่างประเทศ	๖๔
๔.๔ การมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน	๖๕
๔.๕ ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๖๘
ดัชนีสืบค้นคำพิพากษา	๗๑
คณะผู้จัดทำ	



สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

## สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๑

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๑ สามารถนำมาจัดทำเป็นสรุปหลักกฎหมายเพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยจัดเรียงลำดับตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) – (๔)<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ดังต่อไปนี้

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

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

๑. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) การมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย นอกจากทำให้คำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังมีผลทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัย ที่อาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เป็นการดำเนินการ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอดีตปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า นายองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (เดิม), ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยกรณีดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นายอำเภอ ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ควบคุมโครงการก่อสร้างทางระบายน้ำ เป็นเหตุให้การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนและสัญญาจ้าง อันเป็นการเอื้อประโยชน์ ให้แก่ผู้รับจ้าง ต่อมา คณะกรรมการสอบสวน มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๙๒ วรรคสาม<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

(มีต่อหน้าถัดไป)



พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยนายอำเภอในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้รายงานผลการสอบสวนไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แล้วส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามมติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงที่นายอำเภอแต่งตั้งไม่โปร่งใส และบิดเบือนข้อเท็จจริงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๕ ประกอบกับ มาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

<sup>๔-๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น เป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

(มีต่อหน้าถัดไป)



กำหนดให้การออกคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนชั้น เงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่ได้กระทำภายหลังจากวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เนื่องจากการใช้อำนาจของนายอำเภอที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับอำนาจของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๑๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งแม้ว่าตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบลฯ จะบัญญัติให้นายอำเภอท้องถิ่นในฐานะผู้มีอำนาจ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔-๕)

มาตรา ๒๕ องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

<sup>๖</sup> พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๙ การบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุมัติของ อ.ก.ท. จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และเมื่อได้สั่งบรรจุและแต่งตั้งแล้วให้รายงาน ก.ท.

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ไม่ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอท้องถิ่นในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ไม่ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ก็ตาม แต่เนื่องจากไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าได้มีการแจ้งให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ซึ่งในกรณีนี้คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีแล้วได้รับการปฏิเสธหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ แม้ว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะถูกกล่าวหาว่ารวมกระทำความผิดกับผู้ฟ้องคดีซึ่งอาจทำให้ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังสามารแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้ ตามความในมาตรา ๖๐ วรรคสอง<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กรณีจึงไม่เข้าข่ายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่แต่งตั้งโดยผู้ไม่มีอำนาจ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งย่อมส่งผลให้การดำเนินกระบวนการทางวินัยโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ มาพิจารณาและมีมติลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าวนั้น จึงทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๑)

<sup>๗</sup>พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๐ ให้ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้ประธานกรรมการบริหารเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธานกรรมการบริหารในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย



(๒) แม้ว่าทางเชื่อมระหว่างอาคารถือเป็น “อาคาร” ตามนัยมาตรา ๔<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเดิมอาคารสองหลังไม่มีทางเชื่อมระหว่างการก่อสร้างทางเชื่อมระหว่างอาคารในภายหลังจึงถือเป็นการ “ตัดแปลง” อาคาร แต่เมื่อไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างอาคารเดิมและไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับโครงสร้างอาคารเดิมส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบ จึงสามารถก่อสร้างได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีนครลำปาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่าโรงพยาบาลเอกชนก่อสร้างอาคารไม่ถูกต้องตามแบบที่ได้รับอนุญาตโดยมีการก่อสร้างทางเชื่อมระหว่างอาคารหลังเก่ากับอาคารที่กำลังก่อสร้าง ทั้งที่ในแบบแปลนไม่มีทางเชื่อมดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้โรงพยาบาลระงับการก่อสร้างส่วนที่เป็นทางเชื่อม แต่โรงพยาบาล

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาคาร” หมายความว่า ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง

- (๑) อัฒจันทร์หรือสิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน
- (๒) เชื้อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุ้เรือ คานเรือ ท่าหน้า ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ทีสร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งทีสร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย
- (๓) ป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย
- (ก) ทีติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม
- (ข) ทีติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) พื้นทีหรือสิ่งทีสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ทีกลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารทีกำหนดตามมาตรา ๘ (๗)

(๕) สิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงส่วนต่างๆ ของอาคารด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

“ตัดแปลง” หมายความว่า เปลี่ยนแปลงต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที ของโครงสร้างของอาคารหรือส่วนต่างๆ ของอาคารซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้ว ให้ผิดไปจากเดิม และมีใช้การซ่อมแซมหรือการตัดแปลงทีกำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



ยังคงดำเนินการก่อสร้างต่อไปจนแล้วเสร็จ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับโรงพยาบาลในข้อหาต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตแล้ว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้โรงพยาบาลรื้อถอนทางเชื่อมพิพาท แต่โรงพยาบาลไม่ดำเนินการและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้ใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายให้มีการรื้อถอนแต่อย่างใด ต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากเห็นว่า การก่อสร้างทางเชื่อมดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาต หลังจากนั้นโรงพยาบาลได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างทางเชื่อมอาคารดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าทางเชื่อมดังกล่าวเป็นส่วนที่ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต เพราะเป็นเพียงทางเดินเชื่อมระหว่างอาคารเพื่ออำนวยความสะดวกในการดูแลรักษาผู้ป่วย ไม่ได้ใช้สอยในการประกอบกิจการรักษาพยาบาลโดยตรง อีกทั้งไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของอาคารทั้งสองหลังเกินร้อยละสิบของระยะห่างของอาคารโดยรอบกับเขตที่ดินซึ่งแม้จะเคยมีคำสั่งให้รื้อถอนมาก่อน แต่ก็สามารถยื่นคำขออนุญาตใหม่ได้และสามารถขออนุญาตให้ก่อสร้างย้อนหลังได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างต่อเติมทางเชื่อมดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างทางเชื่อมย้อนหลังแก่โรงพยาบาลเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการก่อสร้างอาคารดังกล่าวก่อสร้างขึ้นโดยขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างทางเชื่อมดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ทางเชื่อมระหว่างอาคารทั้งสองหลังของโรงพยาบาล สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นทางสำหรับขนย้ายผู้ป่วยและอุปกรณ์ทางการแพทย์ จึงมีลักษณะเป็นทางหรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ ทางเชื่อมระหว่างอาคารดังกล่าวจึงถือเป็นอาคารตามความหมายของคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การก่อสร้างดัดแปลงอาคารให้มีทางเชื่อมระหว่างอาคารทำให้ลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน หน้าหนัก เนื้อที่ของโครงสร้างอาคารเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด การก่อสร้างทางเชื่อมระหว่างอาคารจึงถือเป็นการดัดแปลงอาคารตามความหมายของคำว่า “ดัดแปลง” ตามบทบัญญัติมาตราเดียวกัน แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาตรวจสอบการขออนุญาตก่อสร้างต่อเติมอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งให้พิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างต่อเติมอาคารของโรงพยาบาล ได้มีการตรวจสอบเอกสารและพิจารณาแล้วว่าการก่อสร้างทางเชื่อมระหว่างอาคารดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างอาคารเดิม และไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับโครงสร้างอาคารเดิมส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบ สอดคล้องกับการพิจารณาในชั้นของพนักงานอัยการ ก็มีคำยืนยันของวิศวกรควบคุมงานว่าการก่อสร้างทางเชื่อม



ดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างอาคารเดิม และไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับโครงสร้างอาคารเดิมส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบ อันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาว่าการก่อสร้างดังกล่าวเข้าข่ายยกเว้นที่ไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร ตามข้อ ๑ (๓)<sup>๙</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และ (๓)<sup>๑๐</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างต่อเติมอาคารส่วนที่เป็นทางเชื่อมระหว่างอาคารสองหลังดังกล่าวตามคำขอของบริษัทผู้ก่อสร้างในภายหลังนั้น จึงไม่ขัดต่อกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๖/๒๕๕๑)

(๓) ในการพิจารณาทางปกครองเรื่องใด ๆ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและมีคำสั่งภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละขั้นตอน โดยจะต้องดำเนินการและพิจารณาสั่งการไปตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ การก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาเนื้อหาในขั้นตอนที่จะต้องกระทำต่อไปในภายหลัง เพื่อนำมาใช้เป็นเหตุในการออกคำสั่งในขั้นตอนแรกซึ่งยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๙</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ การกระทำดังต่อไปนี้ ไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การเปลี่ยนแปลง การต่อเติม การเพิ่ม การลด หรือการขยายซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ของส่วนต่างๆ ของอาคารที่ไม่เป็นโครงสร้างของอาคาร ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้างของอาคารเดิมส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๐</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณแบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาตให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะ ขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน หรือเนื้อที่ของส่วนต่างๆ ของอาคารที่ไม่เป็นโครงสร้างของอาคารอันเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้างของอาคารส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบ



กรณีผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กล่าวหาว่านาย ก. และนาย ข. ซึ่งเป็นทนายความ ได้ใช้วิชาชีพกระทำผิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยรับให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้ฟ้องคดีหรือรู้เรื่องกรณีแห่งคดีขอแบ่งสินสมรสและทรัพย์สินมรดกของผู้ฟ้องคดี แล้วไปรับเป็นทนายความหรือใช้ความรู้ที่ได้มานั้นช่วยเหลือคู่ความฝ่ายปรปักษ์กับผู้ฟ้องคดี และได้ครอบครองหรือหน่วงเหนี่ยวบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับมาโดยหน้าที่อันเกี่ยวข้องไว้นานเกินกว่าเหตุ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องแจ้งความว่าบัตรดังกล่าวหายเพื่อขอบัตรใหม่ แต่ต่อมาทนายความดังกล่าวได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นคดีอาญาฐานโกงเจ้าหนี้ โดยนำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีมาเป็นหลักฐานประกอบการนำสืบในคดีดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาคำกล่าวหาประกอบกับคำชี้แจงข้อเท็จจริงของทนายความผู้ถูกกล่าวหาแล้วเห็นว่าทั้งสองฝ่ายมีคดีพิพาทต่อกันในศาลยุติธรรม จึงสามารถกล่าวอ้างข้อเท็จจริงต่างๆ ต่อศาลได้ และศาลจะเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าว และการกระทำของทนายความที่ถูกกล่าวหายังไม่เป็นการประพฤติผิดมรรยาททนายความ จึงมีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาทบทวนอีกครั้ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาคำกล่าวหาเบื้องต้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหน้าที่ตรวจสอบรายละเอียดของคำกล่าวหาว่ามีรายละเอียดครบตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๕๗<sup>๑๑</sup> และมาตรา ๖๔<sup>๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๕

<sup>๑๑-๑๒</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๕

มาตรา ๕๗ ประธานกรรมการมรรยาททนายความมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการพิจารณาคดีมรรยาททนายความให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเที่ยงธรรม และมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือในข้อบังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๔ บุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือทนายความมีสิทธิกล่าวหาทนายความว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ

ฯลฯ

ฯลฯ



ประกอบกับข้อ ๙<sup>๓</sup> ของข้อบังคับสภาพทนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ส่วนขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาเนื้อหาของคำกล่าวหา นั้น เป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการต่อไปภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งรับคำกล่าวหา แล้ว ซึ่งเป็นขั้นตอนการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับข้อ ๑๑ ถึงข้อ ๑๗ ของข้อบังคับสภาพทนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณา ข้อเท็จจริงจากคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีและคำชี้แจงของนาย ก. และ นาย ข. แล้วมีความเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองไม่พอรับฟังได้ว่าเป็นการประพฤติผิดมรรยาททนายความ จึงเป็นการพิจารณาก้าวล่วงเข้าไปในเนื้อหาของคำกล่าวหา แต่เมื่อขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในชั้นพิจารณารับคำกล่าวหา คือ การตรวจสอบว่าคำกล่าวหา มีรายการครบถ้วนตามข้อ ๙ ของข้อบังคับสภาพทนายความดังกล่าวข้างต้นหรือไม่เท่านั้น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีมีรายละเอียดครบถ้วนตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องมีคำสั่งรับคำกล่าวหาไว้พิจารณา อย่างไรก็ดี แม้นาย ก. จะมีวิชาชีพเป็นทนายความ แต่ไม่ได้รับเป็นทนายความให้กับผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจกระทำการในฐานะทนายความของผู้ฟ้องคดีที่จะประพฤติผิดมรรยาทต่อตัวความอย่างผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาในกรณีนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนนาย ข. ได้รับเป็นทนายความให้ผู้ฟ้องคดีในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้แย้งรายละเอียดของคำกล่าวหาว่าไม่ครบถ้วนอย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องรับคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ไว้พิจารณา สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่าเมื่อผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาเป็นคู่ความต่อสู้คดีกันในศาล จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่ามีการประพฤติผิดมรรยาททนายความนั้น เห็นว่า การพิจารณาคดีมรรยาททนายความ เป็นการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลอื่นนอกจากทนายความด้วยกัน ในการที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลจากการเป็นลูกความของทนายที่ตนได้รับการปรึกษา และให้เป็นทนายความเข้าว่าความให้แก่ตน อีกทั้งการต่อสู้คดีทางศาลเป็นกระบวนการพิจารณาคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาขององค์กรตุลาการ ส่วนการพิจารณาคำกล่าวหาว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ

<sup>๓</sup> ข้อบังคับสภาพทนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๙ คำกล่าวหาว่าทนายความประพฤติผิดมรรยาททนายความจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ มีรายละเอียดชื่อ ชื่อสกุล ที่อยู่ ข้อกล่าวหา วัตถุประสงค์ของการกล่าวหา และลายมือชื่อผู้กล่าวหาที่ชัดเจน ตลอดจนหลักฐานอื่น ๆ





หรือไม่เป็นกระบวนการตรวจสอบขององค์กรควบคุมวิชาชีพ ซึ่งเป็นการได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองเพื่อออกใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพและควบคุมตรวจสอบการประกอบวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาต ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองสามารถกล่าวอ้างข้อเท็จจริงต่างๆ ต่อศาลได้นั้น จึงเป็นการพิจารณาข้อพิพาทของศาล ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่ต่างจากคดีประวัตินิติบุคคลนายความ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีในส่วนของนาย ข. จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในส่วนที่มีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีที่กล่าวหา นาย ข. (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๘/๒๕๕๒)

**(๔) เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้อำนาจหน้าที่ของตน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว トラบเท่าที่หลักเกณฑ์นั้นยังมีผลใช้บังคับ**

ในคดีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศประกวดราคาเพื่อจ้างเหมาก่อสร้างติดตั้งระบบผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ (Solar Home System) ให้แก่ประชาชนที่มีครัวเรือนอยู่ห่างไกลและไม่มีไฟฟ้าใช้ จำนวน ๖ ฉบับ โดยประกาศประกวดราคาทั้งหมดฉบับมีข้อ ๑.๖ กำหนดว่า ชายแบบประกวดราคาระหว่างวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ข้อ ๑.๘ กำหนดว่า ยื่นซองและเปิดซองในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และข้อ ๒.๒ (๕) กำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาไว้ว่า จะต้องเป็นผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศไทย หรือเป็นผู้ได้รับหนังสือรับรองจากผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายให้เป็นผู้เสนอผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศไทยของแผงเซลล์แสงอาทิตย์ อุปกรณ์ควบคุมการประจุแบตเตอรี่ อินเวอร์เตอร์ และแบตเตอรี่ และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกิจการร่วมค้าได้ซื้อแบบประกวดราคาทั้งหมดฉบับจากผู้ถูกฟ้องคดีโดยเอกสารประกวดราคาข้อ ๓.๒ (๕) ได้กำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาไว้เช่นเดียวกับข้อ ๒.๒ (๕) ของประกาศประกวดราคาดังกล่าว และเอกสารประกวดราคาข้อ ๕.๒.๑ (๑) กำหนดว่า แผงเซลล์แสงอาทิตย์ต้องเป็นแผงเซลล์แสงอาทิตย์ที่ผลิตหรือประกอบในประเทศไทย แต่หลังจากนั้นในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ประชุมและมีมติเห็นชอบกรอบความหมายของคำว่า “ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศไทยของแผงเซลล์แสงอาทิตย์” ตามเงื่อนไขประกวดราคาว่า แผงเซลล์แสงอาทิตย์ดังกล่าวต้องมีการผ่านกระบวนการผลิต และหรือมีการประกอบเชื่อมต่อวงจรและเคลือบสารป้องกัน



ความขึ้นตามกรรมวิธีที่ได้มาตรฐานประกอบกันเป็นแผงเซลล์สำเร็จรูปแล้วในประเทศไทย และแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ซื้อแบบประกวดราคาทุกราย โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งในวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ หลังจากนั้นเมื่อมีการเปิดซองประกวดราคาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด จำนวน ๓ ประกาศ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาติจ้างผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเครื่องจักร เคลือบสารป้องกันความชื้นก่อนยื่นซองประกวดราคา และกระบวนการผลิตได้ Outsource การเชื่อมต่อ วงจรและเคลือบสารป้องกันความชื้นไปยังบริษัทภายนอก ไม่เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอน คำสั่งอนุญาติจ้างผู้ประกวดราคารายอื่นและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เห็นชอบกรอบความหมายของคำว่า “ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศของแผงเซลล์แสงอาทิตย์” ตามเงื่อนไขการประกวดราคาครั้งนี้ว่า จะต้องมีการผ่านกระบวนการผลิตและหรือมีการประกอบ เชื่อมต่อวงจรและเคลือบสารป้องกันความชื้นตามกรรมวิธีที่ได้มาตรฐานประกอบกันเป็นแผงเซลล์ สำเร็จรูปแล้วในประเทศไทย ทั้งที่ ข้อ ๗<sup>๑๔</sup> ของข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดความหมายของคำว่า “พัสดุที่ผลิตในประเทศ” โดยมีได้จำกัดให้พัสดุที่ผลิต ในประเทศจะต้องมีกระบวนการผลิตขึ้นตอนใดขึ้นตอนหนึ่งหรือทั้งกระบวนการในประเทศแต่อย่างใด ประกอบกับกรมบัญชีกลางได้เคยตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “พัสดุที่ผลิตในประเทศ” ว่ากรณีที่น่าเข้าชิ้นส่วนจากต่างประเทศและนำมาประกอบเป็น ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปในโรงงานในประเทศ ถือได้ว่าเป็นพัสดุที่ผลิตในประเทศ การมีมติดังกล่าว จึงเป็นการเพิ่มเติมความหมายของคำว่า “พัสดุที่ผลิตในประเทศ” ตามข้อ ๗ ของข้อบังคับดังกล่าว และเป็นการเพิ่มเติมเงื่อนไขคุณสมบัติผู้เสนอราคา ซึ่งคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจ กระทำได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักการประกวดราคาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการประกวดราคาและเกิดประโยชน์สูงสุด แก่ทางราชการ เมื่อปรากฏว่าในขณะประกวดราคา มีผู้ประกอบการที่ผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์

<sup>๑๔</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๗ ในข้อบังคับนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) “พัสดุที่ผลิตในประเทศ” หมายความว่าถึง ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตสำเร็จรูปแล้ว โดยสถานที่ผลิต ตั้งอยู่ในประเทศไทย

ฯลฯ

ฯลฯ



ในประเทศอยู่ ๒ กลุ่ม คือ ผู้ประกอบการที่มีกระบวนการผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์ทั้งกระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบในประเทศ และผู้ประกอบการที่นำเข้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์สำเร็จรูปจากต่างประเทศ แล้วนำมาประกอบกับอุปกรณ์บางส่วน เช่น ประกอบ Frame และใส่ Box Junction สำหรับต่อสายไฟเพื่อเชื่อมต่อวงจร แล้วขึ้นรูปเป็นแผงเซลล์แสงอาทิตย์พร้อมใช้งานในประเทศ จึงแสดงให้เห็นว่าประสงค์จะจำกัดคุณสมบัติผู้เสนอราคามิให้ผู้ประกอบการที่นำเข้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์จากต่างประเทศซึ่งไม่มีการเชื่อมต่อวงจรและเคลือบสารป้องกันความชื้นในประเทศเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา ทำให้มีผู้ประกอบการที่ผ่านเงื่อนไขเพียง ๒ ราย อันถือว่าเข้าลักษณะมีความมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือผู้เสนอราคาบางรายให้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับผู้ผูกฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคาบางรายมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่ชอบด้วยข้อ ๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๕๕</sup> ของข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนี้ การเพิ่มเติมเงื่อนไขคุณสมบัติผู้เสนอราคาดังกล่าว ได้กระทำภายหลังจากการขายแบบประกวดราคาแล้ว อีกทั้งยังแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนวันยื่นซองประกวดราคาเพียง ๓ วันทำการ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีมติดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาซึ่งไม่ชอบด้วยข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง และข้อ ๔๗ วรรคหนึ่ง<sup>๕๖</sup> ของข้อบังคับ

<sup>๕๕-๕๖</sup> ข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๘ การจ้างตามข้อบังคับนี้ ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน เว้นแต่กรณีที่มีลักษณะเฉพาะอันเป็นข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๔ การจ้าง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) ห้ามกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะ ซึ่งอาจมีผลกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตพัสดุที่ผลิตในประเทศ หรือเป็นกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่มีความประสงค์จะคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้าง ให้กระทำได้สำหรับการจ้างที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ตรงตามความต้องการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกประกาศให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผย

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

เดียวกัน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เสนอราคาถูกต้องตามประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคาดังกล่าว และการที่คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่อนุมัติจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นผลมาจากกรอบความหมายของคำว่า “ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศของแผงเซลล์แสงอาทิตย์” ที่กำหนดขึ้นในภายหลัง การไม่อนุมัติจ้างผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๐/๒๕๕๑)

(๕) ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญานั้น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ชะลอการดำเนินการทางวินัยไว้เพื่อรอฟังคำพิพากษาของศาล ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการดังกล่าวย่อมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ แม้ว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดภายหลังจากที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว เสมือนว่าข้าราชการผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะดำรงตำแหน่งข้าราชการครู สังกัดสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดนครราชสีมา ได้ถูกศาลจังหวัดมีคำพิพากษาลงโทษจำคุก ๒๐ ปี เนื่องจากได้ทำคำรับรองแบบแปลนและรายงานคำนวณโครงสร้างอาคารโรงแรมอันเป็นเท็จ เป็นเหตุให้อาคารดังกล่าวพังถล่มลงมาจนมีผู้ถึงแก่ความตายและได้รับอันตรายสาหัส ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีจึงได้รายงานผลคดีอาญาให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน (สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (เดิม), ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทราบ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา แต่เมื่อศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาแก้เป็นห้ามผู้ฟ้องคดีประกอบวิชาชีพวิศวกรรมและวิชาชีพสถาปัตยกรรมมีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันพ้นโทษนอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้ชะลอการดำเนินการทางวินัยเพื่อรอฟังคำพิพากษาของศาลฎีกา ต่อมาศาลฎีกาพิพากษาแก้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นผู้มีวิชาชีพในการออกแบบ ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อันพึงกระทำ เป็นเหตุให้บุคคลอื่น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๕-๑๖)

ข้อ ๔๗ การจ้างโดยวิธีประกวดราคา ให้ปิดประกาศประกวดราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยงานนั้นก่อนวันเริ่มขายแบบประกวดราคาไม่น้อยกว่า ๗ วันทำการ

ฯลฯ

ฯลฯ



ถึงแก่ความตาย ให้ลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีตลอดชีวิต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (คณะกรรมการข้าราชการครู (เดิม), ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งต่อมาได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยนายรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ก็ได้มีคำสั่งยกอุทธรณ์ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง<sup>๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการครู ผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องเป็นคดีอาญาข้อหาทำคำรับรองแบบแปลนและรายงานคำนวณโครงสร้างอาคารอันเป็นเท็จ และข้อหาเป็นผู้มีวิชาชีพออกแบบควบคุมการก่อสร้าง ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ทำให้อาคารดังกล่าวถล่มเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับอันตรายสาหัสเป็นจำนวนมาก ศาลจังหวัดพิพากษาให้จำคุกผู้ฟ้องคดี ๒๐ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นชอบให้ชะลอการดำเนินการวินัยเพื่อรอฟังคำพิพากษาของศาลฎีกาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน ต่อมาเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาจำคุกผู้ฟ้องคดีตลอดชีวิต แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเกษียณอายุราชการไปก่อนที่ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจ

<sup>๑๑</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ



ดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ตามมาตรา ๑๐๖<sup>๑๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถมีคำสั่งให้ย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการได้ตามข้อ ๗ (๗)<sup>๑๙</sup> ของระเบียบ ก.ค. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก ถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๘ วรรคสอง<sup>๒๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการได้ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๘/๒๕๕๑)

<sup>๑๙</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา ๑๐๔ วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๘๘ และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ก็ให้งดโทษเสียได้

<sup>๒๐</sup> ระเบียบ ก.ค. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๗ การสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ห้ามมิให้สั่งปลดออกหรือไล่ออกย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) การสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ในกรณีที่ผู้ซึ่งจะต้องถูกสั่งนั้นได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการไปก่อนแล้ว ให้สั่งปลดออกหรือไล่ออกย้อนหลังไปถึงวันเกษียณอายุราชการ

<sup>๒๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๘

ฯลฯ

ฯลฯ

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง



(๖) เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพบว่าคำสั่งทางปกครองที่ตนได้ออกไปนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แต่หากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง การเพิกถอนต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการครูของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครพนม เขต ๑ โดยคณะกรรมการข้าราชการครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (คณะกรรมการข้าราชการครูจังหวัดนครพนม (เดิม), ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีประกาศว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ และมีการบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ ต่อมาผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการสอบครั้งนี้ จึงมีการตรวจสอบและพบว่า มีข้อผิดพลาดในขั้นตอนการตรวจกระดาษคำตอบ ทำให้คะแนนสอบของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขข้อผิดพลาดแล้วพบว่าคะแนนสอบของผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านเกณฑ์ที่จะได้รับการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีมติให้แก้ไขผลการสอบดังกล่าว อันเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ หลังจากนั้นผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครพนม เขต ๑ (ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม (เดิม), ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ครบกำหนด ๒ ปีแล้ว บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ดังกล่าวจึงเป็นบัญชีที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีอำนาจแก้ไขผลการสอบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้ จึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าคะแนนสอบที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านเกณฑ์การตัดสินที่จะถือว่าเป็นผู้สอบแข่งขันได้ อันมีผลทำให้ประกาศผลสอบเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๖<sup>๒๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

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

มาตรา ๓๖ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับสำหรับการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕

บางส่วน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจาก ก.ค. ให้ดำเนินการแก้ไขผลการสอบแข่งขัน จะมีอำนาจเพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ตามมาตรา ๓๘<sup>๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒<sup>๒๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ แต่เนื่องจากประกาศผลสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการครูเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๙ วรรคสอง<sup>๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนนั้น

<sup>๒๒-๒๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๓๘ ให้ ก.ค.เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู ในกรณีที่ ก.ค.พิจารณาเห็นสมควร จะมอบหมายให้ อ.ก.ค.กรม อ.ก.ค.จังหวัดหรือหน่วยงานทางการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ได้

หลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.กำหนด

มาตรา ๔๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมาของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี โดยอนุมัติ อ.ก.ค. จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้ได้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย





เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบ ด้วยกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมลงมติให้แก้ไขประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะรายที่ผิดพลาด ซึ่งการแก้ไข ดังกล่าวได้ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากประกาศ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอน ประกาศ และคำสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีได้นับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการอันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ารู้ถึงเหตุแล้ว ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งนั้น เกิดขึ้นจากความผิดพลาดของคณะกรรมการ ประมวลผลสอบด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ในการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองจะนำความผิดพลาดของการดำเนินการสอบแข่งขันมาเป็นผลร้ายต่อผู้ฟ้องคดีจึงยอม ไม่ถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕๐/๒๕๕๑)

**๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น**

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการในการวินิจฉัยข้อพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ดังต่อไปนี้

การประชุมซึ่งมีระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดให้เป็นการประชุมลับนั้น แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่เข้าออกที่ประชุมเพื่อบริการน้ำและเครื่องดื่ม และมีบุคคลภายนอก มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมเพื่อประกอบการวินิจฉัย และเมื่อชี้แจงเสร็จก็ได้ออกจาก ที่ประชุมไป คงมีแต่คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลอยู่ในที่ประชุม ถือได้ว่า

เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในที่ประชุมแล้ว และถึงแม้ว่าในการประชุมจะไม่มี การแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าเป็นการประชุมลับ แต่เมื่อเป็นการประชุมที่ต่อเนื่องมาจากการ ประชุมครั้งก่อนซึ่งมีการแจ้งให้ที่ประชุมทราบแล้ว จึงถือได้ว่าการแจ้งต่อที่ประชุม แล้วว่าเป็นการประชุมลับ

ในคดีที่สภาเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิก สภาเทศบาลตามมาตรา ๑๙ (๗)<sup>๒๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ในฐานะนายกเทศมนตรีได้สั่งการให้พนักงานเทศบาลไปซื้อวัสดุก่อสร้างที่ร้านของตนหรือภรรยา ของตนเอง และโน้มน้าวราษฎรให้มาชุมนุมที่หน้าเทศบาลเพื่อสนับสนุนให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ทำงาน ต่อไปและขับไล่ประธานสภาเทศบาล โดยในการพิจารณาญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เลขานุการสภาเทศบาลได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าการพิจารณา ญัตติดังกล่าว ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ประชุมลับ แต่ประธานสภาเทศบาลขอเลื่อนการประชุมออกไปก่อน และการประชุม ครั้งต่อมาในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงมีการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติดังกล่าวอีกครั้งซึ่งไม่มี การแจ้งที่ประชุมให้ทราบว่าเป็นการประชุมลับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไม่แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าเป็น การประชุมลับ ประกอบกับมีพนักงานเทศบาลเข้าออกที่ประชุมเพื่อบริการน้ำและเครื่องดื่ม และมีประชาชนมารอฟังการประชุมอยู่ใกล้ห้องประชุมสามารถได้ยินถ้อยคำการอภิปราย ของสมาชิกสภาเทศบาล และประธานสภาเทศบาลไม่ได้ขอมติที่ประชุมว่ารายงานประชุมลับ จะเปิดเผยได้เพียงใดหรือไม่ ทำให้การประชุมดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้มติให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนมติ

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

๑. ชลช

๒. ชลช

(๗) สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าจะมีความประพฤตินทางที่จะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภา เทศบาลโดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่ มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน สมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

๓. ชลช

๔. ชลช

ของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การประชุมสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๘ เพื่อพิจารณาญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลและเลขานุการสภาเทศบาลจะไม่ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า เป็นการประชุมลับก็ตาม แต่การประชุมในวันดังกล่าวเป็นการประชุมที่เลื่อนมาจากการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เนื่องจากประธานสภาเกรงว่าจะระยะเวลาในการแจ้งหนังสือเรียกประชุมสภาเทศบาลจะไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เลขานุการสภาได้แจ้งต่อที่ประชุมแล้วว่าการพิจารณาญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการประชุมลับ ดังนั้น เมื่อการประชุมสภาเทศบาลในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นการประชุมที่ต่อเนื่องมาจากการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าการแจ้งต่อที่ประชุมให้ดำเนินการประชุมลับแล้ว และตามข้อ ๓๑<sup>๒๖</sup> และ ๓๒<sup>๒๗</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่วนการที่มีเจ้าหน้าที่เข้าออกที่ประชุมเพื่อบริการน้ำและเครื่องดื่มนั้น เป็นเพียงการดำเนินการตามปกติของการประชุมโดยทั่วไป และการที่ประชาชนมารอฟังการประชุมอยู่ใกล้ห้องประชุมได้ยินถ้อยคำการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น บริเวณที่ประชาชนมาชุมนุมมีไซ้ที่ประชุม ประธานสภาจึงไม่มีหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวที่จะสั่งให้ประชาชนออกจากบริเวณดังกล่าวได้ นอกจากนี้ การที่ประธานสภาเทศบาลได้สั่งให้พนักงานเทศบาลชี้แจงต่อที่ประชุมเพื่อประกอบการวินิจฉัยของสมาชิกสภาเทศบาลและเมื่อชี้แจงเสร็จก็จะออกจากที่ประชุมไป โดยในที่ประชุมคงมีเฉพาะ

<sup>๒๖-๒๗</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๓๑ เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมร้องขอให้มีการประชุมลับในระเบียบวาระการประชุมใดให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการประชุมลับในระเบียบวาระการประชุมนั้น โดยไม่ต้องขอมติที่ประชุม การประชุมเช่นนี้ให้ประธานสภาท้องถิ่นสั่งผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการประชุมนั้น ออกจากที่ประชุมจนพ้นระยะที่จะฟังการประชุมได้

การร้องขอให้มีการประชุมลับตามวรรคหนึ่ง อาจทำเป็นหนังสือหรือเสนอด้วยวาจาก็ได้

ข้อ ๓๒ การประชุมสภาท้องถิ่นเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่า มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ หรือเรื่องที่สมาชิกสภาท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามความในหมวด ๘ แห่งระเบียบนี้ให้ประชุมลับ เว้นแต่สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาจะขอให้ประชุมเปิดเผย



๒๒

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๑

สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการสภาเทศบาล และเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล กรณีจึงไม่มีผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในที่ประชุม การประชุมสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการประชุมลับที่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ส่วนการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ ตามข้อ ๓๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้มีการประชุมเสร็จสิ้นแล้ว การขอมติสภาเทศบาลว่าจะให้เปิดเผยได้เพียงใด ก็เพื่อเป็นการป้องกันการนำถ้อยคำการอภิปรายของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่อาจมีการกล่าวถ้อยคำซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นที่จะนำไปเป็นเหตุในการฟ้องคดีกันเท่านั้น รายงานการประชุมดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นสาระสำคัญอันจะเป็นเหตุให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อไม่มีกรณีที่จะอ้างได้ว่าการประชุมดังกล่าวได้กระทำโดยไม่ชอบด้วยขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด มติของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๒/๒๕๕๑)



สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

### ๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๑) ในกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาตามข้อ ๔๒<sup>๒๔</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น นอกจากคณะกรรมการจะต้องพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขในประกาศสอบราคาแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการเป็นสำคัญด้วย โดยในการพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือไม่ ไม่อาจพิจารณาแต่เพียงข้อเสนอด้านราคาเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงเกณฑ์ในเรื่องอื่น ๆ เช่น ประโยชน์ที่หน่วยงานทางปกครองจะได้รับจากการทำงานของผู้เสนอราคา หรือความเป็นไปได้ในการดำเนินงานด้วย

<sup>๒๔</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๒ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

(๑) เปิดซองใบเสนอราคา และอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้เสนอราคาทุกรายโดยเปิดเผย ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด และตรวจสอบรายการเอกสารตามบัญชีของผู้เสนอราคาทุกราย แล้วให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบเสนอราคาและเอกสารประกอบใบเสนอราคาทุกแผ่น

(๒) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อกหรือแบบรูป และรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการในเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกันด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓

(๔) ในกรณีที่มีผู้เสนอราคาถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาเพียงรายเดียว ให้คณะกรรมการดำเนินการตาม (๓) โดยอนุมัติ

(๕) ให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อสั่งการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ



ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมยื่นของสอบราคาจ้างเหมาทำความสะอาดอาคารและบริเวณที่ทำการของศาลจังหวัดกันทรลักษณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดศรีสะเกษ ตามประกาศสอบราคาในบับประมาณ ๒๕๔๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ โดยมีผู้ยื่นของสอบราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาจำนวน ๖ ราย และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่ ๒ ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้พิจารณาราคาของผู้ที่เสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่ ๑ แล้วเห็นว่า ราคาของผู้เสนอราคารายดังกล่าวซึ่งเสนอราคา ๓๕๕,๗๔๐ บาท โดยคิดเป็นเงินเดือนละ ๒๙,๖๔๕ บาท นั้น เมื่อหักค่าใช้จ่ายในส่วน of ค่าจ้างพนักงานจำนวน ๘ คน ตามเงื่อนไขในประกาศสอบราคาในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินเดือนละ ๒๕,๕๓๖ บาท แล้ว ผู้รับจ้างจะเหลือเงินเพียงเดือนละ ๔,๑๐๙ บาท ดังนั้น เมื่อคำนวณค่าน้ำยาและค่าอุปกรณ์ทำความสะอาดด้วยแล้ว จึงคาดว่าประสิทธิภาพการทำความสะอาดจะไม่สมประโยชน์ต่อทางราชการ จึงไม่พิจารณาจ้างผู้เสนอราคารายดังกล่าว จากนั้นจึงได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่ ๒ มาชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ้างพนักงานและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจะนำพนักงานทำความสะอาดมาจากจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งมีระยะทางห่างจากที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตรเศษ จึงคาดว่าจะเป็นอุปสรรคในการทำงานเนื่องจากพนักงานจะต้องออกเดินทางตั้งแต่เวลาประมาณ ๕ นาฬิกา เพื่อมาทำงานให้ทันเวลา ๗ นาฬิกา ตามที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคา ทำให้ราคาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอมาจำนวน ๔๓๖,๘๐๐ บาท คิดเป็นเงินเดือนละ ๓๖,๔๐๐ บาท นั้น เมื่อหักค่าจ้างของพนักงานรวมทั้งค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางของพนักงานด้วยแล้ว ย่อมเหลือเป็นค่าน้ำยาและอุปกรณ์ในการทำความสะอาดน้อยมาก จึงน่าจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตามสัญญาได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่มีผลงานมาแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าไม่สมควรจ้างผู้ฟ้องคดี แต่เห็นสมควรจ้างผู้เสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่ ๓ โดยให้เหตุผลว่า ผู้เสนอราคารายดังกล่าวเคยรับจ้างทำงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีผลงานชัดเจนเป็นที่พอใจ รวมทั้งในการปฏิบัติงานนั้นได้ใช้พนักงานที่อยู่ในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเห็นว่าผู้เสนอราคารายดังกล่าวสามารถทำงานได้ตามสัญญาและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วย และได้มีประกาศแจ้งผลการสอบราคาให้ทราบโดยทั่วกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่ระเบียบและเงื่อนไขในประกาศสอบราคากำหนดไว้ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิพิจารณาแต่เพียงว่าราคาที่เสนอเป็นราคาที่เหมาะสมหรือไม่เท่านั้น ไม่อาจใช้

ดุลพินิจในส่วนขอเท็จจริงอื่นๆ เช่น ที่มาของพนักงานหรือภูมิลำเนาของพนักงาน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกคำสั่งจ้าง ข้างต้นและพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการเปิดซองเสนอราคา ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อกหรือแบบรูป และรายละเอียด คัดเลือกผู้เสนอราคา ที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังจะต้องพิจารณาถึงคุณภาพ และคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการด้วยตามนัยข้อ ๔๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น แม้ผู้เสนอราคาจะได้เสนอราคาต่ำสุด แต่หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า การให้ผู้เสนอราคารายดังกล่าวเข้าทำสัญญา จะไม่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจไม่พิจารณารับข้อเสนอด้านราคาของผู้เสนอราคารายนั้นได้ ประกอบกับข้อ ๕.๔ ของประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุด หรือราคาหนึ่งราคาใดหรือราคาที่เสนอทั้งหมดก็ได้ สุดแต่จะพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และให้ถือว่าการตัดสินใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเด็ดขาด ผู้เสนอราคาจะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ มิได้ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุด เสนอราคาต่ำจนคาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินงานตามสัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะให้ผู้เสนอราคานั้นชี้แจงและแสดงหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่า ผู้เสนอราคาสามารถดำเนินงานตามที่สอบราคาจ้างให้เสร็จสมบูรณ์ได้ หากคำชี้แจงไม่เป็นที่รับฟังได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิที่จะไม่รับราคาของผู้เสนอราคารายนั้น ซึ่งในการพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือไม่นั้น ไม่อาจพิจารณาแต่เพียงข้อเสนอด้านราคาอย่างเดียวก่อนนั้น แต่มีเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาในเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น ประโยชน์ของหน่วยงานที่จะได้รับจากการทำงานมีเพียงใด ดังนั้น ในกรณีนี้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ราคาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอเป็นประมาณการค่าใช้จ่ายที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจในการจัดทำ ความสะอาดตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนเป็นที่เห็นได้ชัดว่าผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เมื่อหักค่าจ้างพนักงานทั้งหมดแล้วผู้ฟ้องคดีคงเหลือเงินค่าจ้างที่จะได้รับเพียงเดือนละ ๙,๘๐๐ บาท โดยเป็นจำนวนเงินที่ยังไม่ได้หักค่าเครื่องมือ เครื่องใช้ และน้ำยาทำความสะอาดที่ผู้ฟ้องคดีต้องจัดหามาใช้ในการทำงาน ดังนั้น เมื่อคำนวณเงินค่าจ้างคงเหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายทั้งหมดแล้ว ทำให้คาดหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่อาจดำเนินงานได้ตามสัญญาและจะเป็นผลเสียต่อทางราชการ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีความไม่สะดวกที่จะต้อง



นำพนักงานทำความสะอาดเดินทางมาจากจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งมีระยะทางห่างกันประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตร จึงอาจเป็นอุปสรรคในการทำงาน และหากผู้ฟ้องคดีจัดรถนำพนักงาน มาปฏิบัติงานก็จะต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นอีก รวมทั้งการที่พนักงานต้องตื่นแต่เช้ายอมทำให้เกิด ความเหนื่อยล้า นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังไม่มีผลการปฏิบัติงานจากศาลใดที่สามารถนำมาแสดง ให้เห็นได้อย่างชัดเจน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศสอบราคาฯ จนทำให้ทราบถึงรายละเอียดข้างต้น อันถือว่าเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของผู้เสนอราคา รวมทั้งได้พิจารณาเปรียบเทียบระหว่าง ราคาที่เสนอกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคาแล้ว จึงมีความเห็นเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าไม่สมควร จ้างผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วย โดยมีคำสั่งไม่รับคำเสนอราคา ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบและมีได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการพิจารณารับคำเสนอราคาของผู้เสนอราคาที่เสนอราคา ต่ำเป็นลำดับที่ ๓ นั้น เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๔/๒๕๕๑)

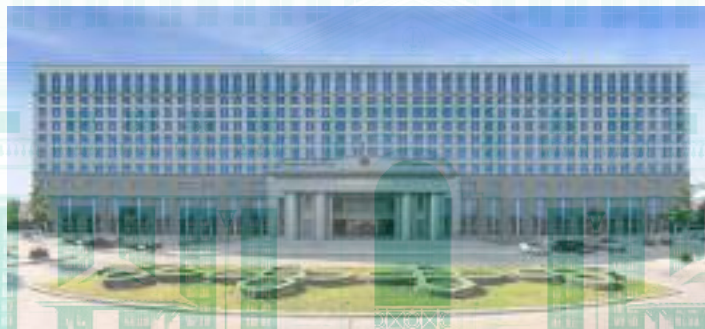
(๒) ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจกระทำการ ในเรื่องใด องค์กรฝ่ายปกครองหาอาจจะใช้ดุลพินิจได้อย่างสมบูรณ์ตามอำเภอใจ หากแต่ต้องกระทำโดยพิจารณาว่าเป็นการสมควรที่จักต้องกระทำเพื่อให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ดีที่สุด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของมหาชน

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้สอบถามนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เกี่ยวกับการขออนุญาตพกพาอาวุธปืนของตนในที่ประชุมผู้ใหญ่บ้านประจำเดือน โดยกล่าวถ้อยคำที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเป็นพฤติกรรมก้าวร้าวและด่าโจมตีผู้บังคับบัญชา ที่ไม่อนุญาตให้ตนพกพาอาวุธปืน อันเป็นการประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีในการพูดจา ก้าวร้าวทางหอกระจายข่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สรุปผลการสอบสวน เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมก้าวร้าวด่าโจมตีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยใช้





ไม่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนการกระทำของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการรายงานเท็จหรือไม่ เพียงแต่มีการนำผลจากการสอบสวนพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าเป็นผู้ไม่มีพฤติกรรมตามข้อร้องเรียน มาเป็นเหตุผลการร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นคนละส่วนกัน จึงไม่อาจนำพฤติการณ์ดังกล่าวมาประกอบการใช้ดุลพินิจว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยหรือบกพร่องในทางความประพฤติได้ ส่วนกรณีพฤติกรรมข่มขู่พยานนั้น ก็ปรากฏว่าพยานทุกคนต่างให้การว่าไม่ได้ถูกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดข่มขู่หรืออาฆาตว่าจะประทุษร้ายแต่อย่างใด และแม้ผู้ฟ้องคดีจะให้การว่าเป็นการพุดจาหยอกล้อในหมู่ชาวบ้านว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีถูกให้ออกจากตำแหน่ง จะมีการตายเกิดขึ้น แต่เมื่อไม่มีพยานคนใดถูกข่มขู่ จึงแสดงให้เห็นว่าคำพุดของผู้ฟ้องคดีมิได้ทำให้ผู้อื่นกลัว จึงไม่อาจรับฟังเป็นยุติได้ว่าผู้ฟ้องคดีข่มขู่พยาน เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยกระทำความผิดกรณีอื่น หรือเคยถูกลงโทษแต่ไม่ประพฤติตนให้ดีขึ้นอันเป็นการขาดสำนึกความรับผิดชอบต่อหน้าที่แต่อย่างใด นอกจากนั้น จากการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังสรุปว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคนพุดตรง โผงผาง ไม่สำรวม และมีพยานหลายรายที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคนดี เป็นนักพัฒนา เสียสละเพื่อส่วนรวม ช่วยเหลืองานราชการเป็นอย่างดี เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะบกพร่องในด้านความประพฤติในลักษณะพุดดูหมิ่นผู้บังคับบัญชาต่อสาธารณชนก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากพยานที่ให้การแล้วต่างเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคนมีบุคลิกพุดจาโผงผาง ไม่สำรวมเป็นคนพุดตรง ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดร้ายแรงที่วิญญูชนไม่อาจรับได้หากให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเกินความจำเป็นในการใช้มาตรการควบคุมความประพฤติของผู้ใหญ่บ้านตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่ให้อำนาจ อันเป็นการใช้ดุลพินิจขัดต่อหลักแห่งความได้สัดส่วนหรือเกินสมควรแก่เหตุ จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๖/๒๕๕๑)



## ๒. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการที่  
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติ  
หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรไว้ในคดีต่างๆ ดังต่อไปนี้

### ๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่

(๑) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้การประกอบกิจการใดต้องได้รับอนุญาต  
จากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน หากหน่วยงานทางปกครอง  
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวพบว่าการประกอบกิจการ  
โดยไม่ได้รับอนุญาต หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมมีหน้าที่ดำเนินการ  
ให้ผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การไม่ดำเนินการให้มี การขอ  
อนุญาตให้ถูกต้องถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการที่ผู้ประกอบการ  
กิจการให้บริการรับจ้างขนดิน นารถยนต์ที่ใช้ในการดำเนินกิจการดังกล่าวมาซ่อมบำรุงโดยการเคาะ  
การเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส การเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่อง และการทดลองเครื่องยนต์ในบริเวณอยู่จอด  
รถยนต์ซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงกับบ้านพักของผู้ฟ้องคดี การดำเนินการดังกล่าวส่งเสียงดัง มีกลิ่นควัน  
และมีการปล่อยน้ำมันเครื่องลงลำเหมืองสาธารณะ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญ  
โดยผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อนายกองคการบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) แล้ว  
และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขแล้ว แต่เหตุเดือดร้อนรำคาญยังคง  
มีอยู่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว  
ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า  
เจ้าของอยู่จอดรถยนต์ข้างต้นประกอบกิจการรับจ้างขนดินโดยมีรถยนต์บรรทุกไว้เพื่อให้บริการ  
จำนวน ๗ คัน ซึ่งเมื่อปฏิบัติงานรับจ้างขนดินแล้วเสร็จในแต่ละวันจะนำรถไปจอดไว้ในอยู่  
จอดรถยนต์ซึ่งเป็นอาคารที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ใช้เพื่อการจอดรถ แต่  
ผู้ประกอบการได้ใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานที่ทำการซ่อมบำรุงรถยนต์บรรทุกด้วย โดยมี  
การเคาะ การเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส การเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่อง และการทดลองเครื่องยนต์

เพื่อให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยและพร้อมใช้งานรับจ้างขนดินในวันรุ่งขึ้น ซึ่งการดำเนินการซ่อมบำรุงรถยนต์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามข้อ ๗ (๓)<sup>๓๐</sup> ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และองค์การบริหารส่วนตำบลได้นำประกาศดังกล่าวมาออกเป็นข้อบัญญัติตำบลแม่เหียะ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีข้อความทำนองเดียวกัน ดังนั้น กิจการซ่อมบำรุงรถยนต์ดังกล่าวจึงเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมและห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๓<sup>๓๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๑๑ ของข้อบัญญัติตำบลดังกล่าว เมื่อสถานประกอบการดังกล่าวดำเนินการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งต้องมีการควบคุม โดยมีได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการให้ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้อง โดยการ

<sup>๓๐</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ประกาศให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ฯลฯ

ฯลฯ

๗. กิจการเกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล ซึ่งมีไว้ให้บริการหรือจำหน่าย และในการประกอบธุรกิจนั้น มีการซ่อมหรือปรับปรุงยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกลดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๑</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว



ออกคำสั่งให้ไปยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ถูกต้องตามมาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๔๕<sup>๓๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๑ ประกอบกับข้อ ๘ ของข้อบัญญัติตำบลแม่เหียะ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๖ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยการออกคำสั่งให้เจ้าของสถานประกอบการยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๑)

**(๒) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน อาทิ โบราณสถาน เป็นต้น ย่อมมีภาระหน้าที่ในการให้ผู้บุกรุกออกไปจากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินนั้น แม้ว่าสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะได้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิมแล้วก็ตาม**

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตที่ดินติดถนนดินสูงอันเป็นคันดินโบราณของเมืองโบราณลพบุรี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีผู้บุกรุกเข้าไปปลูกสร้างบ้านพักอาศัยบนถนนดินสูงดังกล่าว พร้อมทั้งทำรั้วปิดกั้นทางเข้าออกระหว่างถนนดินสูงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกผ่านไปยังที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนในทำนองเดียวกันก็เคยร้องเรียนกรณีดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานศิลปากร ที่ ๓ พระนครศรีอยุธยา (สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ที่ ๓

<sup>๓๒</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า จะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้



พระนครศรีอยุธยา (เดิม), ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ลพบุรี (สำนักงานธนารักษ์จังหวัดลพบุรี (เดิม), ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เทศบาลเมืองลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และอธิบดีกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ดำเนินการขับไล่ผู้บุกรุก พร้อมทั้งรื้อถอนบ้านพักอาศัยที่ปลูกสร้างบนถนนดินสูงดังกล่าวออกไป เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินข้างเคียงมีทางเข้าออกไปยังที่ดินของตนได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ถนนดินสูงมีลักษณะเป็นคันดินโบราณที่เกิดจากการขุดและพูนทับเป็นคันดินยาวเพื่อบังคับชักน้ำจากแหล่งน้ำใหญ่ให้ไหลลงสู่แอ่งรับน้ำโดยเป็นส่วนหนึ่งของระบบการส่งน้ำของเมืองโบราณลพบุรี ซึ่งโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของคันดินบังคับน้ำ เป็นประโยชน์ในทางประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี จึงเป็นโบราณสถานตามมาตรา ๔<sup>๓๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อคันดินดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเมืองโบราณ จึงถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินประเภทป้อมหรือสำนักราชการบ้านเมืองโบราณอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)<sup>๓๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>๓๓</sup> พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์



และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔<sup>๓๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕<sup>๓๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งแม้จะปรากฏว่าคณดินโบราณดังกล่าวไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเช่นเดียวกัน โดยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงสภาพเป็นถนนดินสูงที่ใช้ในการสัญจร และมีผู้บุกรุกปลูกสร้างบ้านพักอาศัยในบริเวณคณดินโบราณหรือถนนดินสูงดังกล่าวก็ตาม ก็ไม่ทำให้สถานะทางกฎหมายของคณดินโบราณซึ่งเป็นโบราณสถานเปลี่ยนเป็นทางสาธารณประโยชน์อันอยู่ในความดูแลของเทศบาลเมืองลพบุรีแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๑๐<sup>๓๗</sup> มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง<sup>๓๘</sup> และมาตรา ๓๕<sup>๓๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๓๕</sup> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

<sup>๓๖</sup> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๗-๓๘</sup> พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่างๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใดๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณ โบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)



โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดูแลรักษา มิให้ผู้ใดเข้าไปเปลี่ยนแปลงแก้ไขโบราณสถาน โดยจะต้องดำเนินการให้ผู้บุกรุกปลูกสร้างอาคาร พักอาศัยออกไปจากโบราณสถาน ซึ่งแม้การฟ้องร้องขับไล่ผู้บุกรุกโบราณสถานจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกล่าวอ้างเพื่อให้พ้นจากภาระหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อให้ผู้บุกรุกออกไปจากโบราณสถาน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปลอมให้มีราษฎรเข้าไปปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและรั้วบนคันดินโบราณหรือถนนดินสูงข้างต้นโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดูแลรักษาโบราณสถานนั้น ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและดำเนินการฟ้องขับไล่ให้มีการรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างบนถนนดินสูงซึ่งเป็นโบราณสถานดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๕๑)<sup>๔๐</sup>

**(๓) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้บรรลุภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้ภารกิจนั้นบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการ มิฉะนั้นย่อมถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ**

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลกจัดสร้างระบบการชลประทานให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเฉพาะระบบส่งน้ำดีเข้า แต่ไม่ได้จัดสร้างระบบระบายน้ำทิ้งให้ เนื่องจากเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นแปลงเล็กรูปแปลงยาวและแคบเกินไปไม่เหมาะที่จะทำการเกษตรแผนใหม่ และเนื้อที่ดินอาจถูกหักเกินกว่าร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม จึงไม่ได้ออกแบบระบายน้ำไว้ในที่ดิน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๗-๓๘)

มาตรา ๓๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตตามมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>๔๐</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๖/๒๕๕๑ ได้วางแนวทางปฏิบัติราชการในแนวทางเดียวกัน





ดังกล่าว แต่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้วิธีระบายน้ำผ่านที่ดินแปลงข้างเคียง ซึ่งแม้ว่าเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง จะได้ทำหนังสือยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีระบายน้ำผ่านแปลงที่ดินของตนได้ ยกเว้นในช่วงหว่านข้าว หรือหว่านปุ๋ยก็ตาม แต่ในบางครั้งผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงก็มีเหตุวิวาทกัน เกี่ยวกับการระบายน้ำดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนกรณีข้างต้นต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดรูป ที่ดินจังหวัดพิษณุโลกแล้ว แต่เจ้าหน้าที่แจ้งว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหให้ได้ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้มีการจัดรูปที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ จนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่อย่างใด ทั้งที่เจ้าของที่ดินในเขตท้องที่เดียวกันกับ ผู้ฟ้องคดีได้รับโฉนดที่ดินใหม่แล้ว และเมื่อผู้ฟ้องคดีติดต่อสอบถามไปยังสำนักงานจัดรูปที่ดิน จังหวัดพิษณุโลก ก็ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่าให้นำส่งโฉนดที่ดินเดิมก่อนจึงจะออกโฉนดที่ดิน ฉบับใหม่ให้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำส่งโฉนดที่ดินเดิมให้กับสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการออกโฉนดที่ดินใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จัดสร้างระบบระบายน้ำทิ้ง (คูระบายน้ำ) ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกับ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการออกโฉนดที่ดินใหม่ให้แก่ ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดรูป ที่ดินและจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนน หรือทางลำเลียงในไร่นาและ สาธารณูปโภค เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภค โดยทั่วถึงตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง<sup>๔๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยการชลประทานและการระบายน้ำนั้น แม้ไม่จำเป็นว่าที่ดินทุกแปลงจะต้องมี คูระบายน้ำเพราะเหตุอันเนื่องมาจากสภาพภูมิประเทศที่ตามหลักทางวิศวกรรมแล้วไม่อาจ จัดสร้างได้ แต่อย่างน้อยที่ดินทุกแปลงจะต้องสามารถระบายน้ำได้ เพราะหากไม่สามารถระบาย น้ำได้ก็ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อการประกอบอาชีพของเจ้าของที่ดินและ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดรูปที่ดิน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกแบบผังแปลงที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้มีเพียงระบบระบายน้ำเข้า แต่ไม่มีระบบระบายน้ำออก

<sup>๔๑</sup> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๓๗ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างระบบการชลประทาน และการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสาธารณูปโภคอย่างอื่นเพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ ประโยชน์ร่วมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ



หรือระบายน้ำ โดยปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเดียวกันทำความตกลงกันเองว่ายินยอมให้ผู้ฟ้องคดีระบายน้ำผ่านที่ดินได้ ยกเว้นในช่วงการหว่านข้าวหรือหว่านปุ๋ย จนทำให้บางครั้งเกิดเหตุวิวาทกันเกี่ยวกับการระบายน้ำดังกล่าว โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดการให้ผู้ฟ้องคดีได้ระบายน้ำผ่านที่ดินข้างเคียงด้วยวิธีการที่จะให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสงบสุข กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดให้มีการระบายน้ำที่ถาวรและทำให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมีข้อพิพาทต่อกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง<sup>๔๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ประกอบกับ ข้อ ๑ และข้อ ๒<sup>๔๓</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้หัวหน้าสำนักงาน

<sup>๔๒</sup> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔๑ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ได้กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ (๓) แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต่อไป ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔๓</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

ข้อ ๑ ในกรณีออกโฉนดที่ดิน ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดแจ้งขอดำเนินการออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมทั้งส่งมอบหลักฐานดังต่อไปนี้

(๑) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมและเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตที่ดิน

(๒) แผนผังการจัดแปลงที่ดินใหม่พร้อมกับรายชื่อผู้ที่จะเป็นเจ้าของที่ดินแต่ละแปลง

ข้อ ๒ ในการรังวัดทำแผนที่ก่อนออกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้แทน ร่วมนำทำการรังวัดปักหลักหมายเขตที่ดินและลงชื่อในฐานะผู้นำทำการสำรวจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ



จัดรูปที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ในการดำเนินการรังวัดปักหลักหมายเขตที่ดินและลงชื่อในฐานะผู้นำทำการสำรวจตามประมวลกฎหมายที่ดิน หลังจากนั้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีหน้าที่ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินใหม่แทนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการปรับปรุงแผนการจัดรูปที่ดินบริเวณพิพาทโดยจัดให้มีคูระบายน้ำเข้าถึงที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และภายหลังจากนั้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๓/๒๕๕๑)

**(๔) เมื่อมีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นของตน เจ้าพนักงานท้องถิ่นนอกจากจะมีภาระหน้าที่ในการสั่งระงับเหตุดังกล่าวแล้ว ยังมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญอยู่ตลอดเวลา โดยไม่จำเป็นต้องมีบุคคลใดร้องเรียนกล่าวหา**

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นมูลสุกร การเผาขี้เพื่อก่อไฟ การเผาขนสุกร การเจียน้ำมันหมู และเสียงร้องของสุกรที่นำมาพักไว้เพื่อรอการฆ่า รวมทั้งเสียงร้องขณะถูกฆ่า อันเกิดจากโรงฆ่าสุกรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เจ้าของโรงฆ่าและฆ่าและสุกร) ซึ่งอยู่ติดกับบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งไปยังนายเกษตรมนตรีตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอให้แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แนะนำแนวทางให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขปรับปรุงสถานที่ให้ถูกหลักสุขาภิบาล แต่ก็ยังไม่สามารถระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งต่อมาได้มีข้อตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย้ายโรงฆ่าและฆ่าและสุกรออกจากชุมชน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอฟ่อนผันโดยย้ายที่กักขังและฆ่าและสุกรห่างจากบ้านผู้ฟ้องคดีประมาณ ๑๐ เมตร พร้อมกับมีมาตรการกำจัดกลิ่นเหม็นอย่างสม่ำเสมอ และทำความสะอาดน้ำเสีย รวมทั้งต่อเติมรั้วด้านที่ติดกับผู้ฟ้องคดีเพื่อลดเสียงดังในช่วงการฆ่าสุกร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นสถานที่เหมาะสมและจะสามารถแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ จึงอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการฆ่าและฆ่าและสุกรต่อไปได้ อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ประกอบการฆ่าสัตว์ในท้องที่ทุกรายรวมถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อระงับการออกไปอนุญาตฆ่าสุกรและยกเลิก

ใบอนุญาตฆ่าสัตว์ที่ออกให้ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงดำเนินการฆ่าสัตว์และชำแหละสัตว์ต่อไป ทำให้ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวข้างต้นเช่นเดิมตลอดมา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ งดการออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอให้เทศบาลตำบลดูแลรักษาความสะอาดรวมทั้งสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นแก่ประชาชนในท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ย่อมมีภาระหน้าที่ในการสั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้น ตามมาตรา ๒๕ (๓) และ (๔) มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง<sup>๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านอยู่อาศัยในละแวกเดียวกันกับโรงฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้อาจจะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มี

<sup>๔๔</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ฯลฯ

ฯลฯ



หนังสือแจ้งผู้ประกอบการฆ่าสัตว์ในท้องที่ทุกรายรวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าได้รับการออกใบอนุญาตฆ่าสุกรและยกเลิกใบอนุญาตฆ่าสุกรที่ออกให้ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่จำเป็นต้องมีบุคคลใดร้องเรียนกล่าวหา ซึ่งการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่ายังคงมีการดำเนินการฆ่าสัตว์ในพื้นที่พิพาทอยู่จากการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุโดยศาลปกครองชั้นต้น ประกอบกับมีพยานให้การว่าได้มีการฆ่าสัตว์ในพื้นที่พิพาทจริง รวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งต่อศาลว่ายังคงได้รับผลกระทบจากเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวอยู่ในปัจจุบัน จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และเมื่อการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีภาระหน้าที่ในการป้องกันระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตลอดเวลา และหากเหตุเดือดร้อนรำคาญยังไม่ถูกระงับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร หรือกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรืออาจจะเข้าระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอ้างว่าได้ดำเนินการแล้ว ก็เป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงบางส่วน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุรำคาญตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องครบถ้วน อันถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๑/๒๕๕๑)



## ๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการบังคับเพื่อควบคุมการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญไว้หลายระดับ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถเลือกใช้มาตรการดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น เพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไป เมื่อปรากฏว่ามาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกใช้เบื้องต้นไม่สามารถบรรลุผล เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องเลือกใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายที่รุนแรงเพิ่มขึ้น เพื่อให้การดำเนินการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญบรรลุผล การไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการซ่อมบำรุงรถยนต์ของผู้ประกอบกิจการ ซึ่งมีสถานประกอบการตั้งอยู่ใกล้เคียงกับบ้านพักของผู้ฟ้องคดี โดยการประกอบกิจการดังกล่าวได้มีการส่งเสียงดังจากการเคาะเหล็กและการทดสอบเครื่องยนต์ มีกลิ่นควันรถยนต์ มีการเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส และมีการปล่อยน้ำมันเครื่องลงลำเหมืองสาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อนายกองค้การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขแล้ว แต่เหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ประกอบกิจการข้างต้นประกอบกิจการรับจ้างขนดินโดยมีรถยนต์บรรทุกไว้ใช้บริการจำนวน ๗ คัน ซึ่งเมื่อปฏิบัติงานรับจ้างขนดินแล้วเสร็จในแต่ละวันจะนำรถไปจอดไว้ในอาคารที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ใช้เพื่อการจอดรถ แต่ผู้ประกอบการได้ใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานที่ทำการซ่อมบำรุงรถยนต์บรรทุกด้วย เนื่องจากการดำเนินการในลักษณะธุรกิจการค้าเช่นนี้ ย่อมทำให้รถยนต์บรรทุกมีการเสื่อมสภาพตามการใช้งาน จึงต้องมีการซ่อมบำรุงให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานได้เสมอ โดยมีการเคาะ การเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส การเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่อง และการทดลองเครื่องยนต์ หรือกิจกรรมอื่นที่ต่อเนื่องเป็นกิจวัตรประจำวัน เมื่อสถานที่ซ่อมบำรุงอันเป็นสถานที่พิพาทในคดีนี้ตั้งอยู่ในชุมชนและใกล้กับที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งหก การซ่อมบำรุงรถยนต์บรรทุกดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงที่บริเวณนั้นมาก่อน กรณีจึงถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุรำคาญที่มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ



ของผู้ฟ้องคดีที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนตามมาตรา ๒๕ (๔)<sup>๔๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการให้มีการระงับเหตุการณ์นั้นตามมาตรา ๒๕<sup>๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่มีคำสั่งให้ผู้ประกอบ

<sup>๔๕-๔๖</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(๑) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ่า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งขອງมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๒) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

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

(๕) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

กิจการดังกล่าวระงับและป้องกันมิให้เกิดเสียงดังในการซ่อมบำรุงรถยนต์ และให้ดำเนินการเฉพาะกลางวัน อันถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการกิจการดังกล่าวยังคงกระทำการอันเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังคงมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในการดำเนินการเพื่อระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไป โดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งเป็นมาตรการบังคับตามกฎหมายที่รุนแรงเพิ่มขึ้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้อำนาจระงับเหตุรำคาญ หรือจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก ทั้งที่การประกอบกิจการดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเป็นการใช้อาคารผิดวัตถุประสงค์ อันมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีตลอดมา กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยการออกคำสั่งห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานประกอบการนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้ระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๑)





**๓. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)**

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในคดีต่างๆ ดังต่อไปนี้

**๓.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย**

**(๑) การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยไม่ตรวจสอบหลักฐานทะเบียนการครอบครอง (ส.ค. ๑) ให้ถูกต้อง**

ในคดีที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมที่ดินได้รับคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จากนาย ข. แล้วไม่ดำเนินการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงให้มาชี้และรับรองแนวเขตที่ดิน ไม่ออกประกาศการคัดค้าน ไม่ออกไปรังวัดที่ดิน และไม่ระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ดิน แต่มีการจัดทำเอกสารขึ้นมาเองเพื่อแสดงให้เห็นว่านาย ข. ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามหลักฐานทะเบียนการครอบครอง (ส.ค. ๑) และเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครองได้อาศัยหลักฐานดังกล่าวออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ข. โดยไม่ได้ตรวจสอบว่าเป็นการออก น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินที่มีผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว หลังจากนั้นนาย ข. ได้นำที่ดินดังกล่าวขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อสำนักงานที่ดินถูกต้องทุกประการต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการดำเนินการออกไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการออกทับที่ดินของผู้อื่น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและกรมการปกครองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ข. โดยใช้หลักฐานทะเบียนการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นและยังมีการรังวัดรวมเอาที่ดินของผู้อื่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวด้วย อีกทั้งในการดำเนินการเพื่อให้มีการออก น.ส. ๓ ก. เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้จัดทำเอกสารต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาออก น.ส. ๓ ก. ตั้งแต่การตรวจชี้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ การสอบสวน

สิทธิและพิสูจน์การสอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายการออกไปนัดทำการรังวัดและทำการรังวัด การรายงานการรังวัด การบันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ประกอบการรังวัด การจัดทำรายงานการคำนวณเนื้อที่ดิน และประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตลอดจนการจัดทำบันทึกเสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณา ลงนาม อันเป็นความเท็จทั้งสิ้น ส่วนเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอ ได้ลงนามใน น.ส. ๓ ก. ตามที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ โดยมีได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาว่าถูกต้องหรือไม่ ทั้งที่กฎหมายมีความไว้วางใจในตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวว่าจะใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารก่อนลงนาม ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส. ๓ ก. ด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ก่อนลงนามใน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวแล้ว ย่อมจะพบว่า ส.ค. ๑ ที่นำมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. มีอาณาเขตข้างเคียงไม่ถูกต้องตรงกับ น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าว พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การกระทำด้วยความจงใจ และเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อในการออก น.ส. ๓ ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่ นาย ข. และโดยที่ น.ส. ๓ ก. ที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกให้แก่ นาย ข. นั้น เป็นเอกสารที่รับรองว่านาย ข. เป็นผู้มียุทธินครอบครองที่ดินตามจำนวนเนื้อที่และมีอาณาเขตข้างเคียงที่ระบุไว้ในเอกสาร เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ย่อมจะสังเกตเห็นได้ตั้งแต่ในเวลาที่ได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวให้แก่ นาย ข. ว่า นาย ข. อาจจะนำที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวไปจำนองประกันการชำระหนี้ของตนเองหรือผู้อื่น หรือโอนให้ผู้อื่นได้ และผู้อื่นที่รับจำนองหรือรับโอนจากนาย ข. ย่อมจะมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่า น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นเอกสารมหาชนเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนาย ข. นำที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวไปขอจดทะเบียนโอนขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วต่อมา อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวเนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวอยู่ในเวลาที่ถูกเพิกถอนได้รับความเสียหาย ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง

มีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ตั้งแต่เวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง<sup>๔๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ข. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ทั้งสองอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๕<sup>๔๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๖/๒๕๕๑)

## (๒) การใช้อำนาจโดยไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอยู่ติดทางหลวง และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เป็นผู้เช่าอาคารของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และอาคารข้างเคียงเพื่อค้าขายและอยู่อาศัย โดยทางหลวงดังกล่าวเดิมอยู่ในความดูแลของกรมทางหลวง แต่ปัจจุบันกรมทางหลวงได้มอบให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดูแลรับผิดชอบ ต่อมา

<sup>๔๗</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

<sup>๔๘</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



มีพ่อค้าแม่ค้าขายของในบริเวณดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจัดทำโครงเหล็กหลังคากระเบื้อง บริเวณนอกผิวจราจรเพื่อจัดให้เป็นตลาด โดยปลูกสร้างตลอดแนวด้านหน้าของอาคารที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งเจ็ดครอบครองมีชายคาหลังคาห่างจากอาคารที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดครอบครอง ๑ เมตร และทำรางน้ำ เพื่อป้องกันมิให้น้ำฝนกระเด็นไปถูกทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเห็นว่าการก่อสร้างโครงเหล็กหลังคากระเบื้องดังกล่าวบดบังทัศนวิสัยและปิดบังทิศทางลม รวมทั้งทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เสื่อมราคา ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดและบุคคลในครอบครัวไม่ได้รับความสะดวก ในการเข้าออกอาคาร ทำให้ค้าขายได้น้อยลงเนื่องจากลูกค้าไม่สะดวกที่จะเข้ามาในอาคาร ในกรณีที่ฝนตก น้ำจากหลังคาโครงเหล็กจะตกใส่อาคารที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ใช้ค้าขาย ทำให้ทรัพย์สินและสินค้าที่เก็บไว้ในอาคารได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) รื้อถอนเสาโครงเหล็กหลังคากระเบื้องดังกล่าวออกจากถนนสาธารณะประโยชน์และทำถนน ให้คงสภาพเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจในการจัดให้มีตลาดในพื้นที่เขตเทศบาลตามมาตรา ๕๑ (๓)<sup>๔๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ดำเนินการก่อสร้างโครงเหล็ก หลังคากระเบื้อง เพื่อจัดให้เป็นตลาดบนพื้นที่ไหล่ทางของทางหลวงนั้น เป็นกรณีซึ่งต้องพิจารณา ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมการดำเนินการใดๆ บนทางหลวง และกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลรักษาทางหลวงเพื่อ ประโยชน์ทางด้านจราจรสาธารณะทางบก การจะอนุญาตให้มีการก่อสร้างในเขตทางหลวงจึงต้อง พิจารณาว่าเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างโครงหลังคาบนไหล่ทางในเขตทางหลวงเพื่อจัดให้เป็นตลาด ซึ่งแม้ว่า จะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีตลาดและบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร อันเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ก็มีได้เป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ต่อการจราจรสาธารณะทางบก อันเป็นวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจไว้ การกระทำดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการจราจรในทางหลวงได้

<sup>๔๘</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๕๑ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ขลข ขลข  
(๓) ให้มีตลาด ทำเทียบเรือและท่าข้าม  
ขลข ขลข



เนื่องจากบริเวณไหล่ทางซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงที่อยู่ติดต่อกับทางจราจรทั้งสองข้าง ตามมาตรา ๕<sup>๕๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นทางสำหรับให้ผู้ใช้ยานพาหนะที่เครื่องยนต์หรือเครื่องอุปกรณ์เกิดขัดข้องหรือชำรุดบนทางจราจรใช้จอดตามมาตรา ๔๒<sup>๕๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนโครงเหล็กหลังคากระเบื้องให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๖/๒๕๕๑)

<sup>๕๐-๕๑</sup> พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือสิ่งขังหรือสิ่งกีดขวางอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือ สำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง เพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

“ไหล่ทาง” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่อยู่ติดต่อกับทางจราจรทั้งสองข้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๒ ในกรณียานพาหนะใดๆ เครื่องยนต์หรือเครื่องอุปกรณ์เกิดขัดข้องหรือชำรุดบนทางจราจร จนไม่สามารถเคลื่อนที่ต่อไปได้ ผู้ใช้ยานพาหนะซึ่งอยู่ในวิสัยและพฤติการณ์ที่สามารถเคลื่อนที่ที่ยานพาหนะนั้นได้ ต้องนำยานพาหนะนั้นเข้าจอดบนไหล่ทางหรือถ้าไม่มีไหล่ทาง ให้จอดชิดซ้ายสุดในลักษณะที่ไม่กีดขวางการจราจร และจะต้องนำยานพาหนะนั้นออกไปให้พ้นทางจราจรหรือไหล่ทางโดยเร็วที่สุด

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าจำเป็นต้องหยุดหรือจอดยานพาหนะอยู่บนทางจราจรหรือไหล่ทาง ผู้ใช้ยานพาหนะต้องแสดงเครื่องหมายหรือสัญญาณใดๆ ให้เพียงพอที่ผู้ใช้ยานพาหนะอื่นจะมองเห็น ยานพาหนะที่หยุดหรือจอดอยู่ได้โดยชัดแจ้งในระยะไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบเมตร และหากเกิดขึ้นในเวลา ที่แสงสว่างไม่เพียงพอที่ผู้ใช้ยานพาหนะอื่นจะมองเห็นยานพาหนะที่หยุดหรือจอดอยู่ได้โดยชัดแจ้งในระยะ ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรต้องเปิดหรือจุดไฟให้มีแสงสว่างเพียงพอที่จะเห็นยานพาหนะนั้นได้

ให้ผู้อำนวยความสะดวกทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยความสะดวกทางหลวงมีอำนาจ เคลื่อนย้ายยานพาหนะตามวรรคหนึ่งได้ โดยนำความในมาตรา ๔๒/๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



(๓) การไม่พิจารณาเบิกจ่ายเงินเดือนทั้งหมดให้แก่ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้กลับเข้ารับราชการเนื่องจากถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย้อนหลังไปถึงวันที่พิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จ

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการครู ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนประตูลำซำ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพระนครศรีอยุธยา ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (เดิม), ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่งได้พิจารณาแล้วมีมติลดโทษจากโทษไล่ออกจากราชการเป็นลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ โดยรองนายกรัฐมนตรีซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการครู โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑ แต่ไม่มีตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาว่าง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแสดงความจำนงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ขอให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยไม่ได้ระบุเฉพาะว่าจะต้องเป็นพื้นที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนวัดชลอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบางกรวย สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนนทบุรี ต่อมาสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีระหว่างถูกลงโทษไล่ออกจากราชการโดยจ่ายให้เพียงครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับก่อนวันที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อคณะกรรมการข้าราชการครูมีมติแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องบรรจุให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยเร็ว ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิได้รับเงินเดือนเต็มจำนวน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการล่าช้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการครูซึ่งถูกลงโทษทางวินัย แล้วต่อมาอุทธรณ์ฟังขึ้น

กลับเข้ารับราชการไว้เป็นการเฉพาะ การพิจารณาบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูกลับเข้ารับราชการ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔<sup>๕๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยเมื่อนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ส่งลงโทษไล่ออกจากราชการมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งในระดับเดียวกันกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นโดยเร็ว โดยผู้ถูกไล่ออกจากราชการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องเพื่อขอกลับเข้ารับราชการแต่อย่างใด และให้ถือว่าผู้นั้นยังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการตลอดระยะเวลาที่ถูกไล่ออกจากราชการเสมือนว่าเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการตามมาตรา ๑๐๗<sup>๕๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพียงแต่

<sup>๕๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดหุโทษ ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมีได้กระทำผิด หรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่นก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๑๐๔ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดพักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อนตามวรรคหนึ่งแล้ว ภายหลังปรากฏว่าผู้ไม่มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีอื่นอีกผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา ๑๐๔ วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๙ และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง ตลอดจนดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการ หรือสั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนออกจากราชการด้วยเหตุอื่นที่มีใช่เป็นการลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้นั้น (มีต่อหน้าถัดไป)

ในระหว่างนั้น ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินเดือนไม่เกินครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับอยู่ในขณะออกจากราชการตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒<sup>๕๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาจ่ายเงินเดือนเงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๗<sup>๕๕</sup> แห่ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๓)

มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตลอดระยะเวลาที่ถูกละทิ้งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

เงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่นและการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการ และผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น สำหรับผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าว ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ระยะเวลาให้พักราชการและให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

<sup>๕๔</sup> พระราชกฤษฎีกาจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ การจ่ายเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ ให้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ หรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวงกลาโหมที่ได้ทำความตกลงไว้กับกระทรวงการคลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๒ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับแก่การจ่ายเงินเดือนข้าราชการผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกด้วย โดยอนุโลม

<sup>๕๕</sup> พระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๗ เงินเดือนระหว่างพักราชการนั้น เมื่อคดีหรือกรณีถึงที่สุด

(๑) ถ้าปรากฏว่าข้าราชการผู้ถูกสั่งพักมิได้กระทำความผิด และไม่มีมลทินหรือมัวหมองให้จ่ายให้เต็ม

(๒) ถ้าปรากฏว่าข้าราชการผู้ถูกสั่งพักมิได้กระทำความผิดแต่มีมลทินหรือมัวหมอง หรือปรากฏว่าข้าราชการผู้ถูกสั่งพักได้กระทำความผิด แต่ถูกลงโทษไม่ถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้จ่ายได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับก่อนวันที่พักราชการตามที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนด แต่เฉพาะค่าเช่าบ้านให้จ่ายให้เต็ม

(๓) ถ้าปรากฏว่าข้าราชการผู้ถูกสั่งพักได้กระทำความผิด และถูกลงโทษถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ห้ามมิให้จ่าย





พระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกอบข้อ ๔<sup>๕๖</sup> ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้รับพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้น เมื่อรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการข้าราชการครู ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒๖<sup>๕๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับสิทธิประโยชน์อื่นใดที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย

<sup>๕๖</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้รับพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๔ ข้าราชการผู้ใดถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ แล้วต่อมาผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายได้พิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งที่สั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือข้าราชการผู้ใดถูกสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ แล้วต่อมาผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายได้พิจารณาวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิด จึงสั่งยกโทษและให้กลับเข้ารับราชการ ทั้งนี้โดยกรณีถึงที่สุดแล้ว ให้ข้าราชการดังกล่าวได้รับเงินเดือนในระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการ ดังนี้

(๑) ถ้าปรากฏว่า ข้าราชการผู้นั้นมิได้กระทำความผิดและไม่มีมลทินหรือมัวหมอง ให้จ่ายให้ตามที่ผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายตามวรรคหนึ่งกำหนด ในกรณีที่มีได้กำหนดให้จ่ายให้เต็ม

(๒) ถ้าปรากฏว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำความผิด หรือมีมลทินหรือมัวหมอง ให้จ่ายได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับอยู่ในขณะออกจากราชการ ตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกำหนด

<sup>๕๗</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๒๖ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวง ทบวง กรมดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งเป็นประการใดแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ให้นำมาตรา ๑๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



ซึ่งรวมถึงมีสิทธิได้รับเงินเดือนเต็มจำนวนตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่การพิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จ โดยผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะมีคำสั่งบรรจุแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินเดือนเต็มจำนวนย้อนหลังไปถึงวันดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๓๙<sup>๕๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเต็มจำนวนตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แล้วตามมาตรา ๔๒๐<sup>๕๙</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยจ่ายเงินเดือนอีกครั้งหนึ่งของเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้กลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๙/๒๕๕๑)

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

มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

- (๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง
- (๒) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน
- (๓) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง
- (๔) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

<sup>๕๙</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้น กระทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น



### ๓.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

(๑) ในกรณีที่ระยะเวลาการเข้าใช้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนได้สิ้นสุดลงก่อนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะดำเนินการสำรวจที่ดินแล้วเสร็จ และมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนฉบับใหม่ และในช่วงเวลาที่พระราชกฤษฎีกาฯ แต่ละฉบับมีผลใช้บังคับ ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ อันเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑<sup>๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดไว้ มีราคาแตกต่างกัน หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาใช้ราคาที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอยู่ในเขตเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรกตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากการสำรวจที่ดินยังไม่แล้วเสร็จ จึงมีประกาศพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตเวนคืนทั้งแปลง โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเงินไปแล้วบางส่วน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่พอใจจึงอุทธรณ์ต่อ

<sup>๖๐</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ฯลฯ

ฯลฯ



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เพิ่มเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอีกจำนวนหนึ่ง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนโดยมิได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ครบถ้วน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการสำรวจที่ดินของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การพิจารณากำหนดค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในกรณีราคาที่ดินซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในแต่ละช่วงของการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกามีราคาแตกต่างกัน หน่วยงานทางปกครองต้องใช้ราคาที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามโดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นช่วงเวลาที่พระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับซึ่งมีราคาต่ำกว่าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และแม้ว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะนำบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่เมื่อเป็นการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเพียงหลักเกณฑ์เดียว โดยมิได้พิจารณาหลักเกณฑ์อื่นตามที่มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดไว้ จึงย่อมเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนเพื่อสร้างระบบขนส่งมวลชนสาธารณะโครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานคร ซึ่งเป็นการก่อสร้างสาธารณูปโภคของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่การจราจร และมีการเก็บค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจอยู่ด้วย ซึ่งแตกต่างจากการเวนคืนเพื่อสร้างทางสาธารณะที่ประชาชนได้ประโยชน์ โดยรัฐไม่มีรายได้กลับคืนมา กรณีนี้จึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ประกอบกับสภาพและที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับถนนใหญ่สามารถเข้าออกจากที่ดินโดยรถยนต์ได้โดยสะดวก มีสาธารณูปโภคครบถ้วน และถือได้ว่าอยู่ใน

ย่านที่มีความเจริญพอสมควร เงินค่าทดแทนจึงสมควรกำหนดให้สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๒/๒๕๕๑)

(๒) ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นคนละส่วนกับค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง เมื่อมีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด อันทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดลง หน่วยงานทางปกครองจะต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงนั้นด้วย นอกเหนือจากการจ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ๒ แปลง ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๘๓๕๒ เนื้อที่ ๖๗ ตารางวา และเลขที่ ๒๕๑๓ เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๗๒ ตารางวา โดยที่ดินทั้งสองแปลงติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๒๘๓๕๒ มีด้านหน้าติดกับถนนสุขสวัสดิ์ และใช้เป็นที่พักสินค้าและเป็นทางเข้าออกของที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๒๕๑๓ ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งโรงงานและอาคารสำนักงาน ต่อมาที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนบางส่วนเพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษ (ถนนวงแหวนรอบนอก) โดยที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๒๘๓๕๒ ถูกเวนคืนด้านหน้าที่ติดกับถนนสุขสวัสดิ์ทั้งหมดเนื้อที่ ๓๘ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๒๙ ตารางวา และที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๒๕๑๓ ถูกเวนคืนผ่ากลางแปลงที่ดินจำนวน ๕ ไร่ ๒ งาน ๒๗ ตารางวา โดยที่ดินส่วนที่เหลือถูกแบ่งออกเป็น ๒ แปลง คือ แปลงที่อยู่ติดกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๘๓๕๒ มีเนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๑๐ ตารางวา และแปลงที่อยู่อีกฝั่งหนึ่งของทางหลวงพิเศษ เนื้อที่ ๖ ไร่ ๓๕ ตารางวา ซึ่งที่ดินแปลงนี้สามารถใช้ทางคูขนานของทางหลวงพิเศษที่สร้างขึ้นให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนใช้ออกสู่ถนนสุขสวัสดิ์ได้ และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้พิจารณาบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และเทียบเคียงกับการซื้อขายที่ดินข้างเคียงแล้ว จึงกำหนดค่าทดแทนที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๒๘๓๕๒ ให้ตารางวาละ ๔๕,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑,๗๑๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจโดยเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่มีการพัฒนาแล้ว และที่ดินที่เหลือไม่สามารถเชื่อมต่อออกถนนสุขสวัสดิ์ได้ และไม่สามารถใช้เป็นที่ตั้งก่อสร้างโรงงานประกอบธุรกิจได้อีกต่อไป จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้จ่ายค่าทดแทนไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๗๕,๐๐๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเห็นว่าที่ดินบริเวณที่ติดกับถนนสุขสวัสดิ์มีความเจริญสูง แต่ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิม ประกอบกับรูปแบบการก่อสร้างในบริเวณดังกล่าวเป็นทางต่างระดับ ทำให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่

ไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จึงวางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้ (๑) ที่ดินส่วนที่ติดถนนสุขสวัสดิ์ ระยะ ๒๐ เมตร ไม่เกินตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท (๒) ส่วนที่พื้นระยะ ๒๐ เมตร ตารางวาละไม่เกิน ๒๕,๐๐๐ บาท และ (๓) ที่ดินแปลงเล็กและถูกเวนคืนทั้งแปลง หรือส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด ตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาททั้งแปลง และเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะ (๓) จึงกำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑,๙๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้จ่ายค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๗๕,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะได้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๔๕,๐๐๐ บาท โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายในท้องตลาดที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ราคาที่มีการกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพที่ตั้งของที่ดิน และเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน อันถือเป็นการกำหนดราคาค่าทดแทนที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว นอกจากนี้การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติม และกำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาททั้งแปลง อันถือว่าเป็นคุณและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดียิ่งขึ้นแล้วก็ตาม แต่ตามปกติในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเวนคืนที่ดินบางส่วนและส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้อย่างจำกัด ที่ดินส่วนที่เหลือย่อมต้องมีราคาลดลงจากเดิมภายหลังการเวนคืน จึงต้องกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มอีกส่วนหนึ่งนอกจากค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม<sup>๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อปรากฏว่าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนดขึ้นมาเพิ่มเติมนั้น กำหนดให้ราคาค่าทดแทนที่ดินที่ติดถนนสุขสวัสดิ์ซึ่งเป็นที่ดินแปลงเล็กถูกเวนคืนบางส่วน และส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด มีจำนวนเท่ากับราคาค่าทดแทนที่ดินที่ติดถนนสุขสวัสดิ์ซึ่งเป็นที่ดินแปลงเล็กและถูกเวนคืนทั้งแปลง กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนในราคาเหมือนกันให้แก่ที่ดินที่มีสภาพของที่ดินแตกต่างกัน จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนและส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด ดังนั้น การที่

<sup>๖๐</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ ๗๗

๗๗

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

๗๗

๗๗



คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนดค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๘๓๕๒ เพิ่มจาก ๔๕,๐๐๐ บาท เป็น ๕๐,๐๐๐ บาท จึงฟังได้เพียงว่าเป็นการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ที่ดินที่ถูกเวนคืน ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง<sup>๖๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หาได้เป็นการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วไม่ เมื่อการเวนคืนครั้งนี้ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่ติดถนนสุขสวัสดิ์และไม่สามารถเข้าออกถนนสุขสวัสดิ์ได้เหมือนเดิม อันมีลักษณะเป็นที่ตาบอด ซึ่งบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกำหนดราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท และปรับเพิ่มขึ้นในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ดินส่วนนี้ควรมีราคาเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท แต่โดยที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๘๓๕๒ อยู่ติดกับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๑๓ ซึ่งเป็นที่ดินอีกแปลงหนึ่งของผู้ฟ้องคดี ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่เพียงพอที่จะสามารถใช้ประโยชน์ได้บ้าง จึงควรมีราคาสูงสุดไม่เกินตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท จึงมีมูลค่าลดลงร้อยละ ๘๐ ของค่าทดแทนที่กำหนดไว้ตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนจึงมีราคาตารางวาละ ๔๐,๐๐๐ บาท เมื่อค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงเป็นคนละส่วนกับค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันมีมูลค่าลดลงเนื้อที่ ๒๙ ตารางวา เป็นเงินจำนวน ๑,๑๖๐,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๐/๒๕๕๑)



<sup>๖๒</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๐ หน้า ๕๓

#### ๔. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการบังคับตามสัญญาทางปกครองในคดีต่างๆ ดังต่อไปนี้

##### ๔.๑ การบอกเลิกสัญญา

การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคของหน่วยงานทางปกครอง ต้องเป็นกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือผู้รับจ้างดำเนินการไม่ถูกต้องตามสัญญาประการหนึ่งประการใด และการที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิแก้ไข หรือเพิ่มเติมหรือลดงานจากแบบรูปและรายละเอียดตามสัญญาได้ฝ่ายเดียว ต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับจ้างก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งทรุดให้กับกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่การก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการให้ราษฎรที่รูก่อออกจากพื้นที่ก่อสร้างได้ แม้ว่าจะมีการขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปถึง ๕ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงทำงานและส่งมอบงานได้เพียงบางส่วน ประกอบกับสภากรุงเทพมหานครได้มีมติไม่เห็นชอบในการขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือมปี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาทำการตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงลดเนื้องานและวงเงินค่าก่อสร้างให้เหลือเพียงเท่าที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงลดเนื้องานและวงเงินค่าก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาจ้าง จึงได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเลิกสัญญาเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยข้อสัญญาและข้อกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเป็นผลมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ในการก่อสร้างโดยปราศจากการรบกวนขัดขวางจากบุคคลภายนอกให้กับผู้ฟ้องคดีได้ และสภากรุงเทพมหานครมีมติไม่เห็นชอบให้ขยายเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือมปีตามสัญญา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีงบประมาณที่จะ



ดำเนินการก่อสร้างอีกต่อไป มิใช่กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือผู้ฟ้องคดีดำเนินการไม่ถูกต้องตามสัญญาประการหนึ่งประการใด และแม้ว่าสัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งทรุด จะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งมีข้อกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีฝ่ายเดียวในการแก้ไขสัญญาได้ ไม่ว่าจะเพิ่มเติมหรือลดงานจากแบบรูปและรายละเอียดตามสัญญา โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญา อันเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวได้จะต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น เมื่อการเปลี่ยนแปลงลดงานก่อสร้างลงเท่ากับผลงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปแล้ว เพราะไม่มีงบประมาณทำให้ความยาวของเขื่อนจาก ๗๐๐ เมตร ลดลงเหลือประมาณ ๓๖๔ เมตร ส่งผลให้ประโยชน์ที่จะได้รับจากการก่อสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันดินริมตลิ่งทรุดและน้ำท่วมบ้านเรือนราษฎรลดลงจากเดิม อันเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญา การใช้สิทธิเปลี่ยนแปลงลดงานก่อสร้างตามสัญญาลง จึงมิใช่เป็นการดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเมื่อเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหนังสือคำประกันเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่ขยายออกไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายคืนให้ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๓/๒๕๕๑)

## ๔.๒ การเรียกค่าปรับตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง

(๑) ส่วนราชการซึ่งเป็นคู่สัญญาต้องดำเนินการตามนัยของข้อ ๑๓๘<sup>๖๓</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะปรับผู้ผิดสัญญากับทางราชการไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญา โดยส่วนราชการต้องบอกเลิกสัญญาหากจำนวนเงินค่าปรับเกินกำหนดดังกล่าว เพื่อไม่ให้คู่สัญญา

<sup>๖๓</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

ทั้งสองฝ่ายต้องเสียหายมากกว่าเดิม เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ส่วนราชการจึงจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาตามที่เห็นสมควรได้

ในคดีที่มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการอุตสาหกรรมศึกษาในวงเงินก่อสร้าง ๓๖,๘๕๕,๐๐๐ บาท โดยมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๕ แต่การก่อสร้างมีปัญหาหลายประการทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานได้ภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้ขยายเวลาการก่อสร้างออกไปอีก ๖ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบถึงการใช้สิทธิเรียกค่าปรับและค่าควบคุมงาน ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ แจ้งยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาในเรื่องค่าปรับ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมทั้งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราวันละ ๓๖,๘๕๕ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ รวม ๒๐๖ วัน เป็นเงินจำนวน ๗,๖๐๐,๓๗๐ บาท และเรียกค่าควบคุมงานในอัตราวันละ ๕๕๐ บาท คิดเป็นเงิน ๑๗๕,๑๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้หักเงินค่าปรับออกจากเงินค่างวดงานสุดท้ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแล้วเสร็จ ซึ่งได้แก่งวดงานที่ ๕ จากจำนวนทั้งหมด ๑๒ งวดงาน เป็นเงินจำนวน ๔,๕๕๗,๒๖๐.๘๗ บาท คงเหลือเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีค้างชำระเป็นเงินจำนวน ๓,๐๔๓,๑๐๙.๐๓ บาท ซึ่งเมื่อรวมกับค่าควบคุมงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระด้วยแล้ว เป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระเพิ่มอีกรวม ๓,๒๑๘,๒๐๙.๐๓ บาท นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหายจากการดำเนินการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีอีกจำนวนหนึ่งด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวนข้างต้นพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ที่จะปรับผู้ผิดสัญญากับทางราชการไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างตามสัญญา โดยส่วนราชการต้องดำเนินการบอกเลิกสัญญาเมื่อเห็นว่าจำนวนเงินค่าปรับเกินกำหนดดังกล่าว เพื่อไม่ให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องเสียหายมากกว่าเดิม เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ส่วนราชการจึงจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจ



ผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาตามที่เห็นสมควรได้ สำหรับกรณีนี้ แม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีปรับตามสัญญาโดยไม่มีเงื่อนไขก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิได้ผ่อนปรนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานต่อไปแต่ประการใด กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีสามารถปรับผู้ถูกฟ้องคดีได้เกินส่วนร้อยละสิบ ประกอบกับตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง<sup>๖๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้ศาลสามารถลดค่าปรับที่สูงเกินส่วนลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีควรใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาอย่างช้า ไม่ควรเกินค่าปรับร้อยละสิบตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้างต้น การปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าออกไปจนผ่านไป ๒๐๖ วัน จึงไม่เหมาะสม กรณีจึงมีเหตุอันสมควรลดค่าปรับลงเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง เมื่อตามสัญญาพิพาทมีมูลค่าการจ้างจำนวน ๓๖,๘๕๕,๐๐๐ บาท จำนวนค่าปรับจึงควรเป็นเงิน ๓,๖๘๕,๕๐๐ บาท และโดยที่การลดค่าปรับนั้น จะต้องคำนวณจากฐานค่าปรับทั้งหมด ดังนั้น เมื่อมีการชำระค่าปรับไปแล้วบางส่วน ศาลจึงสามารถเกลี้ยค่าปรับส่วนที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเพิ่มเติมกับค่าปรับส่วนที่ผู้ฟ้องคดีหักไว้แล้วได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับตามจำนวนที่ลดลงแล้วข้างต้น รวมทั้งค่าความงงานอีกจำนวน ๑๗๕,๑๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๓,๘๖๐,๖๐๐ บาท ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าจ้างในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างแล้วเสร็จเป็นเงิน ๔,๕๕๗,๒๖๐.๘๗ บาท โดยเมื่อหักกลบกันแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีภาระต้องชำระเงินให้ผู้ถูกฟ้องคดีอีกเป็นเงินจำนวน ๖๘๒,๖๖๐.๘๗ บาท ซึ่งแม้จะต้องนำไปหักค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ถนนเสียหายเป็นเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท ตามจำนวนค่าเสียหายที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีภาระที่จะต้องชำระเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีอยู่อีกจำนวน ๖๖๒,๖๖๐.๘๗ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีภาระต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๕/๒๕๕๑)

<sup>๖๔</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป

ฯลฯ

ฯลฯ



(๒) ในการดำเนินการตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารซึ่งผู้รับจ้างไม่สามารถก่อสร้างอาคารให้แล้วเสร็จตามที่สัญญากำหนด และผู้รับจ้างยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการนั้น แม้ว่าหน่วยงานทางปกครองจะสามารถพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น แต่ก็มีได้หมายความว่าหน่วยงานทางปกครองจะสามารถพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้ตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่ผู้รับจ้างจะได้รับ

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตามสัญญาก่อสร้างอาคารวิทยบริการ ณ คณะเกษตรศาสตร์ นครศรีธรรมราช ตำบลทุ่งใหญ่ อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการไม่จำกัดความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าดำเนินการก่อสร้างและส่งมอบงานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๕ ภายในกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว จนกระทั่งวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จโดยเหลืองานก่อสร้างอีก ๓ งวด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ และลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งการเรียกค่าปรับและเร่งรัดการก่อสร้างไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ต่อมาเมื่อค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดียังมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเรียกค่าปรับและเร่งรัดให้ดำเนินการก่อสร้าง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ ยืนยันการกลับเข้ามาทำงานก่อสร้างพร้อมยินยอมเสียค่าปรับตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงได้พิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังไม่รับผิดชอบการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งเตือนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไปอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็ยังคงเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ บอกเลิกสัญญาโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินค่าปรับมาชำระภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือทวงถามซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้นำเงินค้ำประกันตามสัญญาไปชำระแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกันหรือแทนกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าปรับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้างอาคารให้แล้วเสร็จตามสัญญา และผู้ฟ้องคดียังไม่ประสงค์จะบอกเลิกสัญญาก็ควรจะได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๑ เพื่อเรียกค่าปรับและเร่งรัดการก่อสร้าง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้มีหนังสือดังกล่าวทันที กลับปล่อยให้เวลาผ่านไปถึง ๓ เดือน จึงเพิ่มมีหนังสือเรียกค่าปรับและเร่งรัดให้รีบดำเนินการก่อสร้าง และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เข้าดำเนินการแทนที่ผู้ฟ้องคดีจะบอกเลิกสัญญาเนื่องจากค่าปรับเกินร้อยละสิบของเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีกลับมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพื่อเรียกค่าปรับและเร่งรัดการก่อสร้าง พร้อมกับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหนังสือยินยอมเสียค่าปรับอีกครั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งยืนยันกลับเข้าทำงานและยินยอมเสียค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เข้าทำการก่อสร้างอีก กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีควรจะมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพื่อเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รีบเข้าทำงานให้แล้วเสร็จโดยเร็วอีกครั้ง ๒ ครั้ง เมื่อเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมเข้าทำงานจริงๆ แล้ว จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาหลังจากที่สัญญาครบกำหนดไปแล้วเป็นเวลาถึง ๔๕๕ วัน กรณีจึงมิใช่เป็นการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาเท่าที่จำเป็น แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีละเลยมีส่วนทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกปรับเป็นเงินสูงถึง ๑๒,๓๐๐,๐๑๕ บาท ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๔๕ ของวงเงินค่าจ้าง ซึ่งแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขตามข้อ ๑๓๘<sup>๕๕</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็มีได้หมายความว่า จะให้ผู้ฟ้องคดีสามารถพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้ตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้รับแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในจำนวนเงินดังกล่าว จึงเป็นค่าปรับที่สูงเกินส่วนอย่างไม่เป็นธรรม ขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวที่ต้องการให้การก่อสร้างอาคารตามสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องการให้ส่วนราชการเอาเปรียบหรือแสวงหาประโยชน์เอาค่าปรับจากผู้รับจ้างโดยไม่ชอบ ศาลจึงมีอำนาจลดค่าปรับลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง<sup>๕๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้โต้แย้งคัดค้านเข้ามาในคดีก็ตาม ศาลจึงกำหนดค่าปรับให้นับแต่วันผิดสัญญาจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันว่าจะกลับเข้าทำงานให้แล้วเสร็จ รวม ๒๔๘ วัน เป็นเงิน ๖,๗๐๔,๑๘๔ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๒/๒๕๕๑)

<sup>๕๕</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๓ หน้า ๕๙

<sup>๕๖</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๔ หน้า ๖๑



### ๔.๓ การเรียกเบี้ยปรับกรณีผิดสัญญาชำระเงินการศึกษาต่างประเทศ

การที่ทางราชการให้ทุนการศึกษาและออกค่าใช้จ่ายให้แก่ข้าราชการเพื่อไปศึกษาเล่าเรียนยังต่างประเทศนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลดังกล่าวนำความรู้และประสบการณ์กลับมาปฏิบัติราชการเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ การกำหนดเบี้ยปรับเป็นจำนวน ๓ เท่าของเงินรายเดือนและค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายทั้งสิ้นที่ทางราชการได้จ่ายหรือจ่ายแทนผู้รับทุนในกรณีที่ผู้รับทุนผิดสัญญา จึงมิได้เป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วน

ในคดีที่กระทรวงกลาโหม (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องข้าราชการทหารผู้ทำสัญญาสำหรับผู้ศึกษาและรับโอนเข้าศึกษาในต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยสัญญาดังกล่าวมีข้อกำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ศึกษาสำเร็จหรือครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้แล้ว จะต้องกลับมารายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม และหากประพฤติผิดสัญญาด้วยประการใดๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมให้ทางราชการเรียกตัวกลับหรือปลดออกจากราชการได้ และยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๓ เท่าของเงินรายเดือนและค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายทั้งหมด โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึง ๔ ทำสัญญาค้ำประกันไว้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาเมื่อครบกำหนดเวลาการศึกษาและครบกำหนดเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องกลับมารายงานตัวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมกลับมารายงานตัว กองทัพบกจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ทางราชการให้ทุนการศึกษาและออกค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อไปศึกษาเล่าเรียนยังต่างประเทศนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการศึกษาในต่างประเทศกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป จึงต้องบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาผูกมัดว่าจะกลับมาปฏิบัติราชการเป็นการตอบแทนและชดใช้ทุนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และการที่มีข้อกำหนดว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาด้วยประการใดๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓ เท่าของเงินรายเดือนและค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายทั้งสิ้นที่ได้จ่ายให้หรือจ่ายแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องในการศึกษา ถือเป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลบหนีการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ซึ่งเงินจำนวน ๓ เท่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อพิเคราะห์ทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียโอกาสที่จะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ และผู้ฟ้องคดีต้องเสียงบประมาณในการศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษา จึงมิได้เป็นจำนวนที่สูงเกินส่วน และถึงแม้ว่าเงินจำนวน ๓ เท่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น จะเป็นการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายไว้ล่วงหน้าในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนซึ่งมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ และศาลจะมีอำนาจลดลงให้ได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กลับมาปฏิบัติราชการตอบแทนผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๙/๒๕๕๑)<sup>๖๗</sup>

#### ๔.๔ การมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

**พฤติการณ์ของผู้รับจ้างที่ไม่ได้เริ่มก่อสร้างตามเวลาที่สัญญาจ้างกำหนด และดำเนินการก่อสร้างล่าช้ามากจนไม่สามารถส่งมอบงานได้ทันตามกำหนดถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร**

ในคดีที่จังหวัดร้อยเอ็ดได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารผู้ป่วยนอกและอุบัติเหตุของโรงพยาบาลร้อยเอ็ด โดยแบ่งงวดงานออกเป็น ๒๙ งวด แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เริ่มก่อสร้างตามเวลาที่กำหนดและดำเนินการก่อสร้างล่าช้ามาก โดยส่งมอบงานงวดที่ ๒ ล่าช้ากว่ากำหนดประมาณ ๑ ปี และไม่สามารถส่งมอบงานงวดต่อไปได้อีก ซึ่งจังหวัดร้อยเอ็ดได้มีหนังสือแจ้งเตือนหลายครั้งแล้วแต่ก็ไม่เป็นผล โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสาเหตุที่ดำเนินการก่อสร้างล่าช้า

<sup>๖๗</sup> วินิจฉัยทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๘/๒๕๕๑ ที่วินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานทางปกครองส่งข้าราชการในสังกัดไปศึกษาเพิ่มเติมในต่างประเทศ ก็เพื่อให้ข้าราชการเหล่านั้นได้มีโอกาสเพิ่มพูนคุณวุฒิ ความรู้ความชำนาญ และนำความรู้ความชำนาญกลับมาให้บริการสังคมตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครองนั้นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป เมื่อข้าราชการผู้รับทุนบิตพลีไม่ยอมกลับมารับราชการชดใช้ทุนให้ครบตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ หน่วยงานทางปกครองย่อมสูญเสียบุคลากรที่ได้สร้างขึ้นมา และสูญเสียเวลาที่จะต้องจัดหาผู้รับทุนรายอื่นไปศึกษาแทน ส่งผลกระทบต่อแผนพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานทางปกครองที่ได้วางเป้าหมายไว้ ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้



เนื่องจากสถาบันการเงินงดปล่อยสินเชื่อกะทันหันทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงินและได้ดำเนินการแก้ไขแล้ว จังหวัดร้อยเอ็ดพิจารณาแล้วเห็นว่าหากปล่อยไว้จะทำให้ทางราชการเสียหายและส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณ จึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจะพิจารณาบอกเลิกสัญญาหากผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งให้ชี้แจงภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ชี้แจง จังหวัดร้อยเอ็ดจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญา และต่อมาได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจะดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน หากผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งให้ชี้แจงภายในเวลาที่กำหนด แต่ไม่สามารถติดต่อผู้ฟ้องคดีได้ จังหวัดร้อยเอ็ดจึงเสนอเรื่องให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ซึ่งต่อมากระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์แล้ว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้เริ่มก่อสร้างตามเวลาที่กำหนดในสัญญาและดำเนินการก่อสร้างไม่เป็นไปตามงวดในสัญญา โดยส่งมอบงานได้เพียง ๒ งวด ซึ่งก็เป็นการส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญาจ้างประมาณ ๑ ปี ถือเป็นกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสัญญาจ้างอันจะทำให้จังหวัดร้อยเอ็ดสามารถพิจารณาบอกเลิกสัญญาได้ตามข้อ ๑๓๗<sup>๖๔</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบสัญญาจ้างข้อ ๖ อีกทั้งสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลร้อยเอ็ด เป็นสัญญาทางปกครองประเภทสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะซึ่งก็คือการสาธารณสุขบรรลุผล การดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่จะเข้าใช้ประโยชน์ในโรงพยาบาลร้อยเอ็ดได้โดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อจังหวัดร้อยเอ็ดพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญาได้ จึงดำเนินการบอกเลิกสัญญาการใช้สิทธิของจังหวัดร้อยเอ็ดดังกล่าวจึงเป็นไปตามความมุ่งหมายของสัญญาทางปกครอง

<sup>๖๔</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๗ ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาได้เฉพาะกรณีที่ประโยชน์แก่ทางราชการโดยตรง หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของทางราชการในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป





และเจตนารมณ์ของการใช้กฎหมายปกครองแล้ว นอกจากนั้น การขาดสภาพคล่องทางการเงินของผู้ฟ้องคดี ก็เป็นปัญหาเฉพาะตัวที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบและหาวิธีการแก้ไขด้วยตัวเอง ไม่มีผลผูกพันให้คู่สัญญาต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบแต่อย่างใด อีกทั้งพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้เริ่มก่อสร้างตามเวลาที่สัญญาจ้างกำหนดและดำเนินการก่อสร้างล่าช้ามาก ยังถือเป็น การไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และสมควรเป็นผู้ที่งานอันจะทำให้ถูกดำเนินการ พิจารณาให้เป็นผู้ที่งานตามข้อ ๑๔๕ ทวิ (๒)<sup>๖๔</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ ซึ่งเมื่อจังหวัดร้อยเอ็ดเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เป็นผู้ที่งาน ก็ได้เสนอเรื่อง ไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และเมื่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ก็เสนอเรื่อง ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางดำเนินการ และต่อมาเมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุโดยคณะอนุกรรมการ

<sup>๖๔</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๔๕ ทวิ เมื่อปรากฏกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เมื่อคู่สัญญาของทางราชการหรือผู้รับจ้างช่วงที่ทางราชการอนุญาตให้รับช่ วงงานได้ ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้หัวหน้าส่วนราชการทำรายงานไปยังปลัดกระทรวงโดยเร็ว เพื่อพิจารณาให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือก ผู้จำหน่าย ผู้รับจ้าง คู่สัญญา หรือผู้รับจ้างช่วงที่ทางราชการอนุญาตให้รับช่ วงงานได้ เป็นผู้ที่งาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งเสนอความเห็นของตนเพื่อประกอบการพิจารณาของปลัดกระทรวงด้วย

เมื่อปลัดกระทรวงพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) เป็นการกระทำโดยไม่มี เหตุผลอันสมควร และบุคคลดังกล่าวสมควรเป็นผู้ที่งาน ให้ปลัดกระทรวงส่งชื่อบุคคลดังกล่าวไปยังผู้รักษาการ ตามระเบียบเพื่อพิจารณาสั่งให้เป็นผู้ที่งานโดยเร็ว

ในกรณีที่เป็ นโครงการขนาดใหญ่ตามหลักเกณฑ์และวงเงินที่ กวพ. กำหนด หากปลัดกระทรวง พิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลดังกล่าวข้างต้นยังไม่สมควรเป็นผู้ที่งาน ให้ปลัดกระทรวงรายงานไปยัง กวพ. เพื่อทราบด้วย

เมื่อผู้รักษาการตามระเบียบได้พิจารณาหลังจากที่ได้ฟังความเห็นของ กวพ. ตามข้อ ๑๒ (๖) แล้ว และเห็นว่าบุคคลดังกล่าวสมควรเป็นผู้ที่งาน ก็ให้ผู้รักษาการตามระเบียบสั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่งาน โดยระบุชื่อผู้ที่งานไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ที่งาน พร้อมทั้งแจ้งเวียนชื่อผู้ที่งานให้ส่วนราชการอื่นทราบ รวมทั้ง แจ้งให้ผู้ที่งานรายนั้นทราบไปรษณีย์ลงทะเบียนด้วย

ในกรณีผู้รักษาการตามระเบียบเห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่สมควรเป็นผู้ที่งานให้แจ้งผลการพิจารณา ไปให้ปลัดกระทรวงทราบ



กลั่นกรองการพิจารณาผู้ทำงานพิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ในหลักเกณฑ์การลงโทษให้เป็นผู้ทำงาน จึงเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อพิจารณามีคำสั่ง จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่ข้อ ๑๔๕ ทวิ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๖/๒๕๕๑)

#### ๔.๕ ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การฟ้องเรียกให้ผู้ที่เป็นคู่สัญญาเกี่ยวกับการศึกษาชดใช้เงินให้กับหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง อันเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวรับราชการเพื่อชดใช้ทุนภายหลังจากสำเร็จการศึกษา ไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญานั้น หน่วยงานทางปกครองต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในห้าปีนับแต่วันที่คู่สัญญาได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่ยศาลปกครองพิจารณาคดี

ในคดีที่มหาวิทยาลัยของรัฐ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ที่ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาในหลักสูตรวิชาพยาบาลศาสตรบัณฑิต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้เงินให้แก่มหาวิทยาลัย เนื่องจากบุคคลดังกล่าวปฏิบัติผิดสัญญาในส่วนที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติภายหลังจากที่จบการศึกษาแล้ว โดยได้ลาออกจากการรับราชการก่อนครบกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี บัญญัติให้การใช้สิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ต่อมา ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติแก้ไขให้คดีพิพาทดังกล่าวต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และโดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับ



ระยะเวลาฟ้องคดีเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เมื่อไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นจึงมีผลใช้บังคับทันที ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น จากเดิมที่มีระยะเวลาการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเปลี่ยนเป็นต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าสัญญาพิพาทซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง มีข้อสัญญากำหนดว่า ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมเข้ารับราชการในส่วนราชการหรือองค์กรอื่นของรัฐบาลตามที่ผู้ฟ้องคดีจัดสรรให้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันเริ่มเข้ารับราชการ และยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่รับราชการไม่ครบเวลาตามที่กำหนดข้างต้น ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอลาออกจากการรับราชการก่อนครบเวลาที่กำหนดตามสัญญา และได้รับอนุญาตให้ลาออกตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยไม่นำเงินที่ต้องชดใช้ตามสัญญามาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีนี้บัญญัติไว้ ศาลมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๕๑)

หมายเหตุ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๕๑ แสดงให้เห็นว่า กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีการแก้ไขใหม่จากเดิมที่กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นให้ยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนวันที่บทบัญญัติซึ่งมีการแก้ไขใหม่ดังกล่าวมีผลใช้บังคับด้วย





## ดัชนีสืบค้นคำพิพากษา

## แยกตามประเภทเรื่องและประเด็นพิพาท

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัย	หน้า
<b>การควบคุมอาคาร</b>		
การก่อสร้างต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น	อ.๔๐๖/๒๕๕๑	๖
<b>การคมนาคมขนส่ง</b>		
การจัดทำตลาดบนไหล่ทางในเขตทางหลวง	อ.๔๑๖/๒๕๕๑	๔๕
<b>การดำเนินการทางวินัย</b>		
การมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย	อ.๑๑๘/๒๕๕๑	๒
การมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการภายหลังจากผู้ถูกลงโทษเกษียณอายุราชการไปแล้ว โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่เกษียณอายุ	อ.๕๒๗/๒๕๕๑	๑๔
<b>การบริหารงานบุคคล</b>		
การมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้สอบแข่งขันได้และได้รับการบรรจุให้รับราชการ ออกจากราชการเนื่องจากมีข้อผิดพลาดในการตรวจข้อสอบ	อ.๕๕๐/๒๕๕๑	๑๗
การไม่เบิกจ่ายเงินเดือนเต็มเดือนให้ข้าราชการซึ่งกลับเข้ารับราชการใหม่ เนื่องจากคำสั่งไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อ.๔๒๗/๒๕๕๑	๔๘
<b>การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน</b>		
การมีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากสมาชิกภาพโดยมีผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องอยู่ในที่ประชุม	อ.๕๑๒/๒๕๕๑	๑๙
การมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเนื่องจากบกพร่องในทางความประพฤติ	อ.๓๒๖/๒๕๕๑	๒๖



เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัย	หน้า
<b>การพัสดุ</b>		
การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพิ่มเติมจากเอกสารประกวดราคาเพื่อมิให้มีการแข่งขันกันเสนอราคาอย่างเป็นธรรม	อ.๕๒๐/๒๕๕๑	๑๑
การไม่รับข้อเสนอด้านราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุด เนื่องจากเสนอราคาต่ำจนคาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินงานตามสัญญาได้	อ.๑๔๔/๒๕๕๑	๒๓
<b>การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์</b>		
การพิจารณาราคาค่าทดแทนโดยไม่ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่มีราคาสูงกว่า	อ.๓๕๒/๒๕๕๑	๕๓
การไม่จ่ายค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง	อ.๔๓๐/๒๕๕๑	๕๕
<b>การอนุรักษ์โบราณสถาน</b>		
การไม่ดำเนินการให้ผู้บุกรุกเมืองโบราณออกไปจากบริเวณดังกล่าว แม้ว่าเมืองโบราณนั้นจะเปลี่ยนสภาพไปจากเดิมแล้ว	อ.๓๐/๒๕๕๑	๓๑
<b>ที่ดิน</b>		
การไม่ดำเนินการจัดให้มีระบบการระบายน้ำสำหรับที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	อ.๕๐๓/๒๕๕๑	๓๔
การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยไม่ตรวจสอบหลักฐานทะเบียนการครอบครอง (ส.ค. ๑)	อ.๒๓๖/๒๕๕๑	๔๓
<b>สัญญาทางปกครอง</b>		
การใช้สิทธิเปลี่ยนแปลงลดงานก่อสร้างตามสัญญา	อ.๔๘๓/๒๕๕๑	๕๘
การบอกเลิกสัญญาเมื่อค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของมูลค่างาน	อ.๓๙๕/๒๕๕๑	๕๙
การเรียกค่าปรับที่สูงเกินส่วนอย่างไม่เป็นธรรม	อ.๔๓๒/๒๕๕๑	๖๒
การเรียกเบี้ยปรับกรณีผิดสัญญารับทุนการศึกษาต่างประเทศ	อ.๔๗๙/๒๕๕๑	๖๔
การมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน	อ.๕๔๖/๒๕๕๑	๖๕
ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	ว.๒๓๙/๒๕๕๑	๖๘

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัย	หน้า
<b>เหตุเดือดร้อนรำคาญ</b>		
การไม่แจ้งให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดำเนินการยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการ	อ.๑๐/๒๕๕๑	๒๙
การไม่ดำเนินการกำจัดกลิ่นและเสียงที่เกิดจากการประกอบกิจการ ชำและชำแหละสุกร	อ.๕๔๑/๒๕๕๑	๓๗
การไม่ออกคำสั่งห้ามเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ใช้สถานที่ ดังกล่าวประกอบกิจการซ่อมบำรุงรถยนต์ เมื่อปรากฏว่าการป้องกัน มิให้เกิดเสียงดังไม่ได้ผล	อ.๑๐/๒๕๕๑	๔๐
<b>องค์กรวิชาชีพ</b>		
การไม่รับคำร้องกล่าวหาทนายความว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณ โดยพิจารณาข้ามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด	อ.๔๓๘/๒๕๕๒	๘



# สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๑

## ที่ปรึกษา

นายสุชาติ เวโรจน์                      เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง  
นายไกรรัช เญยวิจิตร                      ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

## ประธานคณะกรรมการ

นายยุกุท อณุกุล                      ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ

## คณะกรรมการ

นายวิรัช ร่วมพงษ์พัฒน                      นายมัญญ พิบูลรัตน์กุล                      นางสาวณัฐชรี รุจิเรข  
ว่าที่ ร.ต. วสุวรรค์ ทองโคกสี                      นางสาวอุมาภรณ์ สุนทรนนท                      นางสาวธันว์รัตน์ ชนพิทักษ์  
นางสาวพจนีย์ แดนประเทือง                      นางสาววันวิสาข์ เนิยมมณี                      นางสาวภัทราภรณ์ ยิ่งคำนุ่น  
นางสาววรวรรณ ชลินทรวัฒน์                      นางสาวอมรรัตน์ กันไชย                      นายยุทธนา ทิณรัตน์  
นางสาวนุชนารถ หนูสอน                      นายสนั่น มีแก้ว                      นางสาวสิรินาถ วิสุทธิวัชรกุล  
นางสาวนฤมล ขณะรัตน์                      นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล                      นางสาวกิงกาญจน์ กันทะวงศ์  
นายประพันธ์ เอี่ยมสำอางค์                      นางสาวกนกวรรณ อธิธิวิภาต                      นางสาวศินี ใจแจ่ม  
นางสาวปิยะพัคตร์ พรหมประภักดิ์                      นายสุรศักดิ์ รักชอน                      นายพัชรพล เตียววัฒนานนท์  
นางสาววิภาวรินทร์ เพ็ญศิริพันธ์                      นายจักรพงศ์ ผางสง่า                      นางสาวอชิรญาณ์ จันทรพิบูล  
นางสาวนุศณา แก้วมา                      นางสาวพรทิพย์ เผ่าพหล                      นางสาวอาจารย์ นีดิธัมมกุล  
นางสาววิฐุ ดันตเสน                      นายสิทธิพงศ์ เอื้อตระกูลพาณิชย์

## ผู้เรียบเรียง

นายมัญญ พิบูลรัตน์กุล