

เรื่องที่ ๑

การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๔/๒๕๕๐

สาระสำคัญ

เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดียังจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวโดยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อน เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองและมีใช้คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่เป็นเพียงผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

มิใช่คู่กรณีในคำสั่งทางปกครองแต่เป็นผู้ได้รับหรือจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครอง สามารถยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเสียก่อน

การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดียังจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวเสียก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกด้วย โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อน แต่หากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมิได้เป็นผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากผลของคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงอาจมีปัญหาสงสัยว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่

กรณีตามปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๔/๒๕๕๐ สรุปความได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองอาคารที่มีชื่อบิดาของผู้ฟ้องคดี

เป็นเจ้าของอาคาร ได้รับหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ จากผู้อำนวยการเขตของกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ถึงบิดาของผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าจะเข้ารื้อถอนอาคารซึ่งผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ในส่วนที่ก่อสร้างดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจากบิดาของผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวตามคำสั่งลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ ตามที่ได้เคยแจ้งให้บิดาของผู้ฟ้องคดีทราบก่อนหน้านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปอาศัยอยู่ในต่างจังหวัดตั้งแต่ก่อนที่จะมีการก่อสร้างดัดแปลงอาคาร การที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งถึงบิดาของผู้ฟ้องคดีให้รื้อถอนอาคารโดยไม่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสโต้แย้งและชี้แจงข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองอาคารพิพาท เมื่อผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้บิดาของผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตออกทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ สำหรับในส่วนของเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีนั้น เมื่อปรากฏว่าตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่าผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิใช่ผู้ได้รับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทจึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งได้ นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้ทันทีที่รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและรู้ถึงการที่ผู้อำนวยการเขตจะใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว สำหรับในส่วนของเงื่อนไขการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการเขตมีหนังสือแจ้งที่จะเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาท ฉบับลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงบิดาผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งได้ส่งสำเนาคำสั่งรื้อถอนอาคารพิพาท ฉบับลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๘ ไปพร้อมกับหนังสือฉบับดังกล่าวด้วย โดยผู้ฟ้องคดีอ้างในคำฟ้องว่า หนังสือได้ส่งไปที่ร้าน (อาคารพิพาท) ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ กรณีจึงเชื่อได้

โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรจะรู้ถึงการที่
ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท และการที่
ผู้อำนวยการเขตจะเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาทเมื่อวันที่
๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง
ในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้น
กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว
และเมื่อการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม
หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นฟ้องคดีภายใน
ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้
พิจารณาได้

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ได้นำเสนอข้างต้น แม้เป็นกรณี
ที่ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ศาลปกครองก็ได้วาง
แนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตามเงื่อนไข
ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้อง
ต่อศาลปกครองที่สำคัญไว้ประการหนึ่ง คือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดี
มิใช่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นผู้ได้รับหรือจะได้รับความ
ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครอง
เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิโต้แย้งคำสั่ง
ทางปกครองไว้ และผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะของคู่กรณีที่จะใช้
สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่ง
ดังกล่าวเสียก่อน

เรื่องที่ ๒

สัญญาหลักประกันของ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๘/๒๕๕๑ และที่ ๖๕๙/๒๕๕๑

สาระสำคัญ

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองยึดหลักประกันของของเอกชนผู้มีสิทธิเสนอราคา ซึ่งไปไม่ทันเวลาลงทะเบียนเสนอราคา ในกระบวนการจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาหลักประกันของ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

- สถานะของสัญญาหลักประกันของเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาจากสัญญาหลักที่จะทำขึ้นในอนาคตซึ่งต้องเป็นสัญญาทางปกครองด้วย
- กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาหลักประกันของซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง เริ่มนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ได้สั่งการให้ยึดหลักประกันของ

สัญญาหลักประกันของ

ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการปกติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หน่วยงานทางปกครองจะมีสิทธิยึดหลักประกันของได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานได้มีคำสั่งอนุมัติให้เอกชนผู้เสนอราคารายหนึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคาแล้ว แต่ผู้ชนะการสอบราคาไม่เข้าทำสัญญาแตกต่างจากในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาในการประกวดราคาจะต้องยื่นซองข้อเสนอมูลทางเทคนิค พร้อมกับยื่นหลักประกันของและหนังสือแสดงเงื่อนไขของการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และในกรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคารายใดไม่เข้าเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ในหนังสือดังกล่าว หน่วยงานมีสิทธิยึดหลักประกันของได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจเกิดปัญหาว่าหากเอกชนไม่เห็นด้วยกับการยึดหลักประกันของจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๘/๒๕๕๑ และที่ ๖๕๙/๒๕๕๑

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองประมูลงานจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการแผนกสถานีไฟฟ้าแรงสูงระยอง ๒ จังหวัดระยองตามประกาศ เรื่อง การประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไข

ของการเสนอราคาไว้ว่าผู้เสนอราคาจะต้องยื่นซองข้อเสนอมูลทางเทคนิคพร้อมกับยื่นหลักประกันซอง และหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หากผู้เสนอราคาซึ่งผ่านคุณสมบัติและมาตรฐานทางเทคนิคไม่ไปเสนอราคาหรือไปไม่ทันการลงทะเบียน ผู้เสนอการารายนั้นจะถูกยึดหลักประกันซอง ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีผ่านการตรวจคุณสมบัติและมาตรฐานทางเทคนิคแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้นัดหมายวัน เวลา และสถานที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปเสนอราคา แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไปไม่ทันเวลาลงทะเบียนเสนอราคา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งยึดหลักประกันซอง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองยกเลิกคำสั่งยึดหลักประกันซองและขอให้คืนหนังสือค้ำประกัน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศเรื่องการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์มีลักษณะเป็นคำเชื้อเชิญให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างทำคำเสนอขอเข้าทำสัญญาจ้าง และมีลักษณะเป็นคำเสนอให้ผู้ที่จะเข้าเสนอราคาปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเสนอราคาตามที่กำหนดด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีตกลงยินยอมผูกพันตนตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีด้วยการเข้าเสนอราคาจัดทำหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และยื่นหลักประกันซอง จึงถือว่าได้แสดงเจตนาสนองรับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดี และก่อให้เกิดสัญญาประเภทหนึ่งขึ้น ซึ่งเรียกว่า “สัญญาหลักประกันซอง” โดยที่มีคู่สัญญาฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีเอกสิทธิ์ในการเลือกคู่สัญญาควบคุมการปฏิบัติตามสัญญา แก่ไขสัญญา และเลิกสัญญา

ได้ฝ่ายเดียว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง ที่มีเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน อันเป็นลักษณะพิเศษของสัญญาทางปกครองที่ไม่ค่อยพบในสัญญาทางแพ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งคู่สัญญาที่จะเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นความมุ่งหมายให้การดำเนินกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาหลักประกันของดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อคดีนี้มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการยึดหลักประกันของ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาหลักประกันของ จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อคณะกรรมการประมวลทางอิเล็กทรอนิกส์ได้สั่งการให้ยึดหลักประกันของวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๘/๒๕๕๑)

คดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมาย
๒ ประการ

(๑) สถานะของสัญญาหลักประกันของเป็นสัญญาทางปกครอง อย่างไรก็ดี หากนำคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๘/๒๕๕๑ มาอธิบายจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า สัญญา

หลักประกันซองจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณา สัญญาหลักที่จะทำขึ้นในอนาคต กล่าวคือ หากสัญญาหลักที่จะทำขึ้นต่อไปในอนาคตเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาหลักประกันซองจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ทำให้ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาหลักประกันซองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ในทางกลับกัน หากสัญญาหลักที่จะมีการทำขึ้นในอนาคตไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาหลักประกันซองก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ซึ่งส่งผลให้ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาหลักประกันซองดังกล่าวไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแต่อย่างใด

(๒) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักประกันซองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เริ่มนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการประมุขทางอิเล็กทรอนิกส์ได้สั่งการให้ยึดหลักประกันซอง

เรื่องที่ ๓

ขอให้พิจารณาใหม่ ... ได้หรือไม่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๕/๒๕๕๑

สาระสำคัญ

เดิมศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมาเมื่อมีกฎหมายแก้ไขระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ ศาลปกครองวินิจฉัยว่าคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา มิใช่คำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ไม่ได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จะต้องมีการพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว และการวินิจฉัยในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี มิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่เป็นเนื้อหาแห่งคดี

ขอให้พิจารณาใหม่ ... ได้หรือไม่ ?

เดิม กฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คือ หนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ต่อมา มีการแก้ไขกำหนดระยะเวลาเป็นห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องภายในระยะเวลาห้าปีได้ ถึงแม้จะล่วงเลยระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม มีปัญหาว่าหากภายหลังจากที่มีการยื่นฟ้องคดีตามกำหนดเวลาเดิม และศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากำหนดเวลาการฟ้องคดีได้มีการแก้ไขแล้ว จึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีดังกล่าวศาลปกครองจะรับคำขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่

ดังเช่นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาลาศึกษาต่อกับผู้ฟ้องคดี (กระทรวงสาธารณสุข) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาลาศึกษาโดยขอลาออกจากราชการก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาที่ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงกรมบัญชีกลาง เพื่อหารือเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดี

ทั้งสองจะต้องชดใช้ให้แก่ทางราชการ ซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องชดใช้ จากนั้นหน่วยงานต้นสังกัดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวน ๑๗๐,๘๗๗.๓๔ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ยอมชดใช้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ขอให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องชดใช้ให้แก่ทางราชการ คือ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๑๗/๒๕๕๐ ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้ยกฟ้อง

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้พิจารณาคดีนี้ใหม่ โดยอ้างว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายในสาระสำคัญที่ทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเดิมขัดต่อกฎหมายในเรื่องนี้

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่มาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ศาลปกครองได้มี คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่น การ “มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด” ตามมาตรา ๗๕ ดังกล่าว หมายถึง กรณีที่ศาลปกครองได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาและได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว ดังนั้น เมื่อคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยยกฟ้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา เป็นการวินิจฉัยในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี โดยที่ศาลปกครองยังไม่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นเนื้อหาแห่งคดีนี้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา

ภายในประเทศหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องชดใช้เงินให้แก่ทางราชการหรือไม่ กรณีจึงมิได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดตามนัยมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ในกรณีนี้ได้

นอกจากนั้น ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ จึงอยู่ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ศาลเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ เท่ากับถือว่าในวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้น ยังไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น จึงไม่ทำให้ระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จากคดีที่ยกเป็นตัวอย่าง ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) องค์ประกอบประการสำคัญของการขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คือ ศาลปกครองจะต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ซึ่งหมายความว่า ศาลปกครองได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาและได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ถือเป็น การวินิจฉัยในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี มิใช่วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแต่อย่างใด

(๒) การฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ย่อมไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด

เรื่องที่ ๔ เป็นฟ้องหรือไม่ ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และคดีถึงที่สุดแล้ว แต่คดียังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ที่แก้ไขใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีดังกล่าวมายื่นฟ้องอีกได้โดยไม่ถือว่าเป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คดีที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ เดิม และคดีถึงที่สุดแล้ว แต่ยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ ที่แก้ไขใหม่ จะนำคดีมาฟ้องใหม่ก็ได้โดยไม่ถือว่าเป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

เป็นฟ้องชำหรือไม่ ?

เป็นที่ทราบกันดีสำหรับผู้ที่ให้ความสนใจในความเคลื่อนไหวของการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติแก้ไขระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่หลายกรณีด้วยกัน โดยผลกระทบในกรณีที่สำคัญกรณีหนึ่งซึ่งจะขอหยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่าง ณ ที่นี้ คือ กรณีเกี่ยวกับปัญหาว่า การที่ศาลปกครองได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ เดิม (มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒) และคดีถึงที่สุดแล้ว แต่คดียังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ ที่แก้ไขใหม่ ผู้ฟ้องคดีจะสามารถนำคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังกล่าวมายื่นฟ้องใหม่ได้หรือไม่ และการยื่นฟ้องใหม่จะถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่

กรณีเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น อาจหาคำตอบได้จากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗/๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกรณีที่

ผู้ฟ้องคดี (จังหวัดนครราชสีมา) ได้ตกลงทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนให้ทำการก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำกลางนครราชสีมา โดยมีธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งเป็นผู้ค้ำประกันสัญญา แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีหนังสือแจ้งยินยอมเสียค่าปรับอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาดังกล่าว รวมทั้งได้ทำความตกลงกับผู้ฟ้องคดีเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาให้งวดงานสอดคล้องกับขั้นตอนการทำงานที่แท้จริงและเพื่อให้เกิดสภาพคล่องในหลายรายการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับพร้อมทั้งดอกเบี้ยมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยในที่สุดแล้วศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๕๗๕/๒๕๕๐ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีบทบัญญัติแก้ไขระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จากเดิมหนึ่งปีเป็นห้าปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าคดีเดิมศาลยังมิได้พิจารณา

ในเนื้อหาแห่งคดี โดยพิจารณาแต่เพียงอำนาจฟ้องเท่านั้น และเมื่อมีการแก้ไขระยะเวลาในการฟ้องคดีใหม่แล้ว อำนาจฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำข้อพิพาทข้างต้น มายื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคดีใหม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ เดิม และบัญญัติให้การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ศาลมีคำสั่งถึงที่สุดมาฟ้องใหม่ โดยอ้างเหตุใหม่ว่าคดีมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งมีใช้เป็นประเด็นที่ศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยตามคำฟ้องในคดีก่อน และคำฟ้องใหม่ในคดีนี้โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีให้ผลเป็นการบอกเลิกสัญญาตามหนังสือที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดี

เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงยังไม่พ้นระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากคดีดังกล่าว อาจสรุปแนวทางในการยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ว่า ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ เดิม และคดีถึงที่สุดแล้ว แต่ยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ ที่แก้ไขใหม่ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ (ย้อนหลังไปห้าปีนับแต่วันที่ระยะเวลาการฟ้องคดีที่แก้ไขใหม่มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องใหม่ได้ โดยอ้างเหตุใหม่ว่าคดีมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยไม่ถือว่าเป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากมิใช่เป็นประเด็นที่ศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคดีก่อน

เรื่องที่ ๕

คดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครอง ที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยออกคำสั่งให้พนักงานซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้จัดการด้านสินเชื่อบริโภคใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากมีส่วนรู้เห็นหรือเกี่ยวข้องในการทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ธนาคารฯ ได้รับความเสียหาย เป็นการใช้อำนาจออกคำสั่งให้พนักงานชดเชยค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนายจ้างกับพนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เข้าข่ายยกเว้นไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครอง ที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองประเภทต่าง ๆ ไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ได้แก่ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (๕) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และ (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่ในขณะเดียวกันบทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคสอง ก็ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้คดีปกครองบางเรื่องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ได้แก่ (๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร (๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และ (๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชน

และครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

การที่หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจทางปกครอง กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันอาจส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจนเกิดเป็นคดีพิพาทขึ้น แม้คดีพิพาทดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นคดีปกครอง แต่หากเป็นกรณีที่เข้าข่ายยกเว้นดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คดีพิพาทนั้นก็ย่อมไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังเช่นกรณีตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๘/๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีตำแหน่งเป็นผู้จัดการด้านสินเชื่อของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ถูกกล่าวหาว่าในขณะปฏิบัติหน้าที่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือเกี่ยวข้องในการทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นช่องทางให้เกิดการปล่อยสินเชื่อโดยทุจริตให้กับลูกหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง

ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมูลเหตุแห่งข้อพิพาทสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากกรณีที่ถูกฟ้องคดีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนรู้เห็นหรือเกี่ยวข้องในการทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ จนเป็นเหตุทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็ตาม แต่เป็นการกล่าวหาว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิด ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงานอันเป็นสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งถือเป็นข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีนี้จึงมีลักษณะเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่การออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนายจ้าง

กับพนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เข้าข่ายยกเว้นไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การที่รัฐวิสาหกิจซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด อันเข้าลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองนั้น เมื่อกรณีเป็นการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นนายจ้างกับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

เรื่องที่ ๖

ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในการฟ้องคดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีเป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้าอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่มีสิทธิฟ้องขอให้กรมศิลปากรและเทศบาลระงับการปลูกสร้างอาคารบนพื้นที่พระราชวังปฐมนคร

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มีสิทธิที่จะฟ้องคดีปกครองเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้

ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในการฟ้องคดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นับเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่สังคมไทยให้ความสนใจ และประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการฟ้องร้องคดีในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกันมากขึ้น และโดยที่ศาลปกครองถือเป็นองค์กรตุลาการองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีคดีที่อยู่ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองมากมายหลายคดี เช่น คดีเกี่ยวกับการขุดพบซากฟอสซิลบริเวณแม่เมาะ คดีเกี่ยวกับรถโดยสารปล่อยมลพิษเกินมาตรฐาน และคดีเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญในกรณีต่างๆ เป็นต้น ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ กรณีที่กลุ่มบุคคลที่ได้รวมตัวกันเพื่อปกป้องสิทธิและวัฒนธรรมของชุมชน กรณีเช่นนี้บุคคลดังกล่าวสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้หรือไม่ เป็นกรณีที่ไต่มีการวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒ โดยมีรายละเอียดดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นๆ ได้รวมตัวกันโดยใช้ชื่อว่า กลุ่มสตรีทวาราวดี โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้าอนุรักษ์

ปกป้องพื้นที่ที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัด นครปฐม ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมศิลปากร) มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ (เทศบาลนครปฐม) ก่อสร้างอาคารสำนักงานหลังใหม่บนพื้นที่ พระราชวังปฐมนครเดิม ซึ่งอยู่ใกล้องค์พระปฐมเจดีย์ที่เป็น โบราณสถานที่สำคัญ แม้พื้นที่ดังกล่าวจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง อาคารสำนักงานหลังเดิมมาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหากมีการ ก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะเกิดผลกระทบต่อองค์พระปฐมเจดีย์ คือ ทำให้ทัศนวิสัยเสียหาย และการขุดดินลงไปเพื่อทำที่จอดรถ ได้ดินอาจจะเป็นการทำลายโบราณสถานอันเป็นที่ตั้งของพระราชวัง ปฐมนคร ประกอบกับคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและ ศิลปกรรม ได้มีมติเห็นสมควรกำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าว เป็นพื้นที่ส่งเสริมอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมไทย และคณะกรรมการ วิชาการ จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติเห็นควรให้ชะลอโครงการก่อสร้างดังกล่าวไว้ก่อน และ เมื่อพิสูจน์ทราบว่าสถานที่ดังกล่าว คือ พระราชวังปฐมนคร ควรให้ย้ายที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปยังสถานที่แห่งใหม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปลุกสร้างอาคารบนพื้นที่พระราชวังปฐมนคร จึงเป็นการออกคำสั่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง

และมาตรา ๖๖ ได้กำหนดสาระสำคัญว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ในการรวมกันเป็นสมาคม ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิม โดยมีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญา ท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ได้กำหนดสาระสำคัญว่า สิทธิของบุคคล ที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ ค้ำครอง และ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงาน ราชการ หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการรวมกลุ่ม ของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์ และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของ มรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชน เพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่ง เรียนรู้ แสดงให้เห็นว่าการรวมกลุ่มเป็นไปเพื่อรักษาอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์โดยรวมของ ชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นชุมชน ดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน ดังนั้น การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และถือว่าผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้น ถือเป็นการวางแนวทางที่ดีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานที่มีคุณค่าทั้งทางประวัติศาสตร์และทางจิตใจ ซึ่งศาลเห็นว่าการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในฐานะที่เป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายในการมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังหมายถึง การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ส่งผลให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เกิดเป็นรูปธรรมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

เรื่องที่ ๗

ความล่าช้าของระบบราชการ ... กับระยะเวลา ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๖/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่ศาลเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเชื่อโดยสุจริตแก่ประชาชนว่าจะมีการดำเนินการใด ๆ ตามที่ตนได้ร้องขอ และปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของระบบราชการจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินงานของรัฐต่อไปในอนาคต อันเป็นการสมควรที่ศาลปกครองจะได้เข้าไปตรวจสอบ ศาลปกครองรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ด้วยเหตุว่าการวินิจฉัยคดีดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและมีเหตุจำเป็นที่ศาลจะต้องรับไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทำให้ประชาชนเชื่อโดยสุจริตว่าจะมีการดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือความล่าช้าของระบบราชการเป็นผลโดยตรงทำให้ไม่อาจฟ้องคดีได้ทันตามกำหนดเวลา ศาลปกครองมีอำนาจสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ความล่าช้าของระบบราชการ ... กับระยะเวลา ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยต้องยื่นฟ้องคดีประเภทนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ซึ่งในบางกรณีประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้ประชาชนเชื่อได้ว่าจะมีการดำเนินการตามที่ตนร้องขอ แต่กลับมิได้มีการดำเนินการใดๆ เนื่องจากความล่าช้าของระบบราชการ ในกรณีเช่นว่านี้ สิทธิในการฟ้องคดีของประชาชนจะยังคงมีอยู่หรือไม่ หากคำตอบได้จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๖/๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกคนได้ยื่นคำร้องแจ้งการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ต่อเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งกรมป่าไม้ได้มีหนังสือกำหนดว่า หลังจากราษฎรแจ้งขึ้นทะเบียนว่าได้เข้าถือครองทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแปลงใดแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์สิทธิ เช่น การตรวจสอบคุณสมบัติ การรังวัดแปลงที่ดิน การถ่ายภาพทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตที่ดินมาโดยตลอด แต่ก็มิได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินที่ได้ถือครองทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ต่อไป รวมทั้งได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัดดำเนินการปักหลักหมุดและถ่ายภาพทางอากาศของที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งการทำกินดังกล่าวให้ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่

วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้มีหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่านับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องแจ้งการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ต่อเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตของที่ดินมาโดยตลอด แต่ก็ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติ รั้ววัด แปลงที่ดิน หรือดำเนินการถ่ายภาพทางอากาศตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวตามที่กรมป่าไม้ได้มีหนังสือกำหนดแต่อย่างใด อันจะเห็นได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และเป็นผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกคน ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากเป็นดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่สมควร เพราะปัญหาความล่าช้าในระบบราชการ เป็นสิ่งที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้พยายามแก้ไขมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการออกกระเปียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนเป็นไปด้วย

ความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ถือว่าระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีได้วางขึ้น
ตามกฎหมายนี้ด้วย การยกเหตุว่าความล่าช้าเป็นผลมาจากระบบ
ราชการย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจผิด และจะเป็นผลให้ประชาชน
เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีกับการบริหารราชการของหน่วยงานในสังกัด
และระบบราชการโดยรวม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียกับการดำเนินงาน
ของรัฐต่อไปในอนาคต สมควรที่ศาลปกครองจะได้เข้าไปตรวจสอบ
ว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า
คำฟ้องเพิ่มเติมคดีนี้แม้จะยื่นเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ
ไว้ แต่ก็ยังเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและมีเหตุจำเป็นที่จะต้องรับไว้
พิจารณา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคดีดังกล่าวคงจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนัก
ถึงหน้าที่ในการปฏิบัติราชการซึ่งจะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว
และมีประสิทธิภาพ โดยแม้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะยื่น
ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่
กฎหมายกำหนด แต่หากศาลเห็นว่ากรกระทำของเจ้าหน้าที่
ของรัฐก่อให้เกิดความเชื่อโดยสุจริตแก่ประชาชนว่าจะมี
การดำเนินการใด ๆ ตามที่ตนได้ร้องขอ และปัญหาเกี่ยวกับ
ความล่าช้าของระบบราชการจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินงาน
ของรัฐต่อไปในอนาคต อันเป็นการสมควรที่ศาลปกครองจะได้
เข้าไปตรวจสอบ ศาลปกครองก็อาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา

พิพากษาได้ ด้วยเหตุผลว่าการวินิจฉัยคดีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์
แก่ส่วนร่วมและมีเหตุจำเป็นที่ศาลจะต้องรับคดีไว้พิจารณา
ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้
เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหาย และวางหลักการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่
ของรัฐต่อไป

เรื่องที่ ๘

มาตรการบังคับทางปกครอง ... กับสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

กรณีเจ้าหน้าที่คืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มโดยมิได้ปฏิบัติตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้กรมสรรพากร (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับความเสียหาย เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายหลังจากออกคำสั่ง หน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท หากทายาทไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน กรมสรรพากรย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าสินไหมทดแทนได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่ได้รับไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรมสรรพากรจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครอง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. คำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระเงินค่าสินไหมทดแทน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ในอันที่จะต้องนำเงินไปชำระแก่หน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง

๒. ในการชำระค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจ้าหน้าที่ที่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่โดยแท้ เมื่อเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย จึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันที หากทายาทไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ต้องไม่เกินมูลค่าหรือราคาทรัพย์สินมรดกของเจ้าหน้าที่ที่ตกทอดแก่ทายาท

มาตรการบังคับทางปกครอง ... กับสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หากเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ ก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ดังปรากฏตามตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๕๒ ต่อไปนี้

กรมสรรพากร (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทนายทโดยธรรมของนาย พ. ผู้ถึงแก่ความตาย ชดใช้ค่าเสียหายกรณีที่นาย พ. กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิจารณาคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. โดยมีได้ปฏิบัติตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และรายงาน

ให้กระทรวงการคลังทราบ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า นาย พ. ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเห็นควร ให้รับผิดชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแจ้งให้นาย พ. ชดใช้ ค่าเสียหาย แต่นาย พ. มิได้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวแต่อย่างใด และถึงแก่ความตายในเวลาต่อมา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อหน่วยงาน ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่อำนาจหน้าที่ของนาย พ. ในการพิจารณาคืนเงินภาษี มูลค่าเพิ่มจะต้องคำนึงถึงระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการคืน ภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่านาย พ. พิจารณาคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. โดยมิได้ ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้นาย พ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลทางกฎหมาย ก่อให้เกิดหน้าที่แก่นาย พ. ที่จะต้องนำเงินไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดี ให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง ซึ่งมีใช้หน้าที่ ที่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของนาย พ. โดยแท้ ดังนั้น เมื่อนาย พ. ถึงแก่ความตาย หน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของนาย พ. ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทายาทของนาย พ. จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ที่สั่งให้นาย พ. ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด แทนนาย พ. และหากทายาทของนาย พ. ไม่ชำระเงินค่าสินไหม ทอดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยถูกต้องครบถ้วนภายในเวลา ที่กำหนดในคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งต่อไปได้ แต่โดยที่มาตรา ๑๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอด ได้แก่ตน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทของนาย พ. มาชำระเงิน ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งได้เพียงไม่เกินมูลค่า หรือราคาทรัพย์สินมรดกของนาย พ. ที่ตกทอดแก่ทายาทเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของนาย พ. นั้น

ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒
วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิ
ฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา
และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วาง
หลักกฎหมายไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) คำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ
ละเมิดชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด เป็นคำสั่ง
ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ในอันที่จะ
ต้องนำเงินไปชำระแก่หน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วน
ภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวมิใช่หน้าที่
ที่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของ
เจ้าหน้าที่โดยแท้ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย หน้าที่
ดังกล่าวจึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันที
หากทายาทไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐย่อมมี
อำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยึดหรืออายัด
ทรัพย์สินของทายาทขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าสินไหม
ทดแทนได้ อย่างไรก็ตาม ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบกว่า
ทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ตน หน่วยงานของรัฐจึงยึดหรืออายัด
ทรัพย์สินของทายาทมาชำระเงินค่าสินไหมทดแทนได้ไม่เกิน
มูลค่าหรือราคาทรัพย์สินมรดกของเจ้าหน้าที่ที่ตกทอดแก่ทายาท
เท่านั้น

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย
 หลังจากออกคำสั่ง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามกฎหมาย
 ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด
 หรือทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เพื่อชำระค่าสินไหม
 ทดแทนได้ ถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือ
 ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากการกระทำละเมิด
 ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาล
 ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
 จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
 หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เรื่องที่ ๙
ข้าราชการกับสำนึกกลีซึ่งในหน้าที่ ...
ตอนที่ ๑ การอุทิศเวลาให้ราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗/๒๕๕๐ และ อ. ๔๐๒/๒๕๕๐

สาระสำคัญ

การอุทิศเวลาให้ราชการเป็นหนึ่งในหน้าที่ของข้าราชการที่ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และถือว่าเป็นวินัยที่ข้าราชการทุกคนต้องรักษา ซึ่งหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ต้องได้รับโทษทางวินัย โดยเฉพาะการละทิ้งหน้าที่ราชการหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เช่น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ฝึกซ้อมกีฬาให้เด็กนักเรียน หรือการไม่ลงชื่อในบัญชีลงเวลาในการปฏิบัติราชการ ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีโทษถึงปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ความมุ่งหมายของการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการว่าต้องมีคุณภาพ ทั้งด้านความรู้ความสามารถ คุณธรรม จริยธรรม มีวิธีการในการปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยกันตามหลักความเสมอภาค เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ อันเป็นการปลูกจิตสำนึกกลีซึ่งในหน้าที่และเพื่อความไว้วางใจของประชาชน

ข้าราชการกับสำนึกกลืนซึ่งในหน้าที่ ...

ตอนที่ ๑ การอุทิศเวลาให้ราชการ

ขอต้อนรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างเต็มรูปแบบด้วยหัวข้อ “ข้าราชการกับสำนึกกลืนซึ่งในหน้าที่” เพื่อเป็นองค์ความรู้สำหรับสนับสนุนการบริหารราชการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์สำคัญของการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๑ และมีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น เน้นการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารผลงาน (Performance Management) เล็งเห็นคุณค่าของบุคลากรในองค์กรว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่จะพัฒนาและธำรงรักษาไว้โดยยึดหลักการสำคัญ ๕ ประการ คือ หลักคุณธรรม หลักความรู้ ความสามารถ หลักผลงาน หลักการกระจายอำนาจ และหลักความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงาน ทั้ง ๕ ประการดังกล่าวจึงเปรียบเสมือน “คัมภีร์ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ” ซึ่งจะส่งเสริมและสนับสนุนให้ “ข้าราชการมีคุณภาพ” สามารถทำงานได้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินและประชาชนทั่วทุกคน

“การอุทิศเวลาให้ราชการ” เป็นหนึ่งในหน้าที่ของข้าราชการที่ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะนอกจากจะถือเป็น “จริยธรรมของข้าราชการพลเรือน” ตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในหมวด ๓ ข้อ ๖ ของร่างประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนที่ข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติแล้วยังถือเป็น “วินัย” ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับกำหนดไว้ให้ข้าราชการทุกคนต้องรักษา และหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ต้องได้รับโทษทางวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการกันเลยทีเดียว

ด้วยเหตุที่ศาลปกครองในฐานะเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในอันที่จะอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน และคำพิพากษาของศาลปกครองถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างคดีปกครองที่มีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับพฤติการณ์ของข้าราชการบางคนที่ว่า “ละทิ้งหน้าที่ราชการหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ” สำหรับข้าราชการใช้เป็นบรรทัดฐานในการประพฤติปฏิบัติซึ่งแม้จะเป็นคดีที่เกิดขึ้นในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็ยังคงนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้เป็นอย่างดี

กรณีที่ ๑ ไม่ฝึกซ้อมกีฬาให้นักเรียน : ผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูฝึกซ้อมนักกีฬาวอลเลย์บอลชายร่วมกับนาง ม. แต่ต่อมาได้มีคำสั่งให้นาง ม. ไปฝึกซ้อมนักกีฬาวอลเลย์บอลหญิง ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ จึงยื่นเรื่องขอลาออกจากการเป็นผู้ฝึกซ้อมนักกีฬาวอลเลย์บอลชาย ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต่อมามีความเห็นในเวลาต่อมาว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยฐานขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นควรลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละห้าเป็นเวลาหนึ่งเดือน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนถูกกลั่นแกล้งลงโทษโดยไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งตัดเงินเดือน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะครูที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ต้องฝึกซ้อมนักกีฬา รวมทั้งดูแลสวัสดิภาพของนักกีฬาซึ่งเป็นนักเรียนของโรงเรียน และตราบใดที่ยังมิได้เพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีฝึกซ้อมนักกีฬาวอลเลย์บอลชาย ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลาออก

จากการฝึกซ้อมนักกีฬา แล้วไม่ทำการฝึกซ้อมนักกีฬาอีกเลย คงปล่อยให้เด็กนักกีฬาซึ่งเป็นเด็กนักเรียนต้องฝึกซ้อมกีฬากันเอง โดยปราศจากครูคอยควบคุมดูแล จึงเป็นการขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และยังเป็น การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อันเป็นความผิดวินัยตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม

สำหรับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีในวันที่ผู้อำนวยการ โรงเรียนเรียกผู้ฟ้องคดีเข้าพบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีพูดด้วยเสียงอันดัง แสดงกิริยาเกรี้ยวกราด ก้าวร้าว และกระด้างกระเดื่องต่อ ผู้บังคับบัญชาโดยมีประจักษ์พยาน ๒ คน ให้ถ้อยคำสอดคล้อง ตรงกันนั้น ถือได้ว่าไม่สุภาพเรียบร้อยและเป็นการไม่ถือและ ปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัย ตามมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วยเหตุผลดังกล่าว คำสั่งลงโทษ ตัดเงินเดือนจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๗/๒๕๕๐)

กรณีที่ ๒ ไม่ลงชื่อในบัญชีลงเวลาปฏิบัติราชการ :
ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจาก ราชการ เนื่องจากละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นเวลาหลายครั้ง

ในเวลาใกล้เคียงกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กล่าวคือ ในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๑ ผู้บังคับบัญชาพบว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในางนบประมาณบกพร่อง จึงส่งให้ไปช่วยราชการที่สถานีตำรวจอื่น แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมส่งมอบงาน ผู้บังคับบัญชาก็สั่งให้กลับมาดำรงตำแหน่งที่างนบประมาณตามเดิม โดยได้รายงานตัวเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ และผู้บังคับบัญชาได้สั่งให้ค้นหาเอกสารที่เคยรับผิดชอบ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามและหายตัวไป จนกระทั่งวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ จึงกลับมาปรากฏตัวอีกครั้ง รวมเวลาที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มาลงชื่อในสมุดลงเวลาการปฏิบัติราชการและมีได้มาปฏิบัติหน้าที่จำนวนสี่สิบวัน แต่ก่อนหน้านั้นได้มีการรายงานว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการเกินสิบห้าวัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยโต้แย้งว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดและนั่งทำงานในห้องธุรการ เนื่องจากห้องางนบประมาณไม่มีโต๊ะและเก้าอี้ให้่งทำงาน และเหตุที่ไม่ได้ลงลายมือชื่อมาปฏิบัติงานเพราะเข้าใจว่าถูกส่งตัวมาช่วยราชการเพื่อมอบหมายงานเท่านั้น ส่วนงานที่ไม่เสร็จก็เป็นเพราะมีเอกสารจำนวนมาก

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาช่วยราชการที่างนบประมาณ ก็เพื่อให้ค้นหาเอกสารที่เคยอยู่ใความรับผิดชอบ และมอบงานให้กับเจ้าหน้าที่คนใหม่เพื่อดำเนินการต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่เพียงแต่ค้นหาเอกสาร เมื่อพบแล้วก็ทำบัญชีเป็นลายลักษณ์อักษรส่งมอบให้ผู้รับผิดชอบลงลายมือชื่อ

รับไว้เป็นหลักฐานโดยมีพยานบุคคลลงชื่อเป็นพยาน ๒ คน ก็เป็นการเสร็จสิ้นการส่งมอบงานแล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องใช้โต๊ะใช้เก้าอี้ หรือหากจำเป็นต้องใช้จริง ๆ ก็อาจร้องขอให้ผู้บังคับบัญชาจัดหาให้ก็ได้ การอ้างว่าได้นำเอกสารที่ตรวจสอบเสร็จมอบให้ดาบตำรวจ ส. แต่ไม่มีเอกสารหลักฐานการส่งมอบและรับมอบตามระเบียบฯ มาแสดง และดาบตำรวจ ส. ให้การว่าไม่เคยได้รับเลย แม้แต่เรื่องเดียว เมื่อพิจารณาประกอบกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่บ้ายเบี่ยงหรือหลีกเลี่ยงการมอบหมายหน้าที่การงานมาโดยตลอด จึงฟังได้ว่าตลอดระยะเวลาที่ได้รับคำสั่งให้มาช่วยราชการที่งานงบประมาณตั้งแต่วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ จนถึงวันที่ถูกส่งตัวกลับเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ รวมสี่สิบวัน ผู้ฟ้องคดีมิได้มีการมอบหมายงานแม้แต่เรื่องเดียว การอ้างว่ามาทำงานตลอดโดยนั่งทำอยู่ที่งานธุรการ และจะเข้าไปที่ห้องงานงบประมาณสัปดาห์ละครั้งและทุกสิ้นเดือนเพื่อรับเงินบำนาญให้บิดานั้น เห็นว่าเมื่อคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติหน้าที่ราชการที่งานงบประมาณเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นข้าราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง โดยต้องไปปฏิบัติงาน ณ สถานที่ทำงานของงานงบประมาณอย่างเคร่งครัด และเมื่อพยานให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยว่าเห็นผู้ฟ้องคดีนั่งทำงานประจำที่ห้องธุรการ จึงเป็นการยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปปฏิบัติงานที่งานงบประมาณ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้ลงชื่อในบัญชีลงเวลาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๑ (วันที่ ๑๒ และวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๑

ตรงกับวันเสาร์และวันอาทิตย์) โดยมีบัญชีลงเวลาปฏิบัติราชการ เป็นเอกสารหลักฐานสำคัญที่ยืนยันได้ว่าผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการจริงตามข้อกล่าวหา

การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็น การปฏิบัติงานในสถานที่ทำงานประจำหรือได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่หน่วยราชการอื่นใด ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานจะต้อง ลงชื่อในบัญชีลงเวลาปฏิบัติราชการทุกวันที่มาปฏิบัติราชการ ฉะนั้น กรณีผู้ฟ้องคดีหากไม่เป็นการขาดราชการหรือละทิ้งหน้าที่ราชการ ก็ไม่มีเหตุผลโดยชอบอันใดที่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ลงชื่อ ในบัญชีลงเวลาราชการ กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นความผิด วินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งลงโทษไล่ออก จากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๐๒/๒๕๕๐)

จากคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น นอกจากจะเป็น บรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ยังถือเป็นต้นแบบ สำหรับการปลูกจิต “สำนึกหลักซึ่งในหน้าที่” ของปวงข้าราชการ ให้มีความรับผิดชอบมากขึ้น ฉะนั้น จึงควรถึงเวลาแล้วนะครับ ที่ข้าราชการทั้งหลายต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและทัศนคติ ในการทำงาน เพื่อตอบสนองการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งนับว่ามีระบบ บริหารทรัพยากรบุคคลในภาคราชการที่มีประสิทธิภาพดีกว่า

กฎหมายอื่น ๆ ที่ผ่านมา เพราะความมุ่งหมายของการบริหารงาน
 บุคคลภาครัฐตามกฎหมายใหม่นี้ได้มุ่งเน้นที่จะให้ความสำคัญ
 กับ “ข้าราชการ” ว่าเป็นข้าราชการที่มีคุณภาพทั้งด้านความรู้
 ความสามารถ คุณธรรม จริยธรรม มีระบบการปฏิบัติต่อข้าราชการ
 ด้วยกันตามหลักความเสมอภาค เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ
 และถึงเวลาแล้วครับที่ข้าราชการทั้งหลายต้องบ่มเพาะ “สำนึก
 ลึกซึ้งในหน้าที่” เพื่อความไว้วางใจ ความเชื่อมั่นของปวง
 ประชาราษฎร์ และเพื่อผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีสมเป็น “ข้าแผ่นดิน
 ในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” อย่างภาคภูมิใจ

เรื่องที่ ๑๐
“ไม่เป็นกลาง” เพราะเจ้าหน้าที่มีพฤติการณ์
ซึ่งมี “สภาพร้ายแรง”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐/๒๕๕๐ และ อ. ๒๔๕ -
 ๒๔๖/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการในคณะกรรมการ
 ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีพฤติการณ์ที่ขัดแย้งในเรื่อง
 ส่วนตัวแต่เอาไปปะปนกับเรื่องงาน หรือเจ้าหน้าที่คนเดียวเป็น
 กรรมการพิจารณาโทษทางวินัยทุกชั้นตอน ถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่มี
 สภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง
 ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การวินิจฉัย “ความไม่เป็นกลาง” เพราะเจ้าหน้าที่มีพฤติการณ์
 ซึ่งมีสภาพร้ายแรง จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์
 ที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีว่า “สื่อแสดงหรือชวนให้เกิด
 ความเคลือบแคลงสงสัย” ได้ว่าจะมีการใช้อำนาจไปในทาง
 ที่ไม่เป็นธรรม บิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้คู่กรณี
 คนใดคนหนึ่งได้รับประโยชน์ที่เหนือกว่า หรือทำให้คู่กรณี

เสียหาย หรือใช้อำนาจด้วยความมีอคติลำเอียงหรือไม่ และถ้าเจ้าหน้าที่รู้ว่าตนมีกรณีดังกล่าวและไม่ใช้กรณีจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือมีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ (มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) ก็ควรจะหยุดการพิจารณาในเรื่องนั้นทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คู่กรณีคัดค้านความไม่เป็นกลางเสียก่อนแต่อย่างใด

**“ไม่เป็นกลาง” เพราะเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรม
ซึ่งมี “สภาพร้ายแรง”**

การกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำแทนว่า “พ.ร.บ. วิ. ปฏิบัติ”) และเจ้าหน้าที่นั้นเองจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องที่ตนเองมีอำนาจพิจารณา เพื่อไม่ให้เกิดการพิจารณาถูกบิดเบือนหรือเอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง เพราะแท้จริงแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในอันที่จะพิทักษ์รักษาประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม และเสมอภาค จึงต้องเป็นที่ไว้วางใจของคู่กรณี

ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่บรรดาหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน จึงได้บัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับ

“ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่” ไว้สองลักษณะ

หนึ่ง คือ ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในทางใดทางหนึ่ง (มาตรา ๑๓ พ.ร.บ. วิ. ปฏิบัติ) เช่น เป็นคู่หมั้น คู่สมรส

กับคู่กรณี เป็นญาติกับคู่กรณี เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็น
นายจ้างของคู่กรณี เป็นต้น

สอง คือ ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในหรือเจ้าหน้าที่
เป็นผู้มีพฤติการณ์ที่**ชวนเคลือบแคลงสงสัย**ในความไม่เป็นกลาง
(มาตรา ๑๖ พ.ร.บ. วิ. ปฏิบัติ)

ซึ่งก็หมายความว่า เจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะดังกล่าว
จะกระทำการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการ
เพื่อจัดให้มี **“คำสั่งทางปกครอง”** (มาตรา ๕ พ.ร.บ. วิ. ปฏิบัติ)
ไม่ได้

สำหรับความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกอาจพิจารณา
ไม่ยากนัก เนื่องจากมาตรา ๑๓ บัญญัติไว้ชัดเจนว่าความสัมพันธ์
อย่างไรถือเป็นเหตุความไม่เป็นกลาง แตกต่างกับความไม่เป็นกลาง
โดยสภาพภายใน ซึ่งมาตรา ๑๖ บัญญัติถ้อยคำไว้กว้าง ๆ ว่า
**“.... เจ้าหน้าที่หรือกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจ
ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง”** ดังนั้น การที่
จะวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา
ทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาจาก
ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ปรากฏในแต่ละเรื่องแต่ละกรณี

มีตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่สามารถ
อธิบายพฤติการณ์ที่ถือว่า**มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา
ทางปกครองไม่เป็นกลาง** ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

สามารถนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดี

ทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นได้อีกด้วย

คดีแรก “ขัดแย้งกันในเรื่องส่วนตัว แต่เอาไปปะปนกับเรื่องงาน”

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ

ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา (ผู้ฟ้องคดี) ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เห็นด้วยกับผลการประเมินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตนเองเคยมีเหตุขัดแย้งเรื่องส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมาก่อน โดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นกระทำอนาจารต่อตนและถึงแม้จะมีการไกล่เกลี่ยแล้วก็ตาม ก็ยังมีการกระทำในลักษณะที่ดูหมิ่นเรื่อยมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวไม่พอใจ

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นกรณีซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่เป็นกลาง มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง

ไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ประเมินผลการปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดีใหม่ (คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่มีสภาพร้ายแรง เพราะคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นมีผลผูกพันเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้นที่ยื่นอุทธรณ์ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐/๒๕๕๐)

คดีที่สอง “คน ๆ เดียว เป็นกรรมการพิจารณาโทษทางวินัยทุกขั้นตอน”

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ ถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมทุจริตเบิกค่าเช่าบ้านเป็นเท็จ ในชั้นการสืบสวนข้อเท็จจริงพบว่า เป็นกรณีที่มีมูล จึงได้มีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยกรรมการชุดนี้มีนาย ว. (ซึ่งผู้ฟ้องคดีคัดค้านว่าเป็นผู้มีเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดี) เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวน

ผลการสอบสวนเห็นว่ากระทำผิดจริง เห็นควรได้รับโทษปลดออกจากราชการ

คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากราชการมีนาย ศ. ในฐานะรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดให้ลงโทษปลดออกจากราชการ จากนั้นได้เสนอความเห็น

ต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมี นาย ศ. รองผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นประธาน ได้มีมติตามข้อเสนอดังกล่าว

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีคำสั่งปลดออกจาก ราชการ

ในชั้นอุทธรณ์ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ซึ่งมีนาย ศ. รองผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะปฏิบัติ ราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ได้มีมติยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นมติที่ขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไป เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย จึงอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒) ซึ่งก็ได้ วินิจฉัยยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งปลดออกจากราชการไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การทำหน้าที่ของนาย ศ. ซึ่งมีส่วนร่วมในการเป็นประธานการประชุม ทั้งในขั้นตอน การพิจารณาเสนอความเห็นและการพิจารณามีมติเห็นชอบ ให้สั่งลงโทษและการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ รวมทั้งการให้ข้อมูล ความเห็นและการดำเนินการใด ๆ ในที่ประชุมคณะกรรมการ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในลักษณะที่เป็นการปกป้อง

ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากราชการที่ตนเองเคยทำหน้าที่เป็นประธาน ในที่ประชุมมาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบต่อผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการในคณะกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้ การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือมีเหตุแห่งความ ไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็น การพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

รวมทั้งการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมของนาย ศ. ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุม กำหนดทิศทางการประชุม และอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็นสนับสนุน หรือคัดค้านได้มีโอกาสดูแลแสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ ทั้งยังทำหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการ ประจำจังหวัด และเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารราชการ ส่วนจังหวัด ย่อมทำให้นาย ศ. มีอิทธิพลเหนือกว่ากรรมการอื่น ดังจะเห็นได้จากไม่มีกรรมการคนใดแสดงความเห็นในลักษณะ ที่แตกต่าง ขัดแย้ง คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยกับนาย ศ. หรือความเห็น ของคณะกรรมการฯ ที่นาย ศ. เป็นประธาน จึงพิพากษา

เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๕ - ๒๔๖/๒๕๕๒)

ถึงแม้ “ความไม่เป็นกลาง” เพราะเจ้าหน้าที่มีพฤติการณ์ ซึ่งมี “สภาพร้ายแรง” จะมีได้มีความหมายเฉพาะเจาะจงว่า พฤติการณ์อย่างนี้ อย่างนั้น อย่างโน้น มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้ การพิจารณาทางปกครองมีความไม่เป็นกลาง แต่จากคดีตัวอย่าง ข้างต้นก็พอจะสรุปลักษณะที่จะถือว่าเจ้าหน้าที่มี “ความไม่เป็นกลาง” เพราะมีสภาพร้ายแรงได้อย่างน้อยสองประการ

ประการแรก พฤติการณ์ความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา อาจชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจด้วยความมีอคติ **“ลำเอียง เพราะชัง”**

ประการที่สอง พฤติการณ์ที่เจ้าหน้าที่คนเดียวกันมี อำนาจในกระบวนการพิจารณาเรื่องที่มีผลกระทบกระเทือน ต่อสิทธิอันชอบธรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสุด กระบวนการพิจารณาทางปกครอง อาจชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าผู้ที่มีอำนาจนั้นจะใช้อำนาจด้วยความมีอคติ **“ลำเอียง เพราะหลง”** ในอำนาจของตน

ดังนั้น ในการวินิจฉัย “ความไม่กลาง” เพราะเจ้าหน้าที่ มีพฤติการณ์ซึ่งมีสภาพร้ายแรง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง พิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่อง แต่ละกรณีว่า **“สื่อแสดงหรือชวนให้เกิดความเคลือบแคลง**

สงสัย” ได้ว่าจะมีการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เป็นธรรม บิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้คู่กรณีคนใดคนหนึ่งได้รับประโยชน์ที่เหนือกว่า หรือทำให้คู่กรณีเสียหาย หรือใช้อำนาจด้วยความมีอคติลำเอียง ไม่ว่าจะลำเอียงเพราะชอบ เพราะชัง เพราะกลัว เพราะหลง หรือมีทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะทำการพิจารณาหรือไม่

ถ้าเจ้าหน้าที่รู้ว่าตนมีกรณีดังกล่าวและไม่ใช้กรณีจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือมีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ (มาตรา ๑๘ พ.ร.บ. วิ. ปฏิบัติ) ก็ควรที่จะหยุดการพิจารณาเรื่องนั้นทันที ไม่ต้องรอให้คู่กรณีคัดค้านความไม่เป็นกลางให้เสียเวลา

เพราะหากยังขึ้นพิจารณาเรื่องนั้นต่อไปและเห็นได้ชัดว่าความไม่เป็นกลางส่งผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องชอบธรรม นอกจากการกระทำทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังเป็นการทำลายความไว้วางใจ ความเชื่อมั่นศรัทธาที่ประชาชนมีต่อการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ง่าย ๆ

เรื่องที่ ๑๑

ชาวบ้านมีทุกข์ เพราะเจ้าหน้าที่ทะเลเยต่อหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๑/๒๕๕๐, อ. ๑๙๗/๒๕๕๒
และ อ. ๒๐๔/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองสาธารณะ หรือมิได้ติดตั้งสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีสิ่งกีดขวางทางจราจร หรืออนุญาตให้ผู้ประกอบการนำทางเท้าสาธารณะประโยชน์มาก่อสร้างแผงลอยร้านค้าให้พ่อค้าแม่ค้าเข้าไปขายอาหารตลอดเวลา ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจตนารมณ์ของกฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองประโยชน์สุขของประชาชน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่หรือเพิกเฉยไม่ทำหรือไม่เอาใจใส่ที่จะปฏิบัติหน้าที่เพราะเห็นว่าไม่สำคัญแล้ว นอกจากประชาชนจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ยังอาจเป็นสาเหตุให้ประชาชนได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยนั้นได้

ชาวบ้านมีทุกข์ เพราะเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยปกติจะต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ แต่ก็มีหลายครั้งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่ได้สนใจต่อบทกฎหมายว่าอนุญาตให้ทำได้หรือไม่เพียงใด หรืออาจจะให้ความสำคัญอยู่บ้าง แต่ก็มิได้ทุ่มเทหรือใส่ใจระมัดระวังและระหนักต่อการทำหน้าที่อย่างที่สุด เพื่อให้งานตามหน้าที่บรรลุผลสำเร็จอย่างมีคุณภาพ บางครั้งก็อาจถึงขั้นไม่ทำหรือไม่เอาใจใส่ที่จะกระทำเพราะเห็นว่าไม่สำคัญ ยิ่งกว่านั้นก็อาจถึงกับใช้อำนาจตามอำเภอใจกันเลยทีเดียว

เมื่อเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ แต่ละเลยต่อหน้าที่ ความเสียหายก็ย่อมจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นผู้ทำงานแทนรัฐ ซึ่งมีการกิจสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชนในกิจการอันเป็นสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข

คนที่จะได้รับความสะดวกสบายโดยตรง จึงเห็นจะไม่ใช้ใครที่ไหน

นอกจาก “ประชาชน” ผู้รับบริการจากรัฐ ซึ่งไม่ว่าความทุกข์ยากเดือดร้อนจะมากหรือน้อย ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น

ดังคดีตัวอย่างที่จะยกมาเป็นอุทาหรณ์ดังต่อไปนี้

คดีแรก เป็นความทุกข์ยากของประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณริมคลองบระเพ็ด และเคยใช้น้ำในคลองสำหรับอุปโภคและบริโภค แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่พัฒนาทรัพยากรประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรทางน้ำ

กลับทำให้น้ำในคลองเน่าเหม็นเสียเอง

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ปล่อยน้ำเสียลงในคลองบระเพ็ดโดยมิได้ผ่านการบำบัด ทำให้สภาพน้ำมีกลิ่นเหม็น เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถใช้น้ำในคลองบระเพ็ดอุปโภคบริโภคได้ หรือแม้กระทั่งนำมารดพืชผักที่ปลูกไว้ก็ไม่ได้ และถึงแม้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะได้มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหลายแห่งให้แก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน แต่ก็เพิกเฉย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ตามคลองจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ ทำการปิดท่อระบายทิ้งน้ำเสียที่ปล่อยลงสู่คลองบระเพ็ด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสภาพทางกายภาพของคลองบระเพ็ด มีน้ำไหลเวียนน้อยหรือไม่มีการไหลเวียน จึงไม่เหมาะสมที่จะรองรับน้ำทิ้งจากแหล่งใด ๆ แต่ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ ได้ปล่อยน้ำทิ้งจากอาคารบ้านพักของข้าราชการเจ้าหน้าที่และน้ำจากการเพาะเลี้ยงพันธุ์ปลาลงสู่คลอง

บอระเพ็ดโดยไม่ได้มีการบำบัดน้ำทิ้ง โดยอ้างแต่เพียงว่าจำเป็นต้องระบายน้ำทิ้งลงคลองบอระเพ็ดและการบำบัดน้ำเสียต้องใช้งบประมาณมาก ประกอบกับน้ำในคลองบอระเพ็ดมีสภาพใกล้เคียงกับน้ำที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ ระบายทิ้งลงคลองบอระเพ็ด แต่เมื่อน้ำในคลองบอระเพ็ดกลายเป็นน้ำเสียใช้ตามปกติไม่ได้ แสดงว่าน้ำทิ้งที่ระบายลงสู่คลองบอระเพ็ดเป็นน้ำเสีย หรือหากน้ำทิ้งไม่เป็นน้ำเสียก็น่าจะระบายลงสู่บึงบอระเพ็ดซึ่งมีขนาดใหญ่ ไม่น่าจะระบายลงสู่คลองบอระเพ็ด

สื่อแสดงให้เห็นว่าศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ มีเจตนาปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่คลองบอระเพ็ดเพื่อให้ไหลไปยังแม่น้ำน่าน โดยไม่คำนึงถึงว่าคลองบอระเพ็ดมีสภาพที่เหมาะสมแก่การรองรับน้ำทิ้งหรือไม่ ดังนั้น การกระทำของศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ ที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองบอระเพ็ดโดยไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย และไม่คำนึงถึงสภาพทางกายภาพของคลองบอระเพ็ดที่ไม่เหมาะสมที่จะรองรับน้ำเสียใด ๆ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อภาระหน้าที่ในการพัฒนาทรัพยากรประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรทางน้ำอย่างยั่งยืนของศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ และกรมประมง

ทั้งเป็นการก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ใช้น้ำในคลองบอระเพ็ดเพื่อการอุปโภคและบริโภค อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อวิธีการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี

ถือได้ว่าศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ กระทำละเมิด
อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
กรมประมงซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัดต้องรับผิดชอบในทางละเมิด
และห้ามระบายทิ้งน้ำเสียโดยไม่ผ่านระบบบำบัดน้ำเสียก่อน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๔/๒๕๕๒)

คดีที่สอง เป็นความเดือดร้อนของผู้ใช้รถใช้ถนนสำหรับ
สัญจรไปมา แต่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบละเลยไม่ได้ติดตั้ง
สัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีสิ่งกีดขวางทางจราจร

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่เทศบาลนคร
(ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการวางท่อร้อยสายไฟฟ้า
และสาธารณูปโภคใต้ดิน พร้อมก่อสร้างระบบระบายน้ำและ
ปรับปรุงผิวจราจรและพื้นที่ทางเท้าพร้อมทั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขต
เทศบาลนคร แต่ไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดง
ให้รู้ว่ามีสิ่งปลูกสร้างกีดขวางรถกล้าเข้ามาในผิวจราจร ทำให้
รถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีขับขึ้นถนนเฉี่ยวชนตอม่อเสาไฟฟ้า ซึ่งหล่อ
ด้วยปูนซีเมนต์สูงประมาณ ๓๐ เซนติเมตร ตั้งอยู่ในผิวจราจร
จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายในการซ่อมแซมรถยนต์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ
การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลย
ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติตามมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเทศบาลนครได้ยอมรับผิด

ในผลแห่งละเมิดแล้ว จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

และเมื่อรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการละลายต่อหน้าที่ดังกล่าว จึงสมควรได้รับการซ่อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมมากที่สุดตามมาตรา ๔๒๐ ประกอบกับมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทั้งปรากฏพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งละเมิดว่า การละลายต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้มีรถยนต์เกิดอุบัติเหตุ เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีหลายครั้งแล้ว จึงควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาในใบประเมินค่าซ่อมของบริษัท ซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายและเป็นศูนย์บริการรถยนต์ที่มีมาตรฐานที่ผู้ฟ้องคดีนำส่งต่อศาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๗/๒๕๕๒)

คดีที่สาม เป็นความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเสียง กลิ่น และควันของร้านขายอาหาร

เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการนำทางเท้าสาธารณะประโยชน์มาก่อสร้างแผงลอยร้านค้าให้พ่อค้าแม่ค้าเข้าไปขายอาหารตลอดเวลาทั้งกลางวันและกลางคืน ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านอยู่ติดกับร้านขายอาหารได้เคยร้องเรียนต่อเทศบาลและกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้รื้อถอนแผงลอยร้านค้า แต่ไม่ได้รับการแก้ไข

จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาลรื้อถอนแผงลอยร้านค้า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้เทศบาลจะมีอำนาจในการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร และมีอำนาจในการกำหนดจุดผ่อนผันชั่วคราวเพื่อให้มีการประกอบกิจการปลูก ขยาย หรือจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรก็ตาม แต่ก็ต้องดำเนินการตามความเหมาะสม มิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือกระทบสิทธิของประชาชนที่ใช้ทางเท้าสาธารณะในการสัญจรไปมาและกับเจ้าของอาคารที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง

กับทั้งในการปลูก ขยาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือสถานที่สาธารณะจะมีได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่มีการผ่อนผันเป็นการชั่วคราว ซึ่งจะต้องกำหนดวันเวลาไว้เป็นการเฉพาะ และในช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยมีให้มีการครอบครองและสร้างสิ่งปลูกสร้างเป็นการถาวรในพื้นที่จนทำให้ราษฎรทั่วไปไม่อาจใช้ทางสาธารณะสัญจรไปมาได้

แต่เมื่อการปลูกสร้างแผงลอยร้านค้ามีลักษณะถาวรติดตึงกับพื้นคอนกรีตบนทางเท้าสาธารณะเต็มพื้นที่ และมีการผ่อนผันให้ตั้งวางขายทั้งเวลากลางวันและกลางคืน จึงมิใช่เป็นการผ่อนผันชั่วคราว จึงขัดต่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันยังเป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจร เมื่อเลิกจำหน่ายสินค้าหรือสิ้นสุดระยะเวลาจำหน่ายสินค้าในแต่ละวัน ผู้จำหน่ายสินค้าก็ได้จัดเก็บสินค้า อุปกรณ์เครื่องมือ หรือสิ่งของต่าง ๆ นำออกนอกเขตพื้นที่ผ่อนผัน

จึงขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้า
ในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๖

เมื่อยังคงมีการจำหน่ายเครื่องดื่ม ชา กาแฟ ก๋วยเตี๋ยว
ส้มตำ และเกาเหลาเล็ดลอดอยู่ในบริเวณแผงลอยร้านค้า ย่อม
ก่อให้เกิดกลิ่น คับชื้น และเสียงดังรบกวนผู้พักอาศัยโดยมีอาจ
หลีกเลี่ยงได้ ถือว่าเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

จึงเป็นการละเมิดต่อผู้พักอาศัย

พิพากษาให้เทศบาลรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและทำให้กลับสู่
ทางเท้าที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาได้ตามเดิม (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๑/๒๕๕๐)

จากคดีตัวอย่างข้างต้น คงพอจะเป็นเครื่องเตือนใจ
ให้เจ้าหน้าที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการทำหน้าที่ได้บ้างว่า
กฎหมายนั้นถูกบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองประโยชน์สุข
ของประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการต่าง ๆ
ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่ละเลย
ต่อหน้าที่หรือเพิกเฉยไม่ทำหรือไม่เอาใจใส่ที่จะปฏิบัติหน้าที่
เพราะเห็นว่าไม่สำคัญ นอกจากประโยชน์สุขของประชาชนจะไม่ได้
รับความคุ้มครองจากรัฐสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว
ยังจะทำให้ประชาชนหรือชาวบ้านได้รับความทุกข์ยากหรือเดือดร้อน
รำคาญอีกด้วย และท้ายที่สุด ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบปัดเป่าความ

ทุกขียากเดือดร้อนนั้นก็ไม่ใช่ใครที่ไหน ก็คือรัฐหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐนั่นเอง

เรื่องที่ ๑๒
การปฏิบัติที่แตกต่าง (ไม่) ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ
โดยไม่เป็นธรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๘/๒๕๕๐, อ. ๑๖๐ -
 ๑๙๗/๒๕๕๑ และ อ. ๒๕๑/๒๕๕๑

สาระสำคัญ

กรณีแรกเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถใช้อำนาจ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยการสอบสวน พยานหลักฐานใดที่จะทำให้เกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น ก็ให้งด การสอบสวนพยานหลักฐานนั้นได้ ดังนั้น เมื่อผู้มีอำนาจเห็นว่า การกระทำทุจริตเกิดขึ้นในวงกว้าง การสอบสวนในทุกพื้นที่อาจ ทำให้เกิดความล่าช้าและอาจก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้น จึงได้ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานโดยวิธีการสุ่มสอบสวน เฉพาะจังหวัดที่มีข่าวการทุจริต เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วย ความรวดเร็ว

ส่วนกรณีที่สองและที่สามเป็นกรณีที่ผู้กล่าวหาอ้างว่า ถูกเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เป็นธรรม แต่ผู้กล่าวหา เป็นผู้ไม่มีสิทธิตามกฎหมายอยู่แล้ว กรณีจึงไม่สามารถยกเอา สิทธิที่ไม่มีอยู่นั้นขึ้นมาเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตน อย่างเสมอภาคกับผู้ไม่มีสิทธิด้วยกันที่ยังมิได้ถูกดำเนินคดีได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การปฏิบัติหรือการกระทำต่อบุคคลให้แตกต่างกันในบางกรณี แม้จะทำให้บุคคลได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้นบ้าง แต่หาก ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนเกี่ยวกับพฤติการณ์ของบุคคลผู้นั้นเอง ว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงอาจจะทำให้เกิดความล่าช้า หรือผู้นั้นเอง ไม่มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การที่ฝ่ายปกครอง ใช้อำนาจเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน ย่อมไม่ถือเป็นการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

การปฏิบัติที่แตกต่าง (ไม่) ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม

ในช่วงเวลา ๓-๔ เดือนที่ผ่านมา นับแต่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี เสียงเรียกร้องกล่าวหาและตำหนิติเตียนว่ารัฐบาลปฏิบัติ “สองมาตรฐาน” ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพิจารณาคำเนิการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายบ้านเมือง หรือการให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนบางกลุ่ม บางอาชีพ มีเป็นข่าวให้ได้อ่านได้รับรู้หลายต่อหลายครั้ง หลายคนเข้าใจอารมณ์ของผู้พูด หลายคนเข้าใจความหมายดี แต่หลายคนยังงุนงงกับคำว่า “สองมาตรฐาน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจนั้น แท้จริงแล้วคืออย่างไร มาตรฐานใดถูกหรือมาตรฐานใดผิด

หากพิจารณาความหมายของคำว่า “สองมาตรฐาน” กับ “การเลือกปฏิบัติ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ อาจมีความไม่แตกต่างกัน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าววางหลักการสำคัญในเรื่องความเสมอภาคของบุคคลในทางกฎหมายว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ... การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ

ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ...”

ด้วยเหตุนี้ ประชาชนชาวไทยจึงสามารถดำรงอยู่อย่างเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายความว่า องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค

การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท แล้วปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไปนั้น รัฐธรรมนูญได้วางข้อจำกัดการปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐไว้ว่า การนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาอ้าง เพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกัน หากเป็นไปโดยไม่เป็นธรรม ก็ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเช่นเดียวกัน

ตัวอย่างเช่นในคดีที่ผู้มีอาชีพทนายความได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นอัยการ แต่ถูกตัดสิทธิสอบเนื่องจากมีร่างกายพิการ ทำยที่สุด ศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินว่าแม้จะมีร่างกายพิการ แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การงานตามปกติได้ การมีมติไม่รับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นอัยการ โดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงาน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบ และเป็นทางเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอีกหลายกรณี ได้แก่

กรณีแรก เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากกระทำการชู้ชนหรือสังการต่าง ๆ ให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดหลายจังหวัดให้ความร่วมมือในการจัดซื้อยา เวชภัณฑ์ เครื่องมือ และวัสดุการแพทย์จากบริษัท ห้างร้านที่ตนเองแนะนำในราคาแพงกว่าปกติ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการสอบสวนโดยสุ่มสอบสวนเฉพาะนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดที่มีข่าวการทุจริต โดยไม่ได้มีการเรียกนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดทั่วประเทศมาสอบสวน และนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดหลายรายให้การตรงกันว่าผู้ฟ้องคดีได้โทรศัพท์ติดต่อประสานงานให้นำเงินงบประมาณไปจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทหนึ่ง

บริษัทใดโดยเฉพาะเจาะจง นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าขั้นตอนการสอบสวนหาพยานหลักฐานโดยการสุ่มสอบสวนนั้น เป็นขั้นตอนที่เป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดี กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องข่าวการทุจริตในการจัดซื้อยา โดยสุ่มสอบสวนเฉพาะจังหวัดที่มีข่าวการทุจริต และผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี มีพฤติการณ์ตามข้อกล่าวหา นั้นจริง การสุ่มสอบสวนดังกล่าว เป็นการสุ่มสอบสวนจากจังหวัดที่มีข่าวการทุจริต ส่วนในจังหวัดอื่น ๆ ที่มีได้มีข่าวทุจริตไม่มีความจำเป็นที่คณะกรรมการดังกล่าว จะต้องไปสอบสวน เนื่องจากจะทำให้การสอบสวนล่าช้าโดยไม่จำเป็น การดำเนินการดังกล่าวชอบด้วยข้อ ๒๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา การสอบสวนหาพยานหลักฐานในลักษณะเช่นนี้ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๐๘/๒๕๕๐)

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่มีการบุกรุกปลูกสร้างบ้านพักอาศัยรุกล้ำทางหลวงแผ่นดินที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหมวดการทาง นายช่างแขวงการทางในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการทางหลวงแผ่นดิน ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและออกคำสั่งให้ผู้บุกรุก (ผู้ฟ้องคดี) รื้อถอนบ้านพักอาศัยออกจากเขต

ทางหลวง แต่ผู้บุกรุกกลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการรื้อถอน โดยอ้างว่า บริเวณที่ดินพิพาทอยู่นอกเขตทางหลวงและเป็นที่ราชพัสดุ ที่สามารถให้ประชาชนเช่าได้ จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งขับไล่ และผู้บุกรุกยังเห็นว่าหน่วยงานจางโจที่จะขับไล่เฉพาะผู้ฟ้องคดี โดยไม่ยอมขับไล่ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ทั้งที่อยู่ในแนวเขตและพื้นที่ตามที่อ้างเหมือนกัน จึงเป็นการทำไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลบางคน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บริเวณที่ดินพิพาทได้มีการรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมและได้แบ่งหักที่ดินบางส่วน (บริเวณที่ดินพิพาท) เป็นถนน ดังนั้น บริเวณที่ดินพิพาทจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งบุคคลใดมีอาจยึดถือเป็นของตนตามมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบริเวณที่พิพาทไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ เนื่องจากมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดข้อยกเว้นว่า อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงได้ และหน่วยงานมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างได้ และหากไม่ปฏิบัติตามก็มีอำนาจในการรื้อถอนหรือทำลายได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการรื้อถอนบ้านพักอาศัยดังกล่าว หน่วยงานจึงมีอำนาจออกหนังสือแจ้งกำหนดเข้ารื้อถอนหรือทำลายบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และกรณีนี้ ได้มีการผลักดันผู้รื้อกลัวเขตทางหลวงสายต่าง ๆ มาโดยตลอด

โดยมิได้มีการเลือกปฏิบัติเฉพาะผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการที่บุคคลใดจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคเพื่อเรียกร้องเพื่อให้ปฏิบัติต่อตนเป็นอย่างเดียวกันนั้น ย่อมทำได้เฉพาะเพื่อให้ปฏิบัติในสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างได้ว่าถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๐ - ๑๙๗/๒๕๕๑)

กรณีที่สาม เป็นกรณีการก่อสร้างสุสาน แต่บริเวณที่ก่อสร้างอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินการด้านสุสานและฌาปนสถานที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนการจัดตั้งและเข้าดำเนินการ ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เมื่อหน่วยงานมีคำสั่งให้รื้อถอนสุสาน ผู้ฟ้องคดีกลับอ้างว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่หน่วยงานไม่ได้ดำเนินการกับเอกชนรายอื่นที่มีการก่อสร้างในลักษณะเดียวกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการขออนุญาตจัดตั้งสุสานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น การก่อสร้างสถานที่ฝังศพจึงยังไม่เป็นสุสานและฌาปนสถานตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับสถานที่ก่อสร้างที่ฝังศพพิพาทตั้งอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานได้ ดังนั้น การฝังศพในสถานที่ฝังศพซึ่งยังไม่ได้รับใบอนุญาตจึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเคลื่อนย้ายศพไปฝังหรือเก็บในสุสานที่ได้รับใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดและสั่งให้รื้อถอนสุสาน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และการจะอ้างว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น ต้องเป็นกรณีที่ผู้กล่าวอ้างมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับสิทธินั้น ๆ แต่ไม่ได้รับสิทธินั้น ไม่ใช่เป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดด้วยกัน แต่อ้างว่าผู้กระทำผิดบางคนยังไม่ถูกดำเนินคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดในทำนองเดียวกันกับเจ้าของสุสานรายอื่นที่ยังมิได้ถูกดำเนินคดี จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๑)

จากคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น เป็นการอธิบายถึงการใช้อำนาจในลักษณะที่มีข้อกล่าวหาว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งพอจะสรุปหลักการสำคัญได้ว่า ผู้ใช้อำนาจมีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งแตกต่างกันได้บนพื้นฐานของความเป็นธรรม ดังเช่นในคดีแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถใช้อำนาจเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยการสอบสวนพยานหลักฐานใดที่จะทำให้เกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น ก็ให้งดการสอบสวนพยานหลักฐานที่จะทำให้เกิดความล่าช้า ดังนั้น เมื่อผู้มีอำนาจเห็นว่าการกระทำทุจริตเกิดขึ้นในวงกว้าง การสอบสวนในทุกพื้นที่อาจทำให้เกิดความล่าช้าและอาจก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้น จึงได้ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานโดยวิธีการสุ่มสอบสวนเฉพาะจังหวัดที่มีข่าวการทุจริต เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว หรือในคดี

ที่สองและคดีที่สาม ซึ่งผู้กล่าวหาอ้างว่าถูกเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เป็นธรรม ในขณะที่ผู้กล่าวหากลับเป็น ผู้ไม่มีสิทธิตามกฎหมายอยู่แล้ว กรณีจึงไม่สามารถยกเอาสิทธิที่ไม่ได้อยู่ในชั้นมาเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนอย่างเสมอภาคกับผู้ไม่มีสิทธิด้วยกันที่ยังมิได้ถูกดำเนินคดีได้

ด้วยเหตุนี้ การที่มีข้อเรียกร้องหรือข้อกล่าวหาว่าผู้มีอำนาจได้ใช้อำนาจสองมาตรฐานหรือมีการกระทำที่เป็น การเลือกปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสำคัญ หากเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นไป ในแนวทางดังคดีที่เกิดขึ้นข้างต้น จะกล่าวว่าเป็นการปฏิบัติ สองมาตรฐานย่อมไม่ได้ โดยนัยนี้การปฏิบัติสองมาตรฐาน ที่ควรถูกตำหนิติเตียนหรือกล่าวหา จึงน่าจะมีความหมายว่า เรื่องที่เกิดขึ้นนั้นมีข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน แต่ปฏิบัติแตกต่างกัน และถึงแม้จะต่างสถานการณ์และเวลา กันก็ตาม หากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติอย่างเดียวกันก็ไม่ถือเป็นการปฏิบัติสองมาตรฐาน แต่อย่างใด

เรื่องที่ ๑๓

ผิดวินัย ... เพราะ (ตั้งใจ) จ่ายเงินไม่ระมัดระวัง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๕๑

สาระสำคัญ

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินไม่ใช้ความระมัดระวัง ทั้งเพิกเฉยไม่สั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแก้ไขการปฏิบัติที่ผิดระเบียบให้ถูกต้อง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง และต่อมาผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ผู้บังคับบัญชาที่ได้มอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาลงชื่อในใบสั่งจ่ายเงิน ยังคงมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบเลขฎีกา ชื่อผู้รับเงิน ลายมือชื่อผู้มีสิทธิรับเงิน ลายมือชื่อผู้มีอำนาจอนุมัติ ชื่อผู้มอบเงินให้รับเงิน จำนวนเงินที่เป็นตัวเลขและตัวอักษร การแนบบัตรประจำตัวข้าราชการหรือบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งเป็นรายละเอียดสำคัญของฎีกาเบิกจ่ายเงิน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ มิใช่จะปล่อยปละละเลยให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เพียงลำพัง หากจำเป็นต้องแก้ไขจะต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด

ผิดวินัย ... เพราะ (ตั้งใจ) จ่ายเงินไม่ระมัดระวัง

หลายครั้งที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาวางไว้เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการ และหลายครั้งที่แพนคอล์มน์ “รู้เฟื่องเรื่องกฎหมายปกครอง” ได้ศึกษาอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ข้าราชการทุจริตเบียดบังเงินของราชการเป็นของตนเอง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนให้กับราชการ ยิ่งกว่านั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบกลั่นกรองงานของผู้ใต้บังคับบัญชา หากประมาทเลินเล่อไม่สอดส่องควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเปิดโอกาสให้มีการทุจริต หรือไม่ยึดถือและปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ปล่อยปละละเลยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาฉวยโอกาสจากตำแหน่งหน้าที่ราชการกระทำการทุจริต ก็ย่อมหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบไม่พ้นอีกเช่นกัน

อีกสักครั้งกับอุทธรณ์การลงโทษผู้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของส่วนราชการ แต่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของทางราชการ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และยังส่งผลให้ตนเองถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ

คดีนี้เกิดขึ้นเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายการเงิน ออกจากราชการ เนื่องจากตรวจพบว่าไปส่งจ่ายเงินงบประมาณ จำนวน ๓ ฉบับ มีรอยชดลบเลขที่ฎีกา ชื่อผู้รับเงิน และลายมือชื่อ ผู้รับเงิน แต่ผู้ฟ้องคดีกลับสั่งให้จ่ายเงินให้กับผู้รับเงินได้ โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าตนได้มอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการตรวจสอบใบสำคัญส่งจ่ายเงินและลงนาม ในใบส่งจ่ายเงินแต่ละวันแล้ว จึงไม่ทราบว่าฎีกามีรอยชดลบ ทั้งไม่ปรากฏลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อนุมัติในฎีกาด้วย ฉะนั้น การมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่เป็นธรรม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่า มอบหมายให้ร้อยตำรวจโทหญิง ฉ. ลงนามในช่องจ่ายเงิน ตามใบสำคัญส่งจ่ายเงินแทน และในการจ่ายเงินให้แก่ผู้รับ เงินนั้น ผู้ฟ้องคดีให้การยอมรับและเจือสมกับคำให้การของ ร้อยตำรวจโทหญิง ฉ. ว่าได้ตรวจพบและรายงาน พร้อมทั้ง ขอความเห็นต่อผู้ฟ้องคดีว่า “ใบส่งจ่ายเงินตามฎีกามีรอยชดลบ แก่ไขด้วยน้ำยาลบคำผิดและยางลบในช่องผู้มีสิทธิรับเงิน ในช่องหลักฐานการรับเงิน ในช่องลงชื่อผู้รับเงิน อีกทั้งไม่แนบ บัตรประจำตัวผู้รับเงินด้วย อันเป็นการผิดระเบียบ” แต่ผู้ฟ้องคดี สั่งให้จ่ายเงินได้โดยให้เหตุผลว่า “ผ่านการอนุมัติแล้วคนทำเอกสาร ก็ยืนอยู่ที่นี้ และจ่ายถูกต้องตรงตัว ผู้รับเงินมาจริง” กรณีแสดง ให้เห็นถึงพฤติการณ์ที่บ่งชี้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ตามหมวด ๒ ส่วนที่ ๑ ข้อ ๒๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงิน

และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๑) ซึ่งกำหนดว่า “หลักฐานการจ่าย ต้องพิมพ์หรือเขียนด้วยหมึก การแก้ไขหลักฐานการจ่าย ให้ใช้วิธีขีดฆ่าแล้วพิมพ์หรือเขียนใหม่ แล้วให้ผู้รับเงิน ลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแห่ง” ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและเป็นผู้บังคับบัญชาที่มี หน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ตรวจสอบให้ชัดเจนตามที่ระเบียบกำหนดไว้ ซึ่งสามารถใช้ ความระมัดระวังป้องกันเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ความระมัดระวัง อย่างรอบคอบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการไม่ อีกทั้ง เมื่อพบว่ามี การปฏิบัติผิดระเบียบอันเป็นสาระสำคัญกลับเพิกเฉย ไม่สั่งให้แก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้อง แต่กลับฝ่าฝืนระเบียบให้มีการ จ่ายเงินไป จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ อย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้เสียหาย แก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตาม มาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ถูกต้องและเหมาะสมกับการกระทำของ ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๕๑)

คดีนี้คงเป็นอุทธรณ์ให้กับข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการเงินของราชการได้เป็นอย่างดีอย่างน้อย ๒ ประการ คือ

(๑) ถึงแม้จะได้มอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชาลงชื่อในใบสั่งจ่ายเงินแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาในฐานะที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินยังคงมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ มิใช่จะปล่อยปละละเลยให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ได้บังคับบัญชาแต่เพียงลำพัง ดังเช่นคดีนี้เห็นได้ชัดเจนว่าผู้ได้บังคับบัญชาได้สอบถามและแจ้งให้ทราบแล้วว่าใบฎีกาจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบ แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง อันถือได้ว่า (ตั้งใจ) ไม่ใช่ความระมัดระวังเพื่อรักษาผลประโยชน์ของราชการ โดยไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเก็บรักษาเงินของทางราชการอย่างเคร่งครัด

(๒) เลขฎีกา ชื่อผู้รับเงิน ลายมือชื่อผู้มีสิทธิรับเงิน ลายมือชื่อผู้มีอำนาจอนุมัติ ชื่อผู้มอบเงินให้รับเงิน จำนวนเงินที่เป็นตัวเลขและตัวอักษร การแนบบัตรประจำตัวข้าราชการหรือบัตรประจำตัวประชาชน เป็นรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญของฎีกา หากจำเป็นต้องแก้ไขจะต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด เพราะระเบียบเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงินของราชการไม่ว่าส่วนราชการใดก็ตาม มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ นอกจากจะควบคุมกำกับดูแลการรับจ่ายเงินและเก็บรักษาเงินของราชการมิให้รั่วไหลแล้ว ยังเป็นการป้องกันการทุจริตอันจะก่อให้เกิดความเสียหายกับราชการด้วย

เรื่องที่ ๑๔

สละสิทธิในบ้านพัก ... ยังมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๕/๒๕๕๑

สาระสำคัญ

การที่ข้าราชการจับสลากเข้าพักอาศัยในบ้านพักได้ แต่สละสิทธิการเช่าอยู่อาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้นั้น ไม่เป็นเหตุในการตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ผู้สละสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การตีความบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) อันเป็นข้อยกเว้น สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการนั้น ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของกฎหมายซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับ ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องจากทางราชการ เป็นเหตุ การอ้างบทบัญญัติตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อตัดสิทธิ การเบิกค่าเช่าบ้าน จึงต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า “เป็นเหตุให้ ราชการได้รับความเสียหาย”

สละสิทธิในบ้านพัก ... ยังมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

การที่ทางราชการได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการได้นั้น มีเจตนารมณ์สำคัญที่จะให้ความช่วยเหลือ ข้าราชการที่เดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการ เป็นเหตุ และยิ่งกว่านั้น ก็มีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการ ได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการ ซึ่งได้รับอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยวิธีผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระเมื่อถูกย้ายไปสำนักงานแห่งใหม่ ซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ยังคงสามารถนำหลักฐาน การชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการในห้องที่ใหม่ได้ แต่ถ้าทางราชการได้จัดที่พักให้แล้ว จะถือว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย ซึ่งจะทำให้ข้าราชการไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด

คดีที่จะนำมาฝากในวันนี้เป็นเรื่องที่ทางราชการได้จัดที่พัก ให้แก่ข้าราชการ โดยผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการ) จับสลากเข้าพักอาศัย ในบ้านพักได้ แต่กลับสละสิทธิไม่เข้าพักอาศัยซึ่งทางราชการ ให้อำนาจและจัดให้ข้าราชการอื่นที่มีสิทธิได้เข้าอยู่อาศัยแทน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามเดิม และได้เปลี่ยน เป็นนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านแทน ต่อมา กรมบัญชีกลางเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นความจำนง เข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการและจับสลากเข้าพักอาศัยได้

แต่กลับสละสิทธิ ต้องถือว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗
วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ
พ.ศ. ๒๕๒๗ นับแต่วันที่สละสิทธิ (๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๙)
จนถึงวันที่ถูกงดเบิกค่าเช่าบ้าน (ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๑)
และต้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งระับ
การเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและหนังสือที่สั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอสละสิทธิ
การเช่าอยู่อาศัยในบ้านพักซึ่งก็ได้อนุญาตแล้วนั้น ไม่อาจถือได้ว่า
เป็นกรณีที่ได้จัดให้ผู้ฟ้องคดีเช่าอยู่อาศัยในบ้านพักของ
ทางราชการแล้วไม่ยอมเช่าอยู่อาศัย อันจะมีผลทำให้ขอเบิก
ค่าเช่าบ้านไม่ได้ตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการเบิกค่าเช่าบ้าน
และสิทธิเช่าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ เนื่องจาก
แนวทางปฏิบัติของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้
(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ในกรณีที่มีการจัดให้ข้าราชการเช่าอาศัย
ในบ้านพักของทางราชการจะต้องมีการจัดทำคำสั่งเป็น
ลายลักษณ์อักษร ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีจับสลากได้
และสละสิทธิให้ผู้แสดงความจำนงรายอื่นได้รับสิทธินั้นไป
แล้วมาใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ก็ได้แตกต่างกันกับการที่ผู้ฟ้องคดี
เช่าพักอาศัยในที่พักนั้น เพราะจะมีผลทำให้ผู้ที่เช่าพักอาศัยแทน
ขอให้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่นกันเพราะที่พักของราชการ
มีไม่เพียงพอ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เช่าอาศัยในที่พักที่ทางราชการ
จัดให้ จึงมิได้เป็นเหตุทำให้ทางราชการเสียหาย กรณีจึงไม่อาจ

นำบทบัญญัติตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกา
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มาดัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน
ของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนการเบิกค่าเช่าบ้านมาเป็นการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านแทน ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของทางราชการที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ และเมื่อข้าราชการนั้นได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อผ่อนชำระราคาบ้านและได้รับอนุญาตโดยชอบแล้ว กลับมาเพิกถอนคำสั่งเพียงแต่เหตุที่ทางราชการได้สร้างที่พักราชการขึ้นมาในภายหลัง เป็นการทำให้ข้าราชการต้องเดือดร้อนเพิ่มขึ้น ไม่น่าที่จะเป็นความประสงค์ของทางราชการ ยิ่งไปกว่านั้น พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับการอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยวิธีการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระค่าบ้านที่ค้างชำระเมื่อถูกย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ ให้สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

ข้าราชการต่อไป คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็น คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่สั่ง ให้ระงับการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลัง ไปถึงวันที่ถูกระงับการเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๕/๒๕๕๑)

คดีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานการปฏิบัติ ราชการไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก การตีความบทบัญญัติ ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) อันเป็นข้อยกเว้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านของ ข้าราชการในกรณีที่ทางราชการจัดที่พักอาศัยนั้น นอกจาก จะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานกำหนดไว้ อย่างเคร่งครัดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งมี จุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อน ในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ ประการ ที่สอง การอ้างบทบัญญัติตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อตัดสิทธิ การเบิกค่าเช่าบ้าน โดยเฉพาะการสละสิทธิไม่เข้าพักอาศัย ในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้นั้น จะต้องปรากฏด้วยว่า “เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย” เช่น ไม่มีข้าราชการอื่น เข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้และราชการต้องเบิกจ่าย ค่าเช่าบ้านให้กับข้าราชการที่มีสิทธิ ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ยังมีข้าราชการอื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยแทน

แม้ข้าราชการผู้ละสิทธิจะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิที่มีอยู่
แล้ว ก็มีใช้เหตุที่จะตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด

เรื่องที่ ๑๕

คำบังคับของศาลปกครองในกรณีพิพาท เกี่ยวกับการเลื่อนชั้นเงินเดือน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๗/๒๕๕๑

สาระสำคัญ

การพิจารณาว่าข้าราชการควรจะได้รับ การเลื่อนชั้นเงินเดือนหรือไม่เพียงใด เป็นกรณีที่ขึ้นอยู่กับ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาจากสมรรถนะและผลงานของ ข้าราชการผู้นั้นตามที่เห็นสมควรภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยศาลปกครองไม่อาจที่จะพิจารณาสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ ข้าราชการได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำบังคับของศาลปกครองต้องเป็นไปตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนผู้บังคับบัญชาในเรื่องที่ กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาได้

คำบังคับของศาลปกครองในกรณีพิพาท เกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

เมื่อถึงเดือนกันยายนอันเป็นเดือนที่มีกำไรพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของหน่วยราชการต่าง ๆ ข้าราชการบางคนอาจจะชะงักเข้มนกับการทำงานเพื่อให้บรรลุตามข้อตกลงในการปฏิบัติงาน โดยมีความมุ่งหมายให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ตนเอง ซึ่งเป็นธรรมดาที่บางคนอาจจะสมหวังจากการได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน แต่บางคนอาจผิดหวังเนื่องจากไม่ได้รับการประเมินให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน เนื่องจากทำงานไม่บรรลุผลหรือไม่มีประสิทธิภาพดีเทียบเท่าคนอื่น โดยผู้ที่ไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนนั้นอาจจะไม่พอใจในผลการประเมินดังกล่าว และอาจนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ตนเองได้ ซึ่งศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้ไม่น้อยเพียงใดนั้น สามารถหาคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๗/๒๕๕๑

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ปลัดเทศบาลตำบลโนนสูงเปลือย มูลกรณีพิพาทเกิดจากการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ๒๕๔๕ ในรอบครึ่งปีหลัง ซึ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยนายกเทศมนตรีตำบลโนนสูงเปลือย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยมีคะแนนประเมินทั้งปีจำนวน ๑๖๒ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๔๐๐ คะแนน หรือ ๔๐.๕๐% ซึ่งเป็นคะแนนประเมินที่ต่ำกว่า ๕๐% จึงอยู่ในระดับ “ต้องปรับปรุง” และมีข้อเสนอในการเลื่อนขั้นเงินเดือน (ผลการประเมินทั้งปี) ของผู้ฟ้องคดีว่าไม่ควรเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลโนนสูงเปลี่ยนที่ ๑๔๖/๒๕๔๕ เรื่อง การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลสามัญครั้งที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ (ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึง มีนาคม ๒๕๔๖) ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วมีมติยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนข้างต้น และให้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดีไม่น้อยกว่า ๐.๕ ขั้น

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ก่อนการประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้แจ้งผลการประเมินครั้งที่ ๑ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีในการแก้ไขปรับปรุงการทำงานของตน การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เป็นเหตุให้คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปี
งบประมาณ ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ ของผู้ฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินผลการปฏิบัติราชการ
ของผู้ฟ้องคดีในช่วงเวลาดังกล่าวใหม่ให้ผู้ถูกต้องตามกฎหมาย
ต่อไป

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่ามีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ประเมินผลการปฏิบัติงานของตนเองใหม่ แต่ประสงค์ให้ศาล
พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ ให้แก่ตนไม่น้อยกว่า ๐.๕ ขั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้อง
ตามกฎหมายและใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ อันเป็นกรณีพิพาท
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยต่อมาศาลปกครอง
ชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดีในปีงบประมาณ
๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ ใหม่ ให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป จึงเป็น
การออกคำสั่งบังคับเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติตามที่มาตรา ๗๒
วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว การที่
ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษา
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปี
งบประมาณ ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีไม่น้อยกว่า ๐.๕ ขั้น นั้น
ศาลเห็นว่า กรณีเกี่ยวกับการเลื่อนชั้นเงินเดือนนั้น กฎหมาย

บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๕ ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ การพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนจำนวนกี่ขั้นหรือไม่เพียงใด เป็นกรณีที่ขึ้นอยู่กับการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งเกี่ยวกับสมรรถนะในการปฏิบัติงานและผลงานของผู้ฟ้องคดีมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาจะเห็นสมควรภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม หากภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เป็นคดีใหม่ภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ในการออกคำสั่งบังคับของศาลปกครองนั้น ไม่ใช่ศาลจะสามารถออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ในทุกกรณี โดยศาลจะออกคำสั่งบังคับได้แค่ไหนเพียงใดนั้น ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นสำคัญ นอกจากนั้น แม้ศาลปกครองจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถก้าวล่วง เข้าไปใช้ดุลพินิจแทนผู้บังคับบัญชาในเรื่องที่กฎหมายบัญญัติ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชานั้นได้

เรื่องที่ ๑๖

การกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ... ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๖/๒๕๕๑

สาระสำคัญ

เทศบาลก่อสร้างโครงหลังคากระเบื้องเพื่อทำตลาดนัด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถเข้าออกบ้านที่อยู่อาศัยได้โดยสะดวก เมื่อความเดือดร้อนมีอยู่ตลอดเวลา จึงมีสิทธิฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และถึงแม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ก็ได้เป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ต่อการจราจรสาธารณะทางบก อันเป็นวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายปกครองนั้น แม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่การดำเนินการหรือการใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกันไปด้วย เนื่องจากหากเป็นการดำเนินการหรือเป็นการใช้อำนาจที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับอื่นแล้ว แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็อาจเป็นการใช้อำนาจหรือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

การกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ... ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การจัดทำบริการสาธารณะหรือการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์และภายในขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากเป็นการกระทำไปโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจก็จะถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีแม้จะเป็นการกระทำไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่หากการกระทำนั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับอื่น การกระทำนั้นก็ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้น หน่วยงานทางปกครองผู้ก่อให้เกิดความเสียหายก็จำเป็นต้องเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองด้วย ดังเช่นกรณีตัวอย่างซึ่งปรากฏตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๖/๒๕๕๑ ต่อไปนี้

คดีดังกล่าวเป็นกรณีที่เทศบาลตำบลได้รับมอบทางหลวงมาจากแขวงการทาง กรมทางหลวง โดยในขณะรับมอบนั้นพื้นผิวจราจรเป็นพื้นลาดยาง ต่อมา เทศบาลตำบลได้ดำเนินการ

ก่อสร้างถนนดังกล่าวเป็นถนนคอนกรีต นอกจากนั้น ยังได้ก่อสร้างโครงเหล็กหลังคากระเบื้องเพื่อจัดทำเป็นตลาดในบริเวณไหล่ทางหลวงซึ่งอยู่ติดกับที่ดินและอาคารของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้เช่าอยู่อาศัยและประกอบธุรกิจค้าขาย โดยเทศบาลตำบลให้เหตุผลในการก่อสร้างโครงเหล็กหลังคากระเบื้องว่า เพื่อให้สภาพของตลาดสดถูกสุขลักษณะ เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ค้าและผู้ซื้อสินค้าที่ค้าขายกลางแจ้ง โดยการก่อสร้างดังกล่าวอยู่นอกพื้นที่ผิวจราจร มีการเทพื้นคอนกรีตเว้นช่องทางเข้าออกเพื่อเป็นเส้นทางให้รถยนต์สามารถเข้าออกผ่านใต้หลังคาโครงเหล็กออกสู่พื้นผิวของทางหลวงได้ รวมทั้งมีการติดตั้งรางน้ำฝนและจัดให้มีชายคาห่างจากอาคารที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดครอบครองอยู่เป็นระยะหนึ่งเมตร ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเห็นว่าโครงเหล็กหลังคากระเบื้องข้างต้นซึ่งปลูกสร้างตลอดแนวด้านหน้าของอาคารของผู้ฟ้องคดีทำให้บดบังทัศนวิสัยและปิดบังทิศทางลม ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เสื่อมราคา และทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกอาคารที่อยู่อาศัย รวมทั้งทำให้ค้าขายได้น้อยลง ก่อให้เกิดความเสียหายและเดือดร้อนรำคาญ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เทศบาลตำบลรื้อถอนโครงเหล็กหลังคากระเบื้องดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เทศบาลตำบลก่อสร้างโครงเหล็กหลังคากระเบื้องโดยมีระยะห่างจากชายคาอาคารของผู้ฟ้องคดีเพียงหนึ่งเมตร จึงบดบังหน้าอาคารที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด

อาศัยอยู่ และแม้ว่าจะมีการเว้นช่องทางเข้าออกอาคารสู่ถนน ให้รถยนต์สามารถแล่นผ่านได้ แต่โดยสภาพของตลาดสดที่มีผู้คนและยานพาหนะคับคั่ง ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกอาคารที่ใช้พักอาศัยและค้าขายเท่าที่ควร ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปลูกสร้างโครงหลังคาดังกล่าว และมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นอกจากนั้น แม้เทศบาลตำบลจะกล่าวอ้างว่าได้มีการตั้งวางแผงขายของในบริเวณพิพาทมาก่อนที่เทศบาลตำบลจะได้รับมอบทางหลวงก็ตาม แต่โดยที่มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ ขาย แจกจ่าย หรือเรียบบนทางจราจรและไหล่ทาง ดังนั้น การที่มีการตั้งวางแผงขายของในบริเวณดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องมาตั้งแต่ต้น ข้อกล่าวอ้างของเทศบาลตำบลในกรณีนี้จึงฟังไม่ขึ้น นอกจากนั้น ข้อกล่าวอ้างของเทศบาลตำบลที่ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เนื่องจากปล่อยให้มีการก่อสร้างโครงหลังคาตลาดจนแล้วเสร็จ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเป็นการกลั่นแกล้งนั้น เมื่อปรากฏว่ากรณีที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเทศบาลตำบลอยู่ตลอดเวลา ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงเป็นผู้มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลเมื่อใดก็ได้ภายในอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนากลั่นแกล้งหรือใช้สิทธิเพียงเพื่อให้เกิด

ความเสียหายแก่เทศบาลตำบล ขอกล่าวอ้างในกรณีหลังนี้จึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลนั้น แม้ว่าเทศบาลตำบลจะมีอำนาจในการจัดให้มีตลาดในพื้นที่เขตเทศบาลตามมาตรา ๕๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ก็ตาม แต่การที่เทศบาลตำบลจะดำเนินการจัดสร้างโครงหลังคาตลาดขึ้นเพื่อจัดทำเป็นตลาดบนพื้นที่ไหล่ทางของทางหลวงได้นั้น เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาว่าเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งควบคุมการดำเนินการใด ๆ บนทางหลวงหรือไม่ และโดยที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลรักษาทางหลวงเพื่อประโยชน์ทางด้านการจราจรสาธารณะทางบก เมื่อเทศบาลตำบลก่อสร้างโครงหลังคาตลาดบนไหล่ทางในเขตทางหลวงเพื่อจัดให้เป็นตลาดสด แม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในการจัดให้มีตลาดและบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ก็มิได้เป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ต่อการจราจรสาธารณะทางบก อันเป็นวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจไว้ การกระทำของเทศบาลตำบลจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการจราจรในทางหลวง ดังนั้น เมื่อการใช้อำนาจของเทศบาลตำบลในการก่อสร้างโครงหลังคาตลาดบนไหล่ทางในเขตทางหลวงทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด

ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี
ทั้งเจ็ด ศาลจึงพิพากษาให้เทศบาลตำบลดำเนินการรื้อถอน
โครงหลังคาดังกล่าวภายในเวลาที่ศาลกำหนด

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นแสดงให้เห็นว่า
เห็นว่า การดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายปกครองนั้น แม้จะเป็น
การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่มีกฎหมายกำหนด
ให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่การดำเนินการหรือการใช้อำนาจดังกล่าว
นั้น ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้องประกอบกันไปด้วย เนื่องจากหากเป็นการดำเนินการ
หรือเป็นการใช้อำนาจที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับอื่นแล้ว
แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็อาจเป็นการใช้
อำนาจหรือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

เรื่องที่ ๑๗

ข้าราชการกับสำนักสืบซึ่งในหน้าที่ ...

ตอนที่ ๒ การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗/๒๕๕๒ และ อ. ๑๗๖/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ข้าราชการมีพฤติการณ์เรียกรับเงินจากราษฎรเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการออกโฉนด หรือเรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือทางคดี เป็นการกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการจะต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต แต่สิ่งสำคัญต้องสำนึกในหน้าที่ว่าเมื่อเป็นข้าราชการแล้ว ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันจะนำมาซึ่งความเสียหายต่อชื่อเสียงและเกียรติภูมิของตนเองและครอบครัว

ข้าราชการกับสำนักสี่ซึ่งในหน้าที่ ...

ตอนที่ ๒ การทูลจรีตต่อหน้าที่ราชการ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการภาครัฐ เพราะข้าราชการคือผู้ให้บริการประชาชน บำบัดทุกข์ บำรุงสุข โดยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในทุกตำแหน่งล้วนแต่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศทั้งในทางตรงและทางอ้อม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการจะต้องทำตนให้เป็นที่เชื่อถือของประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน โดยการทำตนเป็นคนดีอยู่ในระเบียบวินัย ตั้งใจปฏิบัติราชการด้วยความเอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ หากข้าราชการไม่อยู่ในระเบียบวินัยอันดี นอกจากจะทำให้เสื่อมเสียเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการแล้ว ยังทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือเชื่อมั่นอีกด้วย โดยวินัยข้าราชการถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งมีความสำคัญทั้งต่องานของราชการเป็นส่วนรวม และต่อตัวข้าราชการเอง

โดยในส่วนของ “การทูลจรีตต่อหน้าที่ราชการ” นั้น เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งให้ได้ประโยชน์ที่มีควรได้ ซึ่งฐานความผิดดังกล่าวมีโทษสูงสุดถึงไล่ออกจากราชการเลยทีเดียว อันจะทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลปกครองได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการไว้หลายกรณี ดังปรากฏตามตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีที่ ๑ กรณีมีพฤติการณ์เรียกรับเงินจากราษฎร เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการออกโฉนดที่ดิน : มีข้อเท็จจริงว่า ได้มีหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินว่าเจ้าหน้าที่เรียกรับเงินในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้น ผลการสอบสวนสรุปว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดียังไม่ต้องด้วยความผิดตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เนื่องจากกรณีข้อกล่าวหา ร้องเรียนว่าเรียกรับเงินจากการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติศักดิ์ของข้าราชการพลเรือน เห็นควรลงโทษตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๓ เดือน ต่อมา กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนาง ท. ให้ถ้อยคำทั้งในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง และชั้นสอบสวนทางวินัยว่าได้จ่ายเงิน ๒,๐๐๐ บาท ให้แก่นาย ศ. ช่างรังวัด แม้จะไม่ได้ระบุนามสกุลและเมื่อช่างทำการรังวัดปักเขตในการเดินสำรวจท้องที่ คือ ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากราษฎร อันเป็น

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษได้ ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเสียหายแก่ราชการ เห็นควรให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนตามมาตรา ๑๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และ อ.ก.พ. กรมที่ดินพิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เรียกหรือรับเงินจากราษฎรผู้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจริง อันถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๓๓๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๕ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม บัญญัติว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมาตรา ๑๐๔ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งตามมาตรา ๑๐๒ หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกให้ดำเนินการดังนี้ (๒) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรม

ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กรมมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ภายใต้บังคับ (๑) เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งช่างรังวัดระดับ ๓ กลุ่มปฏิบัติการรังวัด และออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีเรื่องร้องเรียนว่ามีการเรียกรับเงินในการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเปลี่ยนชื่อตามหลักฐานใบจอง และเรียกรับเงินในการรังวัดออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน น.ส. ๓ ดังนั้น พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่เรียกรับหรือรับเงินจากราษฎรผู้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการออกโฉนดที่ดินจริง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ปฏิบัติตามมติ อ.ก.พ. กรมที่ดิน ที่มีมติให้ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงชอบด้วยกฎหมาย แม้ราษฎรผู้นำเดินสำรวจจะให้ถ้อยคำขัดแย้งกันเรื่องที่ดินพิพาทมีหลักฐานใบจองหรือไม่ ก็มีใช้สาระสำคัญที่จะทำให้ถ้อยคำของราษฎรดังกล่าวเกี่ยวกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่รังวัดที่เรียกรับเงินไม่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือแต่อย่างใด ประกอบกับราษฎรผู้นำเดินสำรวจได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกัน ทั้งในชั้นสอบสวนข้อเท็จจริง และชั้นสอบสวนทางวินัยว่าได้จ่ายเงินให้แก่ช่างรังวัด กรณีจึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เรียกรับเงินจากราษฎรจริง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗/๒๕๕๒)

กรณีที่ ๒ กรณีมีพฤติการณ์เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือทางคดี : มีข้อเท็จจริงว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ได้นำกำลังเข้าจับกุม นาย ศ. พร้อมด้วยรถยนต์บรรทุกสิบล้อซึ่งบรรทุกไม้แปรรูปผิดกฎหมายแล้วนำส่งพนักงานสอบสวน ผู้ฟ้องคดีถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยกรณีถูกกล่าวหาว่านาย ล. เจ้าของรถยนต์บรรทุกไม้ที่ผู้ฟ้องคดีจับกุมได้ไปพบผู้ฟ้องคดีที่บ้านพัก โดยขอร้องไม่ให้ผู้ฟ้องคดีจับกุม ผู้ฟ้องคดีจึงได้เรียกร้องเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท ในการไม่จับกุม ผลการสอบสวนทางวินัยคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีน่าจะกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นควรลงโทษปลดออกจากราชการ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องศาล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้สอบปากคำผู้ที่เกี่ยวข้องที่ให้การว่า ตนกับพรรคพวกได้ไปพบผู้ฟ้องคดีที่บ้านพักเพื่อขอร้องไม่ให้จับกุม ผู้ฟ้องคดีบอกว่าหากไม่จับกุมให้จ่ายเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท โดยให้นำเงินไปมอบให้ผู้ฟ้องคดีที่สถานีตำรวจ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มาที่สถานีตำรวจตามที่ตกลงไว้และได้หยิบเงินแล้วขับรถออกไป ในระหว่างที่ตนนำเงินออกมาวางบนโต๊ะนั้นเห็นพันตำรวจโท ส. กับร้อยตำรวจเอก ท. เดินคุยกันผ่านหน้าห้อง ซึ่งตนคิดว่าบุคคลทั้งสองคงเห็นการส่งมอบเงินให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งพยานให้การในส่วนนี้ตรงกัน และส่วนการให้ถ้อยคำของพันตำรวจโท ส. ให้การว่า ขณะที่ตนกับร้อยตำรวจเอก ท. เดินคุยกันบนชั้นบนของสถานีตำรวจนั้นตนเห็นนาย ล. กับผู้ฟ้องคดีและชายอีกคนหนึ่งยืนคุยกันอยู่ในห้องว่าง เมื่อบุคคลทั้งสามเห็นตนกับร้อยตำรวจเอก ท. เดินผ่านไปจึงหยุดคุยกัน ตนไม่เห็นขณะที่มอบเงินให้กันแต่อย่างใด และพยานผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีสาระสำคัญสอดคล้องกันว่า พยานทั้งสองได้ร่วมกับผู้ฟ้องคดีทำการจับกุมนาย ศ. พร้อมรถยนต์บรรทุกไม้ของกลาง พยานทั้งสองเห็นผู้ฟ้องคดีพูดคุยอยู่กับนาย ล. โดยได้ยินนาย ล. พูดขอให้ช่วยเหลือตน ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็กล่าวว่าจะไม่จับกุมแต่ให้ไปที่สถานีตำรวจด้วยกัน เมื่อพิจารณาถ้อยคำของพยานผู้ฟ้องคดีแล้วมีเหตุน่าเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เรียกและรับเงินจากนาย ล. เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีช่วยเหลือเรื่องคดีจริง ส่วนคำให้การของผู้ฟ้องคดีที่ให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนว่า ในวันที่ ๑๔

พฤตจิกายน ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่กองร้อยตำรวจ
ตระเวนชายแดนที่ ๒๒๖ ไม่ได้ออกไปที่ใดเลยนั้น ชัดกับคำให้การ
ของพันตำรวจโท ส. ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับ
นาย ล. และไม่มีเรื่องโกรธเคืองผู้ฟ้องคดีที่ให้การว่าพบผู้ฟ้องคดี
ยืนคุยอยู่กับนาย ล. ในวันที่เกิดเหตุ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงฟัง
ไม่ขึ้น จากพฤติการณ์ดังกล่าวจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีการเรียก
และรับเงินจากนาย ล. จริง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ
หน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์
ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นการกระทำการ
อื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิด
วินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจาก
ราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๖/๒๕๕๒)

ดังนั้น “ข้าราชการทุกท่าน” จะต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต
และสิ่งสำคัญต้องสำนึกในหน้าที่ว่าเมื่อเป็นข้าราชการแล้ว ย่อมมี
หน้าที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ
โดยไม่ทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะหากกระทำความผิด
ก็สมควรที่จะได้รับโทษตามควรแก่กรณี ดังตัวอย่างที่ยกมา
เป็นอุทาหรณ์ขำขัน เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการอื่น
อีกต่อไป และประการสำคัญ จะทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง
และเกียรติยศของตนเองและครอบครัว

เรื่องที่ ๑๘

การยกเลิกการประกวดราคา ... กับสิทธิของผู้เสนอราคาต่ำสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาได้เสนอความเห็นให้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาหน่วยงานได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาโดยอาศัยเพียงรายงานในทางลับของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้ไปสังเกตการณ์การยื่นซองประกวดราคา และพบว่ามีกรกระทำในลักษณะเป็นการสมยอมในการเสนอราคา โดยมีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองควรตระหนักถึงความสำคัญในการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคล อันเป็นการปกป้องสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การยกเลิกการประกวดราคา ... กับสิทธิของผู้เสนอราคาต่ำสุด

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคล ต้องรับฟังบุคคลนั้นก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ การรับฟังบุคคลซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง โดยให้สามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ อันมีผลต่อการปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลนั้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองดังที่กล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังคงมีการออกคำสั่งทางปกครองโดยละเลยหรือมิได้ให้ความสำคัญที่จะปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเพราะความจงใจหรือไม่ก็ตาม ดังปรากฏตามตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑/๒๕๕๒ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีได้เข้ายื่นซองประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างเพื่อปรับปรุงและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวพื้นที่สวนป่า ซึ่งดำเนินการ

ประกาศประกวดราคาโดยสำนักงานศึกษาและพัฒนาการท่องเที่ยว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อันเป็นหน่วยงานในสังกัดขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผลการประกวดราคา ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาได้เสนอความเห็นให้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศยกเลิกการประกวดราคา ดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ไปสังเกตการณ์การยื่นซองประกวดราคาในทางลับและได้รับ รายงานว่าในการยื่นซองประกวดราคาดังกล่าวมีกลุ่มบุคคล กระทำการในลักษณะสมยอมในการเสนอราคา และมีพฤติการณ์ อันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้ดุลพินิจ ในการสั่งยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง แต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษา เพิกถอนประกาศยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศยกเลิกการประกวด ราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในวรรคสอง ข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาได้ทำรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าสมควรเลือกผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้าง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้เข้าทำสัญญาจ้างตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคา จึงถือว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้เข้าทำสัญญาดังกล่าวได้รับผลกระทบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะประกาศยกเลิกการประกวดราคาตามนัยมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อประกาศยกเลิกการประกวดราคาเป็นคำสั่งทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นคู่กรณีในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณายกเลิกการประกวดราคาอันเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศยกเลิกการประกวดราคา โดยอาศัยเพียงรายงานในทางลับของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ไปสังเกตการณ์การยื่นซองประกวดราคาและพบว่ามีการกระทำในลักษณะเป็นการสมยอมในการเสนอราคามาเป็นเหตุผลในการสั่งยกเลิกการประกวดราคาโดยมิได้มีการสอบสวนพยานบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้ขีดเหตุการณ์

เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
ก็มีได้รวบรวมข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการประกาศยกเลิก
การประกวดราคาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้โอกาสผู้ฟ้องคดี
โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใด ประกอบ
กับการแจ้งข้อเท็จจริงและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดง
พยานหลักฐานดังกล่าวมิใช่กรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียหาย
อย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ อันจะเข้าข่ายกเว้นตาม
ความในมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน
กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศยกเลิกการประกวดราคา
โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่
กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ประกาศยกเลิกการประกวด
ราคาข้างต้นจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษา
เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น คงจะเป็น
ตัวอย่างที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ
ออกคำสั่งทางปกครองให้ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการรับฟัง
คู่กรณีก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีผลหรืออาจมี
ผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของ
บุคคลมาใช้บังคับ อันเป็นการปกป้องราษฎรจากการใช้อำนาจ
ตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับ
เจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตาม
ขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้

เรื่องที่ ๑๙

การดำเนินโครงการพัฒนา ... กับการล้วงลำสิทธิของเอกชน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การที่กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองดำเนินโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงโดยทำการขุดลอกลำห้วยพร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนนตลอดแนวสองฝั่งลำห้วยพะเนียงรुक้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำละเมิดและต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยต้องคำนึงถึงราคาทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียและความเดือดร้อนเสียหายอื่นที่อาจจะได้รับการกระทำด้วย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่แม้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะกระทำได้ ย่อมเป็นการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลจากการกระทำดังกล่าว และถึงแม้ว่าผู้ได้รับความเสียหายจะได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นด้วยก็ตาม แต่เมื่อประชาชนที่เกี่ยวข้องต่างได้รับประโยชน์โดยทั่วกัน ย่อมไม่อาจนำประโยชน์ที่ได้รับไปหักออกจากค่าเสียหายได้

การดำเนินโครงการพัฒนา ... กับการล่งล้าสิทธิของเอกชน

แม้ว่าหน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนก็ตาม แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมดังกล่าวนั้น หากต้องกระทำการใดอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชนแล้ว หน่วยงานทางปกครองจะกระทำการเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เช่น ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ หรือต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้ที่จะต้องถูกระทบสิทธิ เป็นต้น หากหน่วยงานทางปกครองกระทำการล่งล้าสิทธิของเอกชนโดยไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมสามารถที่จะฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองซึ่งกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ดังเช่นกรณีตัวอย่างที่ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐/๒๕๕๒ ต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) รับผิดชอบดำเนินงานโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง ซึ่งเป็นทางน้ำสาธารณะประโยชน์ตามธรรมชาติที่มีสภาพตื้นเขินและคดเคี้ยวมาก ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการระบายน้ำออกจากพื้นที่การเกษตรของราษฎรทั้งนี้ ก่อนการดำเนินการตามโครงการข้างต้น สามียของผู้ฟ้องคดี

ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่จะดำเนินโครงการฯ ได้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยยินยอมให้ทางราชการรื้อถอน ตัดโค่นสิ่งกีดขวางบนที่ดิน หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ทิ้งดินเพื่อการพัฒนา แหล่งน้ำซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะไม่เรียกร้อง เพื่อขอรับค่าชดเชยใด ๆ อันเนื่องมาจากการพัฒนาดังกล่าว ปรากฏว่าในการดำเนินงานตามโครงการฯ ได้มีการขุดลอกลำห้วย สาธารณประโยชน์ลำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบลำห้วยรูกกล้า เข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวนหลายไร่ รวมทั้งมีการนำดิน ที่ขุดลอกขึ้นมากองถมในที่ดินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถ ทำนาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ต้องเสีย ที่ดินไป และค่าเสียหายจากการขาดรายได้ที่ไม่สามารถทำนาได้ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพที่ดินให้อยู่ในสภาพเดิมด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการขุดลอกขยาย ความกว้างของลำห้วยพะเนียง พร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนน เลียบตลอดแนวสองฝั่งลำห้วยพะเนียงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจ ที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใช้ที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำห้วยและก่อสร้าง

ถนนเลียบลำห้วยรูก้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจกระทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่มีของผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในหนังสือยินยอมเกี่ยวกับการดำเนินการโครงการข้างต้นนั้น ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าหนังสือดังกล่าวมีความหมายแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดียินยอมให้ทางราชการดำเนินการขุดลอกและพัฒนาลำห้วยพะเนียงโดยสามารถรื้อถอนตัดโค่นต้นไม้ หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ทิ้งดิน เพื่อการพัฒนาลำห้วยพะเนียงได้เท่านั้น ไม่มีข้อความตอนใด แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้ขุดลอกรูก้าที่ดินหรือยกที่ดินให้ทางราชการแต่ประการใด และแม้หนังสือยินยอมจะมีข้อความที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ขอเรียกร้องค่าชดเชยใด ๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาลำห้วย ก็เป็นการแสดงแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่เรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีในการเข้าไปตัดโค่นต้นไม้ รื้อถอน รวมทั้งการทิ้งดินบนที่ดิน แต่มิได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาสละสิทธิไม่ขอเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกและทำถนนบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใดไม่ และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ประโยชน์จากการพัฒนาลำห้วย ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายชดเชยที่ดินที่เสียไปได้

ส่วนปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายเพียงใดนั้น เนื่องจากไม่ปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการซื้อขายหรือมีราคาซื้อขายที่ดินในละแวกใกล้เคียงแตกต่างจากราคาประเมินที่ดิน

เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แต่อย่างไรก็ตาม จึงต้องถือว่าราคาประเมินที่ดินดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมถูกต้องเป็นธรรมแล้วในการนำมาคำนวณราคาค่าเสียหายเพื่อชดเชยที่ดินที่เสียไปให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจได้รับประโยชน์จากโครงการข้างต้นด้วยก็ตาม แต่เมื่อชาวบ้านในละแวกนั้นต่างได้รับประโยชน์กันทั่วทุกคน จึงนำประโยชน์ส่วนนี้ไปหักออกจากค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ และโดยที่การสูญเสียที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้น้ำที่คงเหลือของที่ดินอาจไม่เพียงพอที่ผู้ฟ้องคดีจะประกอบอาชีพทำนาในที่ดินแปลงเดิมได้อีกต่อไป จึงถือได้ว่าการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้สร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร ศาลจึงเห็นควรกำหนดให้ใช้ราคาที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าที่ดินที่คำนวณได้ข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ศาลย่อมกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ไม่เกินจำนวนตามที่คุณฟ้องคดีมีคำขอมาเท่านั้น

จากคดีดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการที่สำคัญไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) การกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่แม้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะกระทำได้ ย่อมเป็นการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลจากการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ แม้ว่าคุณได้รับความเสียหายนั้นจะได้รับประโยชน์จากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองด้วยก็ตาม แต่เมื่อประชาชนที่เกี่ยวข้องต่างได้รับ

ประโยชน์โดยทั่วกันไม่ใช่เฉพาะแต่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น
ย่อมไม่อาจนำประโยชน์นั้นไปหักออกจากค่าเสียหายที่ผู้ได้รับความเสียหายควรจะได้รับ

(๒) ในการกำหนดค่าเสียหายนั้น นอกจากต้องคำนึงถึง
ราคาทรัพย์สินที่ผู้เสียหายต้องสูญเสียไปจากการกระทำละเมิด
ของหน่วยงานทางปกครองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนอื่น
ที่ผู้เสียหายอาจจะได้รับจากการกระทำดังกล่าวด้วยว่าเป็นการสร้าง
ภาระให้แก่ผู้เสียหายเกินสมควรหรือไม่

เรื่องที่ ๒๐

**สถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ
จะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกับสถานบริการ**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การกำหนดพื้นที่สถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพจะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกับสถานบริการ มีวัตถุประสงค์เพื่อแยกสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ ซึ่งเป็นสถานประกอบการที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ออกจากสถานบริการอย่างชัดเจน มิให้มีพื้นที่ติดต่อกันทั้งในระดับแนวราบหรือพื้นที่ในอาคารเดียวกัน เมื่อสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในอาคารเดียวกับสถานบริการ จึงเป็นการขัดกับมาตรฐานสถานที่ตั้งของสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดสถานที่เพื่อสุขภาพฯ การไม่ออกไปรับรองมาตรฐานสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ในการขอยกใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวย สถานประกอบการที่ขอยกใบรับรองดังกล่าวจะต้องมีลักษณะตรงตามที่กฎหมายกำหนดทุกประการ โดยต้องแยกพื้นที่ออกจากสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยเหมาะสม และก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่ส่วนรวม

สถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ จะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกับสถานบริการ

สถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพและสถานบริการนั้นต่างตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการที่แตกต่างกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้กำหนดความหมายของคำว่าสถานประกอบการ ให้หมายความว่า สถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยที่ใช้ในการประกอบกิจการสปาเพื่อสุขภาพ กิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือกิจการนวดเพื่อเสริมสวย ส่วนสถานบริการมีความหมายว่า สถานที่ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า เช่น สถานอาบน้ำ นวดหรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ กฎหมายว่าด้วยสถานบริการจึงกำหนดให้สถานประกอบการแยกออกจากสถานบริการอย่างชัดเจน โดยสถานประกอบการจะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกับสถานบริการ กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหว่าการแบ่งสถานที่และขอบเขตของพื้นที่ติดต่อนั้นจะครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง ซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓/๒๕๕๒ มีคำตอบในเรื่องนี้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบกิจการนวดแผนโบราณ โดยเป็นเจ้าของอาคารที่มีสถานบริการรวมอยู่ในอาคารเดียวกัน ด้วย ได้ยื่นคำร้องขอใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

โดยคณะกรรมการตรวจและประเมินมาตรฐานสถานประกอบการประจำจังหวัดตรวจสอบสถานประกอบการนวดดังกล่าวแล้ว มีมติให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงสถานที่ให้เรียบร้อยเหมาะสม หลังจากนั้น เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวไปตรวจสอบอีกครั้งพบว่าข้อบกพร่องต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขเรียบร้อยแล้วเหลือเพียง ๑ ข้อ คือ กรณีพื้นที่ประกอบการจะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกับสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๑๐ (๓) ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวย มาตรฐานของสถานประกอบการบริการ ผู้ให้บริการ หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อการรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานสำหรับสถานเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยในส่วนข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขชั้นใต้ดินซึ่งเป็นสถานที่ติดต่อบริเวณ ให้ใช้เฉพาะสำหรับผู้มารับบริการนวดเท่านั้น และยังมีการแยกลิฟท์เป็นสัดส่วนแต่ละชั้น โดยลิฟท์ที่จัดไว้จะไม่สามารถจอดที่ชั้นอื่น ๆ ได้ แต่เนื่องจากแต่ละชั้นของอาคารมีบันไดเชื่อมขึ้นและลงทางเดียวภายในอาคาร ซึ่งผู้ที่มาใช้บริการสถานบริการยังสามารถเปิดลิ้อคکلอนประตูเพื่อลงบันไดมายังชั้นที่เป็นสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพได้ คณะกรรมการดังกล่าวจึงยังไม่สามารถลงมติอนุมัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ด้วยเหตุว่า การจะแบ่งสถานที่ของอาคารเพื่อให้บริการกิจการอื่นนั้น กิจการอื่นดังกล่าวต้องไม่ใช่กิจการสถานบริการ และพื้นที่สถานประกอบการ

จะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกับสถานบริการตามกฎหมาย ดังนั้นสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถแบ่งสถานที่ได้เนื่องจากมีกิจการสถานบริการรวมอยู่ในอาคารเดียวกัน และแม้จะแบ่งสถานที่ได้ชัดเจน โดยมีพื้นที่การให้บริการคนละชั้น ก็ถือได้ว่ามีพื้นที่สถานประกอบการติดต่อกับสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าคณะกรรมการข้างต้นมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่ออกใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการนวดแผนโบราณให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีกิจการสถานบริการรวมอยู่ในอาคารเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ออกใบรับรองสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกใบรับรองดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๑๐ (๒) ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวย มาตรฐานของสถานที่ การบริการ ผู้ให้บริการ หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อการรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานสำหรับสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้กำหนดว่า ในกรณีที่ใช้พื้นที่ประกอบกิจการนวดเพื่อสุขภาพในอาคารเดียวกัน

กับการประกอบกิจการอื่นซึ่งมิใช่กิจการสถานบริการ ต้องแบ่งสถานที่ให้ชัดเจน และกิจการอื่นนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการให้บริการในกิจการนวดเพื่อสุขภาพ และตามข้อ ๑๐ (๓) ยังได้กำหนดต่อไปว่า พื้นที่สถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพจะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกับสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ อันจะเห็นได้ว่าประกาศฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะแยกสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพซึ่งเป็นสถานประกอบการที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ออกจากสถานบริการอย่างชัดเจนโดยมิให้เป็นพื้นที่ติดต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ติดต่อบนระดับแนวราบหรือแม้แต่เป็นพื้นที่ในอาคารเดียวกัน เมื่อสถานประกอบการนวดแผนโบราณของผู้ฟ้องคดีมีสถานที่ตั้งอยู่ในอาคารเดียวกันกับสถานบริการ จึงขัดกับมาตรฐานสถานที่ตั้งของสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพตามข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ของประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีจะอ้างการได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากเทศบาลนครมาเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขไม่ได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกับการออกใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งเป็นการขออนุญาตตามเทศบัญญัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการควบคุม

หรือกำกับดูแลด้านสุขลักษณะของการประกอบกิจการ โดยมุ่งเน้นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นสำคัญ แต่สำหรับการออกไปรับรองมาตรฐานสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุขในคดีนี้นั้น เป็นการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะที่ออกมาควบคุมการกำหนดมาตรฐานของสถานที่ การบริการ และผู้ให้บริการของสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพโดยเฉพาะ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่ออกไปรับรองให้กับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง

จากคดีดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการไว้ว่า ในการขออนุญาตไปรับรองมาตรฐานสถานประกอบการเพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวย สถานประกอบการที่ขออนุญาตไปรับรองดังกล่าวจะต้องมีลักษณะตรงตามที่กฎหมายกำหนดทุกประการ โดยต้องแยกพื้นที่ออกจากสถานบริการ ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัย เหมาะสม และก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่ส่วนรวม ดังนั้น หากสถานประกอบการใดมีลักษณะไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการนั้นเองที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงสถานประกอบการของตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

เรื่องที่ ๒๑

การเปลี่ยนแปลงประเภทข้าราชการ ของสมาชิก กบข. กับสิทธิในการรับเงินบำเหน็จ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐ - ๙๑/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้โอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น มิใช่การออกจากราชการตามความหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิม สิทธิในการรับเงินบำเหน็จของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงยังไม่เกิดขึ้น คำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินบำเหน็จแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ออกคำสั่งจึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามนัยมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ และเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำสั่งยกเลิกจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

การเปลี่ยนแปลงประเภทข้าราชการ ของสมาชิก กบข. กับสิทธิในการรับเงินบำเหน็จ

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญ และให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ ส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก และจัดสวัสดิการตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก ในขณะเดียวกัน กบข. ก็มีอำนาจนำเงินที่รับมาจากสมาชิกไปลงทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์และนโยบายการลงทุน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กบข. ดังกล่าวข้างต้นจะเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับข้าราชการที่เป็นสมาชิกก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็อาจมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอรับสิทธิประโยชน์ของสมาชิก กบข. เกิดขึ้นได้เช่นกัน อาทิ กรณีเกี่ยวกับการขอรับบำเหน็จของสมาชิกที่โอนไปเป็นข้าราชการประเภทอื่นซึ่งเป็นข้าราชการประเภทที่ไม่อาจเป็นสมาชิก กบข. ได้ โดยมีปัญหาว่าสมาชิกผู้นั้นจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จสมาชิก กบข. หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีคำตอบอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐ - ๙๑/๒๕๕๒ สรุปความได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้สมัครเป็นสมาชิก กบข. และต่อมาได้โอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดจึงยื่นคำขอรับเงินบำเหน็จตามแบบขอรับเงินจาก กองทุน กบข. ซึ่งกรมบัญชีกลางมีคำสั่งให้จ่ายเงินบำเหน็จ แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ต่อมาได้มีคำสั่งยกเลิกการอนุมัติสั่งจ่ายเงิน บำเหน็จดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการ เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่ถือว่าเป็นการพ้นจากราชการ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับเงินบำเหน็จ ผู้ฟ้องคดี ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมบัญชีกลาง จึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกการจ่ายเงินบำเหน็จ ข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๖ แห่ง พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติว่า สิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการจะเกิดขึ้น เมื่อออกจากราชการ แต่โดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มี บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกจากราชการไว้โดยตรง กรณีจึงต้อง พิจารณาการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ (๑) ตาย (๒) พ้นจาก ราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (อายุครบ หกสิบปี) (๓) ลาออก (๔) ถูกสั่งให้ออก และ (๕) ถูกสั่งลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออก ดังนั้น เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นการโอน ไปรับราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีพ้นจาก สถานภาพความเป็นข้าราชการแล้ว และแม้ว่าการโอนไปรับราชการ

ส่วนท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีจะมีผลทำให้สมาชิกภาพ กบข. ของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลง เนื่องจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ข้าราชการตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่ก็หาได้ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงไปด้วยไม่ (คงมีผลเพียงทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวเท่านั้น) เนื่องจากไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิม ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังมีอายุราชการที่ต้องนับต่อเนื่องกันอยู่ อีกทั้งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ก็ได้บัญญัติให้มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ด้วยเหตุดังกล่าวการโอนไปรับราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่การออกจากราชการตามนัยมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และโดยที่การพิจารณาสิทธิประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการพลเรือนที่ออกจากราชการต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังนั้น เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดีมิใช่การออกจากราชการ และผู้ฟ้องคดียังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิมตามเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้น สิทธิในการรับเงินบำเหน็จของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงยังไม่เกิดขึ้น อันมีผลทำให้คำสั่งของกรมบัญชีกลาง ที่สั่งอนุมัติให้จ่ายเงินบำเหน็จแก่ผู้ฟ้องคดีก่อนหน้านั้นเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่เจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ตามนัยมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น เมื่อต่อมารกรมบัญชีกลาง ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการส่งจ่ายเงินบำเหน็จสมาชิก กบข. ให้แก่ ผู้ฟ้องคดี คำสั่งยกเลิกดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบ ด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น อาจสรุป ได้ว่าศาลวางหลักเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญของ ข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๔๙๔ ต่อเมื่อได้ออก จาการราชการแล้ว และต้องพิจารณาการออกจากราชการตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกจาก ราชการไว้ และเมื่อไม่เข้ากรณีที่จะถือว่าเป็นการออกจาก ราชการตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการย่อมยังไม่เกิดขึ้น

เรื่องที่ ๒๒

คุณธรรมในการโยกย้ายข้าราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ผู้อำนวยการโรงพยาบาลย้ายข้าราชการตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๗ จากหัวหน้าฝ่ายเป็นหัวหน้างาน โดยมีได้กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานไว้และให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน แสดงว่าไม่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งตามคำสั่งย้ายของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป คำสั่งย้ายของผู้อำนวยการโรงพยาบาลจึงไม่ขัดด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้อำนวยการโรงพยาบาลไม่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย มิใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

คุณธรรมในการโยกย้ายข้าราชการ

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไม่ว่าจะเป็นในฤดูกาลหรือนอกฤดูกาล และไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในระดับใดก็ตาม ประการสำคัญที่ผู้มีอำนาจต้องตระหนักอยู่เสมอคือ ขอบเขตการใช้อำนาจภายใต้วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยหลักการของกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ชัดเจนว่า การบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง และประการสำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ในการใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการนั้น ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติรองรับอำนาจและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนด้วย

ในทุกวันนี้เรามักจะพบอยู่บ่อยครั้งว่า มีปัญหาถกเถียงกันอย่างมากถึงความใสสะอาดของการดำเนินการโยกย้ายในระบบราชการว่าผู้มีอำนาจในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชานั้น ได้ใช้อำนาจในการโยกย้ายข้าราชการแต่ละครั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีความชอบธรรมหรือไม่

ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไว้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และสำหรับการที่ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาทุกคนจะใช้เป็นเกราะป้องกันสิทธิของตนได้

อันได้แก่ กรณีการโยกย้ายพยาบาลวิชาชีพ : โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่ง หัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ ๗) กลุ่มงานการพยาบาล ประจำโรงพยาบาลชุมชน สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามตัวไปตั้งจ่าย ต่อมา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลดังกล่าวได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงาน ในหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการ ระดับ ๖ ถือครองอยู่ พร้อมทั้งแต่งตั้งให้ข้าราชการระดับ ๗ รายอื่น มาปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลแทนผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้การปฏิบัติงานในโรงพยาบาลเป็นไปด้วย ความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากเห็นว่าเป็นการ เปลี่ยนตำแหน่งการปฏิบัติงานและลดชั้นตำแหน่งผู้ฟ้องคดี จากหัวหน้าฝ่ายเป็นหัวหน้างาน อันเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการพิจารณาว่า กรณีเป็นการ ปรับเปลี่ยนหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการในการบริหาร จัดการภายในโรงพยาบาลโดยมีเหตุผลอันสมควร ไม่ได้เป็น การกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้บริหาร โรงพยาบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อโรงพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดเป็นโรงพยาบาลชุมชนในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก โดยให้เหตุผลว่าเพื่อการปฏิบัติงานของโรงพยาบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างภายในโรงพยาบาลมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานตามความจำเป็น อันเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะกำหนดได้ก็ตาม แต่การมอบหมายงานดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสม มีเหตุผล และมีกำหนดระยะเวลาตามสมควร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ครองอยู่โดยมิได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ และให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงให้เห็นว่าไม่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งตามคำสั่งย้ายข้าราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป กรณีจึงถือว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาล

มีคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้อำนวยการโรงพยาบาลไม่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการโรงพยาบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒/๒๕๕๒)

จากคำพิพากษาดังกล่าว น่าจะเป็นเรื่องเตือนใจที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจทั้งหลายที่จะต้องตระหนักถึงการใช้อำนาจของตนว่า ได้ตั้งอยู่บนฐานของความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ซึ่งการใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายบัญญัติไว้ อาจเป็นเหตุนำมาซึ่งความเดือดร้อนของผู้ได้บังคับบัญชาอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจที่ผิด ๆ นั้นได้

เรื่องที่ ๒๓

**ดุลพินิจ ... ที่จะไม่แจ้งสิทธิและหน้าที่
ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การแจ้งสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่จะต้องพิจารณาว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาทางด้านกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งพนักงานสอบสวน ย่อมรู้และเข้าใจข้อกฎหมายและทราบถึงสิทธิและหน้าที่ดีอยู่แล้ว การที่คณะกรรมการสอบสวนมิได้แจ้งสิทธิดังกล่าว จึงมิใช่การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การแจ้งสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิดังกล่าว หากคู่กรณีมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการเพื่อคุ้มครองความเป็นธรรม การที่เจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธินั้นไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คุณพินิจ ... ที่จะไม่แจ้งสิทธิและหน้าที่ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ฉะนั้น หากคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยไม่รู้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และไม่รู้อถึงสิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ การบังคับใช้กฎหมายอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และอาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบว่าตนมีสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นเพียงเพื่อให้คู่กรณีได้รับทราบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักประกันความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมขั้นพื้นฐานของคู่กรณีเท่านั้น กฎหมายจึงบังคับให้แจ้งคู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี มิได้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบทุก ๆ เรื่องหรือทุก ๆ กรณี

ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็จะอาจทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองเกิดความล่าช้า ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ว่าถ้าเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจมิได้แจ้งสิทธิให้ทราบถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จะทำให้การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ดังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๔๓/๒๕๕๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ถูกกล่าวหาว่าเรียกรับเงินจากนาง ป. เพื่อนำไปช่วยเหลือนาย อ. ซึ่งถูกจับกุมข้อหาฆ่าคนตายโดยเจตนา (ยาบ้า) ไว้ในครอบครอง ให้ไม่ต้องรับโทษ ต่อมา ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๘ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีมติว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหา ให้ยุติการสอบสวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเรียกและรับเงินจากนาง ป. จริง เนื่องจากข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีไม่น่าเชื่อถือ จึงเห็นควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และส่งเรื่องให้อนุกรรมการ ก.ตร. พิจารณา ซึ่งอนุกรรมการ ก.ตร. มีมติให้ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผลการพิจารณาอุทธรณ์มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คำสั่งให้

ออกจากราชการไว้ก่อน คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ รวมทั้งมติให้ยกอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ในส่วนประเด็นข้อกฎหมายนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้แจ้งสิทธิต่อผู้ฟ้องคดีที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายมาช่วยเหลือได้ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งมีหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี และให้โอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานจึงนำคดีมาฟ้องศาล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี บทบัญญัติมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง

ดังกล่าว เป็นการที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองให้คู่กรณีที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองในลักษณะเช่นนั้น เช่น ในการสอบสวนทางวินัย มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาส่วนตัวเข้าไปช่วยเหลือ โดยการเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครองนั้น ๆ ร่วมกับคู่กรณีด้วยได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคู่กรณี จะได้รับการพิจารณาทางปกครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นธรรม และเพื่อให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ของตน ในการพิจารณาทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้ ได้อย่างเต็มที่ โดยคณะกรรมการสอบสวนจะห้ามมิให้คู่กรณี นำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการสอบสวนมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม ตามบทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายมิได้บังคับว่า ในการพิจารณาทางปกครองเช่นนั้นคู่กรณีจะต้องมีทนายความ หรือที่ปรึกษาร่วมอยู่ด้วยเสมอไป สิทธิของคู่กรณีดังกล่าวในการ การสอบสวนทางวินัย จะถือว่าเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ สอบสวนที่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งดังกล่าว บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจ ทางปกครองของรัฐหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในคดีนี้ แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณี ทราบตามความจำเป็นแก่กรณี กฎหมายมิได้กำหนดว่าจะต้อง แจ้งสิทธิและหน้าที่เมื่อใดหรือจะต้องแจ้งในทุกกรณี แต่ให้แจ้ง ตามความจำเป็นแก่กรณี และเมื่อพิจารณาประกอบกับ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่งดังกล่าวแล้ว จึงถือว่าเป็นดุลพินิจของ

คณะกรรมการสอบสวนที่จะพิจารณาว่ากรณีใดมีความจำเป็นจะต้องแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบก่อนว่ามีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการสอบสวนได้ โดยมีข้อพิจารณาซึ่งเป็นหลักการสำคัญ คือ การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวนว่าผู้ถูกสอบสวนจะได้รับการปฏิบัติจากคณะกรรมการสอบสวนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นธรรม และผู้ถูกสอบสวนทราบและสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ของตนได้อย่างเต็มที่ในกระบวนการสอบสวนทางวินัยหรือไม่ นอกจากนี้ เห็นว่าการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติให้การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยการดำเนินการสอบสวนทางวินัยต้องเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนการพิจารณา กฎ ก.พ. ดังกล่าวได้กำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนเนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้หลายประการ ซึ่งเป็นหลักประกันที่เพียงพอว่าคณะกรรมการสอบสวนมิได้ดำเนินการสอบสวนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎ ก.พ. ดังกล่าวกำหนดก็อาจมีผลให้การสอบสวนที่ดำเนินการไปแล้วนั้น เป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งในกรณีการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งพนักงานสอบสวน ย่อมเป็นผู้ที่มีความรู้

ความเข้าใจในข้อกฎหมาย และทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนในกระบวนการสอบสวนทางวินัยเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการสอบสวน จึงมิใช่การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ทำให้การสอบสวนที่ดำเนินการไปแล้วเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ได้วางหลักการที่สำคัญในประเด็นที่ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายเป็นอย่างดี เพราะทั้งคุณสมบัติและตำแหน่งหน้าที่การงานของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งย่อมทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในกระบวนการสอบสวนทางวินัยเป็นอย่างดี การที่หน่วยงานไม่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ถือเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะไม่แจ้งให้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวก็ได้ และไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องที่ ๒๔

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๗/๒๕๕๒, อ. ๒๐๐/๒๕๕๒
และ อ. ๒๘๓/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินทั้งในกรณีที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของสิทธิที่แท้จริง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจ ไม่ว่าระดับใด ใช้อำนาจในเวลาใด หรือใช้อำนาจโดยมีเจตนาเพื่อประโยชน์อันใด ย่อมหนีไม่พ้นการตรวจสอบในเวลาใดเวลาหนึ่ง ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าตนได้ใช้อำนาจอย่างไม่ต้องชอบธรรม จึงควรที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือทบทวนแก้ไขให้ถูกต้อง เพราะในที่สุดแล้ว ศาลปกครองก็มีอำนาจเพิกถอนการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าว

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการ “**ครอบครองที่ดิน**” อย่างถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นสิทธิประการหนึ่งของประชาชนที่ต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเนื่องจากสิทธิในการครอบครองที่ดินมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขของประชาชนคนไทยทุกคน ทั้งยังส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย จึงต้องตระหนักต่อหน้าที่ความรับผิดชอบในอันที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่กระนั้นก็มีหลายกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และหลายครั้งถึงกับส่งผลให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิได้รับความเสียหาย จนกระทั่งท้ายที่สุดต้องขอ

พึงบารมีศาลปกครองให้มีคำบังคับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ
ทำหน้าที่หรือชดเชยค่าเสียหายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนนั้น

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งของ
ศาลปกครองที่ตัดสินเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในทรัพย์สิน
ที่เกี่ยวกับการครอบครองที่ดินมาแล้วสู่กันฟัง ซึ่งไม่เพียงแต่
จะเป็นข้อเตือนใจสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ได้ตระหนักถึงสิทธิของประชาชนเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึง
ประชาชนทั่วไปที่จะได้ใช้สิทธิกันอย่างถูกต้องด้วย

คดีแรก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เพิกถอนโฉนดที่ดิน
ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดิน
ให้กับเจ้าของที่ดินที่แท้จริงได้

เรื่องนี้เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อเจ้าของที่ดินที่แท้จริง
(ผู้ฟ้องคดี) ตาม น.ส. ๓ ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน แต่ไม่สามารถ
ออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้มีการออกโฉนดที่ดิน
บนที่ดินแปลงดังกล่าวให้กับผู้อื่นไปแล้ว เมื่อมีการสอบสวน
ที่มาที่ไปก็พบว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบ ซึ่งตาม
ประมวลกฎหมายที่ดินเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องเพิกถอน
โฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบดังกล่าวและออกโฉนดที่ดินให้กับ
เจ้าของที่ดินที่แท้จริงต่อไป แต่ก็ไม่เป็นดังที่กฎหมายกำหนดไว้
เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจ ไม่ดำเนินการเพิกถอน
และเจ้าพนักงานที่ดินก็ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า โดยอ้างว่ายังไม่ได้มี
การแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ และการเพิกถอนจะต้องดำเนินการ

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งอยู่ระหว่างการยกร่าง ยังไม่มีผลใช้บังคับ

จนกระทั่งเจ้าของที่ดินที่แท้จริงต้องขอฟังবারมีศาลปกครองให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินและให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้มีการแจ้งให้เจ้าของโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว มีการคัดค้านแล้ว และการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินทับที่ดิน น.ส. ๓ ของผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการครบทุกขั้นตอนแล้ว แม้ยังไม่ได้มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกมาบังคับใช้ก็ตาม ก็สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้ ดังนั้น การไม่ดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน จนไม่สามารถออกโฉนดให้เจ้าของที่แท้จริงได้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ทั้งเจ้าพนักงานที่ดินก็ได้ตรวจสอบให้รอบคอบก่อนที่จะออกโฉนดที่ดินให้ผู้อื่นโดยไม่ชอบทับที่ดิน น.ส. ๓ ของผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นขอออกโฉนดที่ดินและร้องเรียนให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบ เจ้าพนักงานที่ดินก็ใช้เวลาตรวจสอบและเสนอความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนานถึง ๑๒ ปี จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเมื่อไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้ผู้มีอำนาจเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนและให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๓/๒๕๕๒)

คดีที่สอง กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินออก น.ส. ๓ ก. ในเขตอุทยานแห่งชาติให้กับผู้ครอบครองที่ดิน

ข้อเท็จจริงก็คือ ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานหนังสือ ส.ค. ๑ ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากนาย ป. มายื่นขอออก น.ส. ๓ ก. และนายอำเภอ (นาย จ.) ได้ลงนามออกให้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้เกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินดังกล่าว เมื่อทางราชการได้ตรวจสอบก็พบว่าเป็นการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนในขณะนั้นมีคำสั่ง **“ไม่เพิกถอน”** ต่อมา เมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินในการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบ อธิบดีกรมที่ดินจึงได้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคำสั่งที่ยุติแล้ว คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากผลการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. สอดคล้องกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่อธิบดีกรมที่ดินตั้งขึ้นทั้งสองชุดว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอออก น.ส. ๓ ก. (ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของรีสอร์ท) มิใช่ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่นำมาขอออก (ปัจจุบัน

เป็นบ่อกึ่งและเป็นสวนยางพารา) จึงเป็นการออก น.ส. ๓ ก. (แปลงพิพาท) ทับที่ดินชายทะเลในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม ซึ่งมีสภาพเป็นดินทราย ไม่สามารถทำประโยชน์ได้ และไม่มี การทำประโยชน์ต่อเนื่องในที่ดินมาก่อน จึงไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่าผู้ลงนามและอนุมัติ ให้ออก น.ส. ๓ ก. ให้กับผู้ฟ้องคดี คือ นายอำเภอ จ. และในชั้น การสอบสวนของคณะกรรมการเพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ก็มีนาย จ. ซึ่งเลื่อนระดับเป็น ปลัดจังหวัดเป็นประธานกรรมการฯ และต่อมา นาย จ. ซึ่งเลื่อน ระดับเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นผู้พิจารณามีคำสั่งไม่ใช้อำนาจ เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จึงย่อม เห็นได้ชัดว่าเป็นการสอบสวนและเสนอความเห็นที่ขาดความ เป็นกลาง ไม่น่าเชื่อถือ มีลักษณะที่ปกป้องการกระทำของตน ในอดีต เป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสีย และสภาพร้ายแรง ทำให้การพิจารณาทางปกครองและการออก คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) และถึงแม้แต่เดิมประมวล กฎหมายที่ดินจะกำหนดให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นผู้ที่มีอำนาจ ออกคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยพระราช บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้เป็นอำนาจ ของ “อธิบดีกรมที่ดิน” อีกทั้งการออก น.ส. ๓ ก. ก็เป็นการใช้ อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง

ซึ่งหากไม่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งก็สามารถยกเลิกเพิกถอนได้เสมอ ดังนั้นอธิบดีกรมที่ดินจึงสามารถออกคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๗/๒๕๕๒)

คดีที่สาม กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้รับจำนองที่ดินเสียหาย

ข้อเท็จจริงก็คือ ผู้ฟ้องคดีรับจำนองที่ดิน น.ส. ๓ ก. จากนาย ข. เพื่อประกันหนี้เงินกู้ยืม ต่อมา นาย ข. ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอบังคับคดีโดยนายัดที่ดินเพื่อขายทอดตลาด แต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีได้ เนื่องจากอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เพราะเห็นว่า น.ส. ๓ ก. ออกโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) สำหรับที่ดินแปลงอื่น และผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. ไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองและมิได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และนาย ข. ไม่มีทรัพย์สินอื่นที่จะชำระหนี้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการที่ไม่ได้รับชำระหนี้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่อธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เพราะเห็นว่านาย จ. เจ้าหน้าที่ที่ดินดำเนินการรังวัดสอบสวนสิทธิและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามคำขอของนาย ข. โดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบเนื่องจากนาย ข. มิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน และอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ของที่ดินแปลงอื่น

มาเป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้รายการจดทะเบียนจำนองที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดี (ผู้รับจำนอง) กับนาย ข. (ผู้จำนอง) ถูกเพิกถอนไปด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและผู้รับจำนองไม่สามารถบังคับชำระหนี้เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าว ทั้งนาย ข. ไม่มีทรัพย์สินอื่นพอที่ผู้ฟ้องคดีจะยึดมาขายทอดตลาดเอาเงินชำระหนี้เงินกู้ได้

ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจากการที่ น.ส. ๓ ก. ถูกเพิกถอน และความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการที่นาย จ. ปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ อันเป็นการกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการออก น.ส. ๓ ก. ทำให้เกิดความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๐/๒๕๕๒)

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น

แตกต่างกันแก่ “**ความเป็นเจ้าของสิทธิ**” เพราะคดีแรกนั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบธรรม ส่วนคดีที่สอง ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินเพราะเป็นพื้นที่ในเขต

อุทยานแห่งชาติ และคดีที่สาม แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีใช้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน แต่ก็ป็นเจ้าหน้าที่ที่มีบุริมสิทธิเหนือที่ดิน

แตกต่างกันแ่ง “พฤติกรรมกรปฏิบัติหน้าที่” ของเจ้าหน้าที่

เพราะคดีแรกนั้น รู้ยู่แล้วว่าเป็นการออก น.ส. ๓ ทับที่ดินของผู้มีสิทธิครอบครองโดยไม่ชอบ แต่กลับ “ละเลยต่อหน้าที่” และ “ล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่” ปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปนานกว่า ๑๒ ปี ก็ไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อเพิกถอน น.ส. ๓ ที่ออกโดยไม่ชอบและออกโนนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่แท้จริง ส่วนคดีที่สอง ข้อเท็จจริงชัดเจนยู่แล้วว่าออก น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินที่ไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ได้ แต่กลับ “ไม่ใช้อำนาจ” เพิกถอนและยังแสดงพฤติกรรมในลักษณะปกป้องการกระทำในอดีตในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาตั้งแต่ต้น และคดีที่สาม เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวังในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับผู้ไม่มีสิทธิโดยชอบ จนกระทั่งนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปใช้และทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย

เหมือนในแ่ง “ความไม่ถูกต้องชอบธรรม” ของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพราะสาเหตุของข้อพิพาทล้วนมาจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนในทรัพย์สินที่รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องคุ้มครอง

คำพิพากษาข้างต้นจึงนับเป็นบทสรุปและข้อเตือนใจที่ดีสำหรับการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ว่า ในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจ ไม่ว่าจะระดับใด

ใช้อำนาจในเวลาใด หรือใช้อำนาจโดยมีเจตนาเพื่อประโยชน์อันใด ก็ย่อมหนีไม่พ้นที่จะถูกตรวจสอบในเวลาใดเวลาหนึ่ง ฉะนั้นหากเจ้าหน้าที่เห็นว่าได้ใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องชอบธรรม ก็ควรที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือทบทวนแก้ไขให้ถูกต้อง เพราะในที่สุดแล้วศาลปกครองก็มีอำนาจเพิกถอนการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น และให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับประชาชนที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าว

เรื่องที่ ๒๕

การก่อสร้างดัดแปลงและรื้อถอนป้ายโฆษณา โครงเหล็กโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

เมื่อตามหลักฐานเชื่อได้ว่าได้มีการดัดแปลงขยายโครงเหล็กป้ายโฆษณาให้มีขนาดใหญ่กว่าเดิมและเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับโครงสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนได้เฉพาะส่วนที่ดัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การก่อสร้างดัดแปลงป้ายโฆษณาโครงเหล็กที่ติดตั้งบนดาดฟ้าของอาคารเพื่อใช้ในการโฆษณานั้น ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับป้ายโฆษณาโครงเหล็กจึงต้องกระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าว หากมีการดัดแปลงเพิ่มเติมโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้รื้อถอนได้

การก่อสร้างดัดแปลงและรื้อถอนป้ายโฆษณา โครงเหล็กโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การโฆษณาถือเป็นการเผยแพร่ข้อมูลทางธุรกิจอย่างหนึ่ง ที่ส่งผลต่อจำนวนผู้บริโภคสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการ และการโฆษณาในรูปแบบหนึ่งที่มีความนิยมในปัจจุบัน คือ การเข้าป้ายโฆษณาโครงเหล็กที่ติดตั้งบนดาดฟ้าของอาคาร เพื่อใช้ในการโฆษณา ซึ่งการก่อสร้างดัดแปลงป้ายโฆษณา โดยวิธีการดังกล่าวนั้น ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วย ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับป้ายโฆษณาโครงเหล็กจึงต้องพึงกระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายข้างต้น หากมีการดัดแปลงเพิ่มเติมโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้รื้อถอนได้ แต่ในการออกคำสั่งให้รื้อถอนนั้นจะกระทำการรื้อถอนได้แค่ไหน เพียงใด ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ปรากฏตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๒ ดังต่อไปนี้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบธุรกิจในการให้เช่าพื้นที่โฆษณา ได้เข้าป้ายโฆษณาโครงเหล็กจำนวน ๑ ป้าย ซึ่งติดตั้งอยู่บนชั้นดาดฟ้าของอาคารเพื่อใช้ดำเนินการกิจการของตน โดยมีการชำระภาษีป้ายขนาด ๘.๐๐ x ๑๖.๐๐ เมตร ในนามของผู้ฟ้องคดี

ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมา ได้มีประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับ
 ป้ายโฆษณาดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี
 ที่ ๑) ผู้อำนวยการเขตที่รับผิดชอบ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงส่ง
 เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและพบว่าป้ายโฆษณาของผู้ฟ้องคดี
 มีการดัดแปลงขยายโครงเหล็กเป็นขนาดประมาณ ๓.๐๐ x ๑๗.๐๐ x
 ๒๐.๐๐ เมตร โดยมีได้มีการขอใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะ
 ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น
 ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีคำสั่ง
 ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้าง ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ
 และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างภายใน ๓๐ วัน แต่เมื่อ
 ครบกำหนด ๓๐ วันแล้ว ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนป้ายโฆษณา
 โครงเหล็กดังกล่าวออกทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้างต้นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
 ในเขตกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง
 ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีติดตั้งป้ายโฆษณาโครงเหล็ก
 เช่นเดิมต่อไป ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ป้ายโฆษณาโครงเหล็ก
 พิกาศมีลักษณะเป็นอาคารตามความหมายในมาตรา ๔ แห่ง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การดัดแปลงป้ายโฆษณาโครงเหล็กดังกล่าวจึงต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อปรากฏว่าป้ายโฆษณาโครงเหล็กที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองนั้นตามหลักฐานในการชำระภาษีป้ายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ จนถึงปัจจุบันมีขนาด ๘.๐๐ x ๑๖.๐๐ เมตร แต่จากหลักฐานหนังสือรับรองความปลอดภัยของโครงสร้างป้ายโฆษณาและแบบหลักฐานของโครงสร้างป้ายดังกล่าวที่วิศวกรของผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบรับรอง ปรากฏว่ามีขนาด ๑๒.๐๐ x ๒๐.๐๐ เมตร ซึ่งมีขนาดเนื้อที่ของป้ายเพิ่มขึ้นจากเดิมตามที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยแจ้งชำระภาษีไว้ กรณีจึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการดัดแปลงขยายโครงเหล็กป้ายโฆษณาดังกล่าวให้มีขนาดใหญ่กว่าเดิม และเป็น การเพิ่มน้ำหนักให้กับโครงสร้างของอาคารเดิมโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการดัดแปลงที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นตามข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดว่า การเปลี่ยนแปลง การต่อเติม การเพิ่ม การลด หรือการขยาย ซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ของส่วนต่าง ๆ ของอาคารที่ไม่เป็นโครงสร้างของอาคาร ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้างของอาคารเดิมส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบไม่ถือว่าเป็นการดัดแปลงอาคาร และในกรณีนี้จากหลักฐานการชำระภาษีป้ายที่ปรากฏก็เพียงพอแล้วที่จะ

ให้รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีการดัดแปลงป้ายดังกล่าวจริง แม้จะไม่มี พยานบุคคลหรือหลักฐานภาพถ่ายขณะที่มีการดัดแปลงมา ยืนยัน อันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจที่จะดำเนินการ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้าง ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างภายใน ๓๐ วัน ได้ตามนัย มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมาย และต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอน อาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตได้ แต่โดยที่การก่อสร้าง ในกรณีนี้สามารถรื้อถอนได้เฉพาะส่วนที่ดัดแปลงเพิ่มเติม ประกอบกับส่วนที่ดัดแปลงนั้นเป็นโครงสร้างที่ไม่มีความยุ่งยาก ทั้งยังเป็นการลดน้ำหนักและแรงที่กระทำต่ออาคารที่ติดตั้ง จึงไม่มีผลทำให้ป้ายโฆษณาโครงเหล็กเดิมต้องอยู่ในสภาพที่มีความเสี่ยงต่อการพังทลายของโครงเหล็กและไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินแก่ผู้อยู่อาศัยโดยรอบและบุคคล ทั่วไป ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้รื้อถอนป้าย โฆษณาออกทั้งหมด รวมทั้งของเดิมซึ่งเป็นส่วนที่มีได้ดัดแปลง ต่อเติมด้วยโดยมิได้ยกเว้นไว้ให้ชัดเจน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

ศาลปกครองสูงสุด จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะส่วนที่สั่งให้รื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กในส่วนที่ไม่ได้ดัดแปลง และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เฉพาะส่วนที่ให้ออกุทธธรณ์เกี่ยวกับการสั่งรื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กในส่วนที่ได้ดัดแปลง

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การก่อสร้างดัดแปลงป้ายโฆษณาโครงเหล็กที่เข้าลักษณะตามคำนิยามเป็นอาคารนั้น ย่อมต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจสั่งให้รื้อถอนป้ายโฆษณาในส่วนที่ดำเนินการโดยไม่ชอบนั้นได้

เรื่องที่ ๒๖

การบรรจุแต่งตั้ง ... กับหลักเกณฑ์ที่จะต้องถือปฏิบัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๒/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไม่พิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้สอบผ่านการคัดเลือกซึ่งอยู่ในลำดับที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามประกาศให้ดำรงตำแหน่งพนักงานธุรการ ๒ – ๓ กรณีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้ปฏิบัติ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานทางปกครองจะต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้แสดงไว้ต่อบุคคลภายนอก โดยไม่อาจกล่าวอ้างหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติซึ่งเป็นระเบียบภายในมาใช้บังคับกับบุคคลภายนอกเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวได้ และเพื่อเป็นการคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของข้อกำหนดดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองจึงต้องผูกพันตามข้อกำหนดนั้นด้วย

การบรรจุแต่งตั้ง ... กับหลักเกณฑ์ที่จะต้องถือปฏิบัติ

ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาการตงงาน - ว่างงาน อันส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณคนหางานในตลาดแรงงานเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจถดถอย ประกอบกับปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีที่มีเมื่อมีการเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในทุกๆ ครั้ง จะมีบัณฑิตทั้งที่จบใหม่และจบมานานแล้ว สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นจำนวนมาก อันแสดงให้เห็นว่าการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในระบบราชการและรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นที่นิยมและเป็นที่เลือกสำคัญที่คนหางานจำนวนมากต้องการยึดเป็นอาชีพหลัก เป็นผลให้มีอัตราการแข่งขันที่สูงขึ้นเรื่อยๆ จนน่าเป็นห่วงต่ออนาคตในการหางานทำของคนหางานกลุ่มดังกล่าว แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงในประการสำคัญที่เกิดขึ้นอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ กรณีที่คนหางานนั้น แม้ว่าจะผ่านการสอบคัดเลือกจนได้รับการขึ้นบัญชีเพื่อรอเรียกบรรจุแต่งตั้งแล้ว ก็ยังมีกรณีที่บุคคลดังกล่าวจำเป็นต้องต่อสู้เรียกร้องสิทธิของตน เพื่อที่จะให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่ได้รับการขึ้นบัญชีไว้แล้วนั้นเกิดขึ้นอีก ดังปรากฏกรณีตัวอย่างตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๕๒/๒๕๕๒ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งพนักงานธุรการ ๒ - ๓ สำนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกในลำดับที่ ๓ ตามประกาศรับสมัครสอบ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ และประกาศผลการสอบ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยประกาศดังกล่าวระบุว่า จะขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสอบคัดเลือกไว้สองปีนับจากวันประกาศผลการสอบ และจะเรียกผู้ผ่านการสอบคัดเลือกตามลำดับเมื่อมีอัตราว่าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกในลำดับที่ ๑ และลำดับที่ ๒ เป็นพนักงานธุรการ ๓ ของสำนักงาน ธ.ก.ส. ไปแล้ว ต่อมาภายหลังในขณะที่บัญชีผู้ผ่านการคัดเลือกยังมีผลใช้บังคับ ผู้ที่สอบได้ในลำดับที่ ๒ ได้ขอลาออกจากการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้มีอัตราว่างที่จะแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งสอบได้ในลำดับถัดไป แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานธุรการ ๑ - ๓ ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ ให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งของผู้สอบได้ลำดับที่ ๒ ซึ่งลาออกไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในฐานะที่เป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกในลำดับถัดไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดี

เสียสิทธิจากการขึ้นบัญชีในการสอบคัดเลือกดังกล่าว และเมื่อการอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นผล ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งที่สอบคัดเลือกได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๒๒ และ มาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้ผู้จัดการธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีหน้าที่บริหารกิจการของธนาการให้เป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับของธนาการ และมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างได้ภายใต้ข้อบังคับของธนาการ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะบรรจุแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามประกาศรับสมัครสอบและประกาศผลการสอบคัดเลือกบุคคลภายนอกที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ว่าจะขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสอบคัดเลือกไว้สองปีนับจากวันประกาศผลการสอบ และจะเรียกบรรจุผู้ผ่านการสอบคัดเลือกตามลำดับเมื่อมีอัตราว่าง ประกอบกับประกาศ เรื่อง ผลการสอบคัดเลือกพนักงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานธุรการ ๑ - ๓ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ ที่กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาแต่งตั้งผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเรียงตามลำดับตามอัตราที่ว่างในแต่ละภาคหลังจากการพิจารณาสับเปลี่ยนโยกย้ายพนักงานแล้ว ตามหลักเกณฑ์การแต่งตั้งพนักงานที่ผ่านการสอบคัดเลือก และคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งแล้วนั้น เห็นได้ว่า

แม้การแต่งตั้งพนักงานธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจะเป็นไปตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๓ ฉบับ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาประกาศรับสมัครสอบคัดเลือก ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ และประกาศผลการสอบคัดเลือก บุคคลภายนอก ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ตามที่กล่าว ข้างต้นแล้วพบว่า มิได้มีข้อกำหนดว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณา แต่งตั้งผู้ผ่านการสอบคัดเลือกตามอัตราที่ว่างภายหลังจาก การพิจารณาสับเปลี่ยนโยกย้ายพนักงานแล้ว รวมถึงจะพิจารณา จากพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่สอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ได้ก่อนจึงจะพิจารณาจากบุคคลภายนอกผู้ผ่านการสอบคัดเลือก แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจกล่าวอ้างหลักเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นระเบียบภายในของ ผู้ถูกฟ้องคดีมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ และเพื่อเป็นการคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ ของประกาศเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกบุคคลภายนอก ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องผูกพัน ตามข้อกำหนดในประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับนั้น ที่จะขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสอบคัดเลือกไว้สองปีนับจากวันประกาศ ผลการสอบและจะเรียกบรรจุแต่งตั้งผู้ผ่านการสอบคัดเลือก ตามลำดับเมื่อมีอัตราว่าง ฉะนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า บัญชีผู้ผ่านการสอบคัดเลือกของผู้ฟ้องคดีได้มีการประกาศก่อน

บัญชีผลการสอบคัดเลือกพนักงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็น พนักงานราชการ ๑ - ๓ ประกอบกับในขณะที่ผู้สอบได้อันดับที่ ๒ ในบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้บัญชีเดียวกับผู้ฟ้องคดี ขอลาออกจาก การเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีผลทำให้สำนักงาน ร.ก.ส. มีอัตรารว่างนั้น บัญชีของผู้ฟ้องคดียังอยู่ในระยะเวลาการขึ้นบัญชี ผู้ผ่านการสอบคัดเลือกสองปีนับจากวันประกาศผลการสอบ อันทำให้บัญชีดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับได้อยู่ ดังนั้น จากข้อเท็จจริง ดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาเรียกผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้สอบได้ในลำดับถัดไปบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่ว่างนั้น ก่อนผู้ที่สอบได้ตามบัญชีผลการสอบคัดเลือกพนักงานเพื่อเลื่อน ตำแหน่งเป็นพนักงานราชการ ๑ - ๓ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ กำหนดในประกาศผลการสอบคัดเลือกผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างดังกล่าว ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการ เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ศาลจึง พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อบรรจุแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานราชการ ๒ - ๓ ภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า ศาลได้วางหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไว้ว่า หน่วยงานทางปกครองจะต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้แสดงไว้ต่อบุคคลภายนอก โดยไม่อาจกล่าวอ้างหลักเกณฑ์หรือระเบียบภายในของตนมาใช้บังคับกับบุคคลภายนอกเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว

เรื่องที่ ๒๗

สิทธิของผู้ให้เช่าในการยื่นคำร้อง ขอให้หน่วยงานของรัฐกระทำการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

เมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลง ผู้เช่ายังคงครอบครองบ้านเช่าต่อไปโดยไม่ชอบ เจ้าของบ้านผู้ให้เช่าจึงได้ขอตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงได้ดำเนินการตามคำร้องขอ ซึ่งถึงแม้จะมีได้สอบสวนว่ามีความจำเป็นอย่างไรในการเลิกใช้ไฟฟ้า ก็ไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่เจ้าของบ้านขอตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าสำหรับบ้านเช่าดังกล่าวก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต จึงไม่เป็นละเมิดต่อผู้เช่า และการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่ต่อมิเตอร์ดังเดิมก็ไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐกระทำการตามสิทธิโดยสุจริต และหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามคำร้องขอตามระเบียบที่กำหนดไว้ การกระทำนั้นก็ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือเป็นการกระทำละเมิดแต่อย่างใด

สิทธิของผู้ให้เช่าในการยื่นคำร้อง ขอให้หน่วยงานของรัฐระทำการ

“บ้าน” สิ่งที่หลายคนใฝ่ฝันอยากจะเป็นเจ้าของ แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันและสภาพเมืองที่มีการขยายตัวส่งผลให้ราคาบ้านอยู่ในเกณฑ์ที่สูง ประกอบกับองค์ประกอบด้านทำเลที่ตั้งในการใช้ชีวิตประจำวัน คงมีหลายคนที่ยังไม่ตัดสินใจมีบ้านเป็นของตนเอง การเช่าบ้านอยู่อาศัยจึงเป็นทางเลือกในการดำรงชีวิตให้กับคนกลุ่มหนึ่งเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างสะดวกสบายได้ และในประเด็นนี้เมื่อมองในมุมของผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านหรือผู้ให้เช่าก็เลือกที่จะเปิดบ้านให้เช่าเพื่อเป็นช่องทางในการหารายได้ แต่การเป็นผู้ให้เช่านี้ก็เกิดเป็นปัญหาอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการที่ผู้เช่าไม่ดูแลรักษามานพปล่อยให้มีสภาพทรุดโทรม การค้างค่าเช่าของผู้เช่า หรือกรณีการครบกำหนดสัญญาเช่าแต่ผู้เช่าไม่ยอมออกจากบ้านเช่า กรณีปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่สร้างภาระให้แก่ผู้ให้เช่าทั้งสิ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลให้ผู้ให้เช่าต้องใช้สิทธิในฐานะผู้ให้เช่าที่ตนมีในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งมีการใช้สิทธิในกรณีหนึ่งที่มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ หากมีกรณีที่ผู้ให้เช่าได้ใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ตัดกระแสไฟฟ้าในบ้านเช่า การใช้สิทธิในกรณีดังกล่าวนี้จะถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือไม่ และการที่หน่วยงาน

ของรัฐดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ให้เช่าโดยไม่ดำเนินการตามคำร้องขอของผู้เช่าที่ให้ต่อกระแสไฟฟ้าให้เหมือนเดิม การกระทำดังกล่าวจะถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลซึ่งต้องได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน อันอาจถือเป็นการกระทำละเมิดและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นแนวทางในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒/๒๕๕๒ โดยสรุปได้ดังนี้

คดีนี้ผู้เช่าซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีได้เข้าบ้านของนาย ส. เพื่อให้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพรับจ้างซักรีดผ้า โดยนาย ส. เป็นผู้ขอใช้ไฟฟ้าสำหรับบ้านหลังดังกล่าวต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และในสัญญาเช่าได้กำหนดให้ผู้เช่าเป็นผู้ชำระค่าไฟฟ้า ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าไฟฟ้ามาโดยตลอดและไม่เคยค้างชำระ ต่อมา เมื่อครบกำหนดสัญญาเช่า นาย ส. ไม่ได้ต่อสัญญาเช่าให้แก่ผู้เช่าหรือทำสัญญาเช่าใหม่กับผู้เช่าหรือกับผู้ฟ้องคดี และได้แจ้งให้ผู้เช่าและผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านที่เช่า แต่ผู้เช่าและผู้ฟ้องคดีก็ยังคงครอบครองบ้านเช่าอยู่ต่อไป แม้ นาย ส. จะมีหนังสือเตือนแล้วก็ตาม ต่อมา นาย ส. ได้ไปยื่นคำร้องขอตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าสำหรับบ้านเช่าหลังดังกล่าวเป็นการชั่วคราวต่อผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการถอดมิเตอร์ตามคำขอของนาย ส. เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่อาศัยและประกอบ

อาชีพนในบ้านเช่าหลังดังกล่าวไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ไปร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมิเตอร์กลับและจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้ฟ้องคดีใช้ตามเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการตามคำร้องขอ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการยื่นคำร้องของนาย ส. เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตต่อผู้ฟ้องคดี และการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่สอบถามถึงสาเหตุในการของดใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการที่ไม่ดำเนินการต่อกระแสไฟฟ้าตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยมีวัตถุประสงค์ประการสำคัญ คือ ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าอันเป็นการจัดทำกิจการสาธารณะที่ต้องมีความต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก ต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และต้องให้บริการแก่ประชาชนผู้ขอใช้บริการอย่างเสมอภาค คือ ไม่มีการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ขอใช้บริการไม่ว่าในเรื่องใด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ออกระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาใช้บังคับ โดยข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าวได้ให้

คำนิยามคำว่า “ผู้ใช้ไฟฟ้า” หมายความว่าถึง ผู้ขอใช้ไฟฟ้า ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้จ่ายไฟฟ้าให้แล้วและมีชื่อในทะเบียน ผู้ใช้ไฟฟ้า และในข้อ ๓๕ ได้กำหนดเรื่องการงดใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวไว้ว่า เมื่อผู้ใช้ไฟฟ้าจะงดใช้ไฟฟ้าในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง และจะให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถอดมิเตอร์เป็นการชั่วคราว และนำไปติดตั้งกลับภายหลังเมื่อต้องการใช้ไฟฟ้าก็ทำได้ โดยต้อง ยื่นคำร้องขอตัดฝากมิเตอร์ล่วงหน้าและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ที่ระเบียบนี้ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ว่าการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังได้ออกคำสั่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ อ. ๕/๒๕๓๑ เรื่อง อัตราค่าธรรมเนียมการใช้ไฟฟ้าและค่าบริการ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ซึ่งเมื่อได้พิจารณากฎ ระเบียบและ คำสั่งที่เกี่ยวข้องโดยตลอดแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อความในข้อใด หรือตอนใดขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ว่า หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการสาธารณะ ต้องจัดทำกิจการสาธารณะให้มีความต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก ต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกิจการบริการสาธารณะให้สอดคล้อง กับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และการที่มีข้อกำหนดว่า “เมื่อผู้ใช้ไฟฟ้ามีความจำเป็นต้องเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ผู้ใช้ไฟฟ้ามีสิทธิขอตัดฝากมิเตอร์ไว้ เป็นการชั่วคราวและขอให้ติดตั้งมิเตอร์ตามเดิมเมื่อมีความ ต้องการใช้ไฟฟ้า กฟภ. ยินยอมให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเลิกใช้ไฟฟ้าเป็น การชั่วคราวได้” ข้อกำหนดนี้มีได้หมายความว่าจะต้องมีข้อเท็จจริง

ที่เป็นวัตถุวิสัยที่แสดงให้เห็นว่าผู้ใช้ไฟฟ้ามีความจำเป็นต้องเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวเกิดขึ้นหรือดำรงอยู่เสียก่อน จึงจะเกิดสิทธิยื่นคำร้องได้ เพราะเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าเห็นว่าตนมีความจำเป็นต้องเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวก็มีสิทธิขอตัดฝากมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราวได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยพนักงานของตนจึงไม่ต้องสอบสวนผู้ใช้ไฟฟ้าที่ขอตัดฝากมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราวให้ได้ความว่าผู้ใช้ไฟฟ้างดงกล่าวมีความจำเป็นอย่างไรในทางวัตถุวิสัยที่จะต้องงดใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติว่า ผู้ขอใช้ไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้าตามระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ คือ นาย ส. ซึ่งเป็นเจ้าของบ้านเช่าไม่ใช่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นแต่เพียงบริวารของผู้เช่าบ้านจากนาย ส. เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าบ้านหลังดังกล่าวตามคำขอของนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้า โดยมีได้สอบสวนว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องเลิกใช้ไฟฟ้า จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับเมื่อสัญญาเช่าได้สิ้นสุดลงและไม่ได้มีการต่ออายุสัญญาเช่าหรือทำสัญญาเช่าใหม่ และได้มีการแจ้งให้ผู้เช่าและผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเช่าทันที แต่ผู้ฟ้องคดียังคงครอบครองบ้านเช่าอยู่ต่อไป ซึ่งแม้ว่าการที่นาย ส. จะให้ผู้เช่าและผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเช่าได้ก็แต่โดยฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ขับไล่เท่านั้น แต่ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการฟ้องร้อง นาย ส. ก็ไม่มีหน้าที่อย่างใด ๆ ที่จะต้องจัดให้

บ้านเช่ามีไฟฟ้า เพื่อให้ผู้เช่าและผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยในบ้านเช่าอย่างสะดวกสบายแต่อย่างใด การที่นาย ส. ได้ยื่นคำขอตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าสำหรับบ้านเช่าหลังดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าตามคำขอของนาย ส. ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนให้นาย ส. ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

นอกจากนี้ ผู้ที่จะมีสิทธิขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมิเตอร์กลับ คือ นาย ส. ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ได้รับขอให้มีการตัดฝากมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการต่อมิเตอร์และจ่ายกระแสไฟฟ้าตามมิเตอร์ดังกล่าว เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ไฟฟ้าตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ จึงไม่ใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้นำเสนอในข้างต้น นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งในการแสดงให้เห็นถึงสิทธิระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่าในการยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยการกระทำบางอย่างของผู้ให้เช่า แม้อาจจะมองได้ว่าเหมือนเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือเป็นการกลั่นแกล้งผู้เช่า แต่เมื่อมองถึงสิทธิที่ผู้ให้เช่ามีก็นับว่าเป็นการกระทำไปตามสิทธิที่ตนมีและสามารถกระทำได้ในฐานะของผู้ให้เช่า นอกจากนี้ คำพิพากษาในคดีนี้ยังเป็นแนวทาง

ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ว่าหากได้กระทำไปตามกฎระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ การกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะในคดีนี้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการไปตามที่ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดไว้ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดหรือละเลยต่อหน้าที่แต่อย่างใด

เรื่องที่ ๒๘

การกระทำผิดวินัยร้ายแรงของข้าราชการตำรวจ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๒/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผู้มีอำนาจสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ต่อมา ได้รับการล้างมลทินทำให้ผู้ถูกล้างมลทินเสมือนไม่เคยถูกลงโทษ แต่มิได้มีผลทำให้คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

(๑) การกำหนดมาตรการและระดับการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย เป็นการวางมาตรฐานระดับของการลงโทษทางวินัยเท่านั้น มิใช่กฎหมายที่จำกัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด

(๒) พระราชบัญญัติล้างมลทินมีผลเป็นการล้างประวัติการถูกลงโทษทางวินัยเสมือนไม่เคยถูกลงโทษเท่านั้น มิได้มีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำผิดวินัยร้ายแรงของข้าราชการตำรวจ

ตามหลักของพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น บัญญัติให้ล้างมลทินแก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้รับโทษหรือได้รับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ เป็นที่น่าสนใจว่าผลของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยนั้นมีความหมายครอบคลุมเพียงไร หากข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยร้ายแรงได้รับคำสั่งให้ออกจากราชการ คำสั่งจะถูกล้างโดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและส่งผลให้ผู้กระทำผิดวินัยกลับเข้ามารับราชการได้อีกหรือไม่ และอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณามาตรการและระดับการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย โดยหลักต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายจำกัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาลงโทษหรือไม่เพียงไร ซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๒/๒๕๕๒ มีคำตอบในประเด็นนี้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นข้าราชการตำรวจ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยต้องหาคดีอาญาในข้อหา ยิงปืนโดยใช้เหตุในเมือง หมู่บ้าน หรือที่ชุมชน และทำให้ผู้อื่น ตกใจกลัว ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ลงโทษปรับและโทษจำคุก โดยให้รอลงอาญาไว้ก่อน สำหรับการดำเนินการทางวินัยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อสอบสวน ผู้ฟ้องคดี ต่อมา สำนักงานตำรวจภูธร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มี คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา ซึ่งผลการสอบสวน คือ การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิด วินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาและเป็นการกระทำความผิด ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งไล่ ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนับตั้งแต่วันที่ให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นหลักที่ต้องวินิจฉัยทั้งหมด ๓ ประเด็น ดังนี้ **ประเด็นแรก** คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหลักว่า กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนโดยไม่ชักช้า แต่ถ้ามีมูลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน โดยสรุป พยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้

ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา นั้น เมื่อข้อเท็จจริง
 รับฟังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับและจากคำให้การของพยานต่าง ๆ
 ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียิงปืนเอ็ม ๑๖ ของทางราชการขึ้นฟ้าจริง
 มีพยานพบเห็นผู้ฟ้องคดีมีอาการมีนเมาสุราขณะเกิดเหตุด้วย
 ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหกล้ม อาวุธปืนตกจากมือ ทำให้
 กระสุนปืนดังขึ้นหลายนัดนั้น ตามการสอบสวนพิจารณาไม่มี
 พยานบุคคลพบเห็นเหตุการณ์ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง ประกอบกับ
 อาวุธปืนเอ็ม ๑๖ เป็นอาวุธสงครามร้ายแรง จึงไม่น่าเชื่อว่า
 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจได้รับการฝึกใช้อาวุธปืนมาแล้ว
 จะประมาทเลินเล่อตั้งระบบยิงอัตโนมัติไว้ ซึ่งการกระทำเช่นนั้น
 หมายความว่าผู้ฟ้องคดีเตรียมที่จะใช้อาวุธปืนเอ็ม ๑๖ ยิ่งแล้ว
 ทั้งที่ไม่ได้อยู่ในภาวะจำเป็นต้องทำเช่นนั้น ข้อกล่าวอ้างของ
 ผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษ
 ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนใน
ประเด็นที่สอง เรื่องระดับการลงโทษทางวินัยตามความผิด
 ของผู้ฟ้องคดีที่สำนักงานตำรวจกล่าวอ้างร้ายแรงเกินกว่า
 การกระทำของผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น วินิจฉัยว่า การกำหนดระดับ
 การลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดขอบเขต
 เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงพฤติการณ์ในการกระทำ
 ความผิดของข้าราชการตำรวจ และเป็นการวางมาตรฐานระดับ
 การลงโทษทางวินัยที่ผู้กระทำความผิดในฐานะเดียวกันจะต้อง
 ได้รับการลงโทษในสถานเดียวกันเท่านั้น มิใช่เป็นกฎหมาย

ที่จำกัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาลงโทษทางวินัย
 ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐาน
 ยิงปืนโดยใช่เหตุในที่ชุมนุมทำให้ผู้อื่นตกใจกลัว ซึ่งมีระดับ
 ความรุนแรงของการกระทำความผิดวินัย อันเป็นเหตุที่จะส่งลงโทษ
 ทางวินัยในสถานเดียวกันกับการกระทำความผิดวินัยฐานเมาสุรา
 ยิงปืนด้วยความคึกคะนอง ซึ่งเป็นระดับการลงโทษตามที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดลงโทษผู้ฟ้องคดีไว้ ดังนั้น ข้ออ้างในกรณี
 ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น และประเด็นสุดท้าย
 การกระทำความผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในข่ายมีสิทธิได้รับการ
 ล้างมลทินนั้น มีผลถึงการลบล้างคำสั่งไล่ออกจากราชการ
 ด้วยหรือไม่ ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีอยู่ในข่ายที่จะได้รับการ
 ล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาท
 สมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา
 ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้ถูกลงโทษทางวินัย
 ในกรณีนั้น ๆ และแม้จะมีผลทำให้ผู้ถูกล้างมลทินเสมือนไม่เคย
 ถูกลงโทษเลยก็ตาม แต่หาได้มีผลทำให้คำสั่งไล่ออกจาก
 ราชการกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปแต่อย่างใดไม่
 เพราะการล้างมลทินดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้าง
 มลทินในการที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น ดังนั้น
 จึงไม่มีผลลบล้างคำสั่งไล่ออกจากราชการ คำร้องของ
 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นพ้องด้วย
 กับคำพิพากษายกฟ้องของศาลปกครองชั้นต้น

จากคดีดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า ศาลปกครองสูงสุด ได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการไว้ดังนี้ ในการกำหนดมาตรการ และระดับการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งตามปกติจะมีการกำหนดขอบเขตเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการวางมาตรฐานระดับของการลงโทษทางวินัย มิใช่ กฎหมายที่จำกัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณา กำหนดมาตรการและระดับการลงโทษทางวินัยแต่อย่างใดไม่ ส่วนผลของพระราชบัญญัติล้างมลทินนั้น มีผลเป็นการลบล้าง ประวัติการถูกลงโทษทางวินัยเสมือนไม่เคยถูกลงโทษเท่านั้น แต่หาได้มีผลทำให้คำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการกลายเป็น คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปแต่อย่างใดไม่

เรื่องที่ ๒๙

จริยธรรมกับการประกอบวิชาชีพ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๐/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล มีภาระหน้าที่ต้องดูแลบริหารงานภายในสถานพยาบาล ตลอดจนดูแลไม่ให้เจ้าหน้าที่ใช้สถานพยาบาลประกอบกิจการผิดกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ถูกกล่าวหาว่าสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลมีการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยผิดกฎหมาย โดยร่วมกันทำแท้งโดยหญิงนั้นยินยอม อันเป็นความผิดตามมาตรา ๓๐๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา นายกแพทยสภาโดยมติของแพทยสภามีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์โดยไม่ต้องรอกำวินิจฉัยของศาลในคดีอาญาอันถึงที่สุด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพยานหลักฐานปรากฏชัดแจ้งว่ามีการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจย่อมมีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องรอกำวินิจฉัยในคดีอาญา

จริยธรรมกับการประกอบวิชาชีพ

แพทย์ถือได้ว่าเป็นผู้มีเกียรติในสังคม ได้รับการยกย่องนับถือว่าเป็นผู้เสียสละเพื่อสังคม เป็นผู้มีจริยธรรมและคุณธรรมสูง เนื่องจากวิชาชีพแพทย์นั้นเกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์โดยตรง ฉะนั้น หากแพทย์ประกอบวิชาชีพผิดจากมาตรฐานหรือหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบจากการประกอบวิชาชีพ จนเกิดความเสียหายต่อประชาชน ก็เกิดภาพลักษณ์ในทางที่ไม่ดีและขาดศรัทธาจากประชาชนได้ ดังนั้น แพทย์จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ซึ่งแพทยสภาได้กำหนดจริยธรรมแห่งวิชาชีพออกมาเป็นข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งจะเป็นการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เพราะฉะนั้น จริยธรรมแห่งวิชาชีพแพทย์จึงเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ต้องมีเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการประกอบวิชาชีพ

เนื่องจากสภาพสังคมในปัจจุบัน แพทย์ (บางคน) มีแนวโน้มที่จะประกอบวิชาชีพตามอำเภอใจ ไร้มาตรฐาน โดยมุ่งแสวงหาทรัพย์สินเงินทอง โดยมีการนำความรู้ไปใช้ในทางผิด ๆ เพื่อแลกกับการมีรายได้มากขึ้น อันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแห่งวิชาชีพแพทย์

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอคัดที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการประพาศผิดข้อบังคับเกี่ยวกับจริยธรรมแห่งวิชาชีพแพทย์มาใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวสติถึงหลักจริยธรรมในวิชาชีพดังตัวอย่างคดีกล่อมทำแท้งในสถานพยาบาล : โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาแพทยศาสตรบัณฑิต ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมและเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล บ. ต่อมา เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข และแพทย์นำหมายค้นของศาลอาญารัฐบุรีเข้าตรวจค้นสถานพยาบาลดังกล่าว ผลการตรวจค้นพบหญิงสาวถูกฉีดยานอนอยู่และพบอุปกรณ์ทำแท้งหลายรายการ จึงได้ควบคุมตัวนาย ส. และนาง ร. ดำเนินคดีในข้อหาประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ได้รับอนุญาต และร่วมกันทำแท้งโดยหญิงนั้นยินยอมตามมาตรา ๓๐๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีในข้อหาร่วมกันทำแท้งโดยหญิงนั้นยินยอม แต่ได้ฟ้องนาย ส. และนาง ร. ต่อศาลอาญารัฐบุรี ข้อหาร่วมกันทำแท้งโดยหญิงนั้นยินยอม และประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ได้รับอนุญาต ต่อมา เลขาธิการแพทยสภาได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๔ ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมทำการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวโดยการตรวจจากข่าวหนังสือพิมพ์ รวมทั้งบันทึกการจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอุปกรณ์ทางการแพทย์สำหรับการผดุงครรภ์

และพยานบุคคล ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาข้อมูลที่ได้รับ แล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการแพทยสภาว่าสถานพยาบาล บ. มีการรับทำแท้งโดยผิดกฎหมายโดยผู้ที่มีใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม จึงเป็นกรณีมีมูล คณะกรรมการแพทยสภาจึงส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนนาย ว. และผู้ฟ้องคดี กรณีสนับสนุนการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยผิดกฎหมาย คณะอนุกรรมการสอบสวนได้พิจารณาพยานหลักฐาน แล้วได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการแพทยสภาว่าผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี เมื่อการกระทำผิดเกิดขึ้นภายในหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีบริหารดูแล จะกล่าวอ้างว่าไม่รู้ไม่เห็นไม่ได้ ถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการประพฤติดิตตามหมวด ๗ ข้อ ๔ ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖ เห็นควรลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการแพทยสภาจึงมีมติลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี กรณีสนับสนุนให้มีการประกอบวิชาชีพโดยผิดกฎหมายในสถานพยาบาลและยกข้อกล่าวโทษนาย ว. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกแพทยสภา) จึงได้ออกคำสั่งแพทยสภาลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ส่วนคดีอาญาปรากฏว่าศาลอาญารธนบุรีได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๕๐๔/๒๕๔๗ ว่าจำเลยทั้งสองมีความผิดตามมาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ต่อมา นาย ส. ยื่นอุทธรณ์คัดค้าน

คำพิพากษาของศาลอาญารธนบุรี ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งแพทยสภาลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นาย ส. และนาง ร. เจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาล บ. ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาในข้อหาประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ได้รับอนุญาต และร่วมกันทำแท้งโดยหญิงนั้นยินยอมตามมาตรา ๓๐๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งศาลอาญารธนบุรีมีคำพิพากษานาย ส. และนาง ร. กระทำความผิดจริง และคดีอยู่ในระหว่างที่นาย ส. ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา แม้ว่าคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ก็ตาม แต่การพิจารณาจริยธรรมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและการดำเนินการสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีกรณีถูกกล่าวหาว่าสนับสนุนให้มีการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยผิดกฎหมายในสถานพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ดำเนินการโดยนาย ส. และนาง ร. เจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดฐานประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับไม่มีข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖

กำหนดว่าต้องรอผลของการดำเนินคดีอาญาให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน ดังนั้น แม่คดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดก็ตาม หากมีผลต่อการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (แพทยสภา) แต่อย่างใด อีกทั้งในการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติผิดจริยธรรมนั้น คณะอนุกรรมการสอบสวนและผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ผลการดำเนินคดีอาญาของนาย ส. และนาง ร. ถึงที่สุดก่อน ประกอบกับในขั้นตอนการสอบสวนคณะอนุกรรมการสอบสวนได้มีการแจ้งข้อกล่าวโทษและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามข้อ ๑๕ ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งได้ให้การต่อคณะอนุกรรมการสอบสวนแล้ว นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงที่คณะอนุกรรมการสอบสวนแสวงหามาได้นั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่าผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง จึงมีเหตุผลควรรับฟังได้ กรณีจึงถือได้ว่ากระบวนกรสอบสวนของคณะอนุกรรมการสอบสวนชอบด้วยกฎหมายแล้ว และพยานหลักฐานจากการตรวจค้นสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีพบอุปกรณ์หลายรายการที่บ่งชี้ว่าน่าจะมีการประกอบกิจการทำแท้งในสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดี และนาย ส. กับนาง ร. เจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลได้ให้การรับสารภาพว่าได้ทำแท้งให้นางสาว ข. ด้วยตนเอง จากพยานหลักฐานที่แสวงหามาได้ดังกล่าว มีน้ำหนัก และมีเหตุควรแก่การรับฟังได้ว่าน่าจะมีการกระทำความผิด

ในสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล มีภาระหน้าที่ต้องดูแลบริหารงานภายในสถานพยาบาล ตลอดจนดูแลไม่ให้เจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลใช้สถานพยาบาล ประกอบกิจการผิดกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับรายงาน จากคณะกรรมการสอบสวน ประกอบด้วยพยานหลักฐาน แสดงโดยชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามหมวด ๗ ข้อ ๔ ของ ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เวชกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีอำนาจ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องรอคำวินิจฉัย ของศาลในคดีอาญาอันถึงที่สุด ดังนั้น การที่คณะกรรมการ แพทยสภามีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ โดยมติของคณะกรรมการแพทยสภาได้ออกคำสั่งแพทยสภา ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นมติและคำสั่งที่ชอบด้วย กฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๐/๒๕๕๒)

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าว น่าจะเป็น เรื่องย่ำเตือนสติถึงหลักจริยธรรมในวิชาชีพแพทย์ได้เป็นอย่างดี ซึ่งบางครั้งอาจมีการหลงลืมไปชั่วขณะ ซึ่งต้องมาทบทวนในเรื่อง ดังกล่าวอย่างจริงจัง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการนำความรู้ทางการแพทย์ ไปใช้ประกอบธุรกิจโดยมุ่งแต่แสวงหาผลกำไรแต่อย่างเดียว โดยลืมเรื่องสำนึกในจริยธรรมแห่งวิชาชีพและไม่คำนึงถึง ความเหมาะสม ได้สร้างความเสียหายแก่ประชาชนและยังสร้างความเสื่อมเสียแก่วงการแพทย์อีกด้วย หากแพทย์ทุกคนรักษา

จริยธรรมแห่งวิชาชีพอย่างเคร่งครัด เห็นแก่ประโยชน์ของ
ประชาชนเหนือประโยชน์ของตนแล้ว ก็จะผดุงไว้ซึ่งเกียรติ
และศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพแพทย์

เรื่องที่ ๓๐

ดุลพินิจในการก่อสร้างสะพานลอย กับผลกระทบที่มีต่อประชาชน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๕/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่กำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้าม ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และทำให้บังคับทัศนียภาพของสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและทำให้ไม่สะดวกต่อการเดินรถเข้า - ออก บริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง อันมีผลกระทบต่อการประกอบกิจการสถานีน้ำมันเชื้อเพลิงและราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดี ถือเป็น การละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามจะเป็น การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น หากการใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงหลักการดังกล่าว ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดุลพินิจในการก่อสร้างสะพานลอย กับผลกระทบที่มีต่อประชาชน

บ่อยครั้งเราจะเห็นได้ว่า ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายมักจะใช้เหตุผลในการตัดสินใจอนุมัติ อนุญาต หรือมีคำสั่งในเรื่องใด ๆ ว่าเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย หรือให้เหตุผลว่าเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการและประชาชน ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจทำให้เข้าใจผิดว่าฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างไรก็ได้โดยไม่มีขอบเขต ซึ่งความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเลือกตัดสินใจได้หลายทางก็เพื่อต้องการให้ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้กฎหมาย สามารถปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองเองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็นกรอบหรือหลักการพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและประโยชน์

ของประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครตามอำนาจหน้าที่นั้น เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดผลกระทบต่อประชาชนจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด

ผู้เขียนเห็นว่ามีความพิพาทของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจและนำมาเป็นกรณีศึกษาในเรื่องของการใช้ดุลพินิจในการก่อสร้างสะพานลอยกับผลกระทบที่มีต่อประชาชน คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๕/๒๕๕๒ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินและด้านหน้าของที่ดินเป็นที่ตั้งสถานประกอบกิจการขายน้ำมันเชื้อเพลิง ต่อมาบริษัท บ. ได้มาก่อสร้างห้างสรรพสินค้าซึ่งอยู่คนละฝั่งถนนตรงข้ามกับสถานบริการน้ำมันของผู้ฟ้องคดี และได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ว่าจะมีความประสงค์ขออนุญาตก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามบริเวณหน้าห้างสรรพสินค้า บ. โดยบริษัท บ. ยินดีสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสะพานดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ร. ให้ก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามดังกล่าว ซึ่งผู้รับเหมาได้นำปายมาปิดประกาศและให้ชุดดินบริเวณริมทางเท้าบริเวณด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหากให้มีการก่อสร้างตนจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากจะเกิดความไม่ปลอดภัย

ในชีวิต ทรัพย์สิน และทัศนียภาพด้านหน้าในอนาคต หากมีการแบ่งแยกโฉนดที่ดินให้กับลูกหลาน สะพานดังกล่าวก็จะปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินขาดคุณสมบัติที่จะประกอบอาชีพอย่างอื่น ทำให้ที่ดินราคาลดลง อีกทั้งบนสะพานคนเดินข้ามถนนเมื่อเป็นที่สาธารณะอาจมีผู้ประมาทเดินเลี้ยวทำให้เกิดประกายไฟเกิดอันตรายต่อสถานีบริการน้ำมันของผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับบริเวณดังกล่าวได้มีสะพานลอยคนเดินข้ามถนนอยู่แล้ว หากมีการสร้างแห่งนี้อีกทำให้ระยะห่างของสะพานคนเดินข้ามถนนที่มีอยู่เดิมกับสะพานใหม่เพียง ๑๕๒ เมตร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจก่อสร้างสะพานแห่งนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ยกเลิกการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนดังกล่าว และให้ย้ายจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนไปด้านทิศใต้ใกล้ทางแยก

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ ๗) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (๘) การวิศวกรรมจราจร ฯลฯ (๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ ฯลฯ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดจุดและก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนเพื่อความสะดวกและความปลอดภัยของประชาชน รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการจัดการจราจรด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนนั้น จะต้องมีความทำให้เกิดความสะดวกและความปลอดภัยของประชาชน รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการจัดการจราจร การดำเนินการดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนน้อยที่สุด อีกทั้งประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ส่วนรวมมากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนไว้ดังนี้ ๖. ที่ตั้งของสะพานคนเดินข้ามถนนอยู่ไม่ห่างไกลจากที่พักรถโดยสารรถประจำทางหรือป้ายรถประจำทาง และมีระยะห่างจากสะพานคนเดินข้ามถนนข้างเคียงประมาณ ๒๐๐ เมตร

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ด้านทิศเหนือของห้างสรรพสินค้า บ. ประมาณ ๒๐ เมตร มีสะพานคนเดินข้ามถนนอยู่ ๑ แห่ง ซึ่งปรากฏตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณา กำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน คณะกรรมการฯ ซึ่งมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งกรุงเทพมหานครในการพิจารณา กำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนมิได้พิจารณาว่า การก่อสร้างสะพานในบริเวณหน้าห้างสรรพสินค้า มีผลทำให้เกิดความสะดวกและความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการจัดการจราจรหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้กำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนในบริเวณนั้น ย่อมถือได้ว่าคณะกรรมการฯ ได้พิจารณา เห็นว่าการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนในบริเวณดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดบรรลู่วัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจง

ต่อศาลปกครองชั้นต้นว่าบริเวณดังกล่าวมีสะพานคนเดินข้ามถนนที่อยู่ใกล้ที่สุดด้านทางออกของห้างสรรพสินค้าเพียงแห่งเดียว ซึ่งไม่น่าเพียงพอเมื่อเทียบกับปริมาณคนเดินข้ามบริเวณดังกล่าว และประชาชนไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร และจุดก่อสร้างสะพานตามที่กำหนดทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดโดยสะพานที่ก่อสร้างใหม่อยู่ห่างจากสะพานเดิม (บริเวณใกล้ทางออกของห้าง) ประมาณ ๑๕๒ เมตร ที่פקผู้โดยสารประจำทางและป้ายรถโดยสารประจำทางอยู่กึ่งกลางระหว่างสะพานเดิมและสะพานที่จะสร้างใหม่ แต่ปรากฏตามแผนผังที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งต่อศาลพร้อมคำให้การเพิ่มเติมว่า สะพานคนเดินข้ามถนนที่มีอยู่ซึ่งอยู่ทางด้านทิศเหนือของห้างสรรพสินค้า ห่างจากแนวรั้วของห้างประมาณ ๒๐ เมตร และห่างจากป้ายรถโดยสารประจำทางน้อยกว่าระยะห่างจากแนวรั้วของห้าง ดังนั้น จุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนที่กำหนดขึ้นใหม่ซึ่งอยู่บริเวณหน้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงอยู่ห่างจากป้ายรถโดยสารประจำทางไม่น้อยกว่า ๑๓๐ เมตร และที่פקผู้โดยสารประจำทางก็มีได้อยู่กึ่งกลางระหว่างสะพานเดิมและสะพานที่จะสร้างขึ้นใหม่ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจง ดังนั้น การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ของหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน ที่กำหนดให้ที่ตั้งของสะพานอยู่ไม่ห่างไกลจากที่פקโดยสารรถประจำทางหรือป้ายรถประจำทาง และมีระยะห่างจาก

สะพานข้างเคียงประมาณ ๒๐๐ เมตร ประกอบกับจุดก่อสร้างสะพานอยู่บริเวณแนวเขตด้านทิศใต้ของห้างสรรพสินค้าซึ่งเป็นทางออกของรถยนต์ มิใช่ทางเข้าออกห้างสำหรับประชาชน ผู้ใช้รถโดยสารประจำทาง การก่อสร้างสะพานบริเวณดังกล่าว ย่อมไม่บรรลุลักษณะที่จะก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้โดยสารรถประจำทางที่จะใช้เพื่อข้ามถนนไปยังห้างสรรพสินค้าแต่อย่างใด นอกจากนั้น ถึงแม้การเปิดห้างสรรพสินค้าทำให้ผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็นผู้โดยสารรถประจำทางที่ต้องใช้สะพานคนเดินข้ามถนน เพิ่มมากขึ้น แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าจำนวนประชาชนที่ใช้สะพานคนเดินข้ามถนนเพิ่มมากขึ้นจนทำให้สะพานคนเดินข้ามถนนที่มีอยู่แล้ว ๑ แห่ง ไม่เพียงพอสำหรับการข้ามถนน เมื่อการก่อสร้างสะพานใหม่ไม่ก่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้เพื่อข้ามถนนมากกว่าสะพานที่มีอยู่เดิม และไม่อาจถือได้ว่า มีขึ้นเพื่อให้เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณดังกล่าว จะทำให้บดบังทัศนียภาพของสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง อีกทั้งทำให้เกิดความไม่สะดวกต่อรถยนต์เข้าออกสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง อันมีผลกระทบต่อการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งแม้จะมีได้ มีผลกระทบจนทำให้ไม่อาจประกอบกิจการต่อไปได้ หรือราคาที่ดินตกลงเป็นอย่างมากก็ตาม แต่ย่อมถือได้ว่าทำให้ผู้ฟ้องคดี

ทั้งสองได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นห้ามผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้กลับสู่สภาพเดิมภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ได้วางหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้าม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นและนำมาประกอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจระทำการก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้าม ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจจึงไม่ใช่เสรีภาพในการตัดสินใจเลือกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ศาลปกครองมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนการกระทำนั้นได้

เรื่องที่ ๓๑

เหตุสุดวิสัย ... อันอาจขอขยายระยะเวลา

ดำเนินการตามสัญญาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ที่มีความรุนแรงจนเป็นเหตุให้ขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในพื้นที่ และกรณีดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ผู้รับเหมาก่อสร้างไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น จึงเป็นเหตุสุดวิสัยตามนัยข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่คู่สัญญาสามารถขอขยายระยะเวลา และหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาการดำเนินการตามสัญญาทางปกครองได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อมี “เหตุสุดวิสัย” หน่วยงานทางปกครองชอบที่จะนำมาพิจารณาเพื่อขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่คู่สัญญาได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

เหตุสุดวิสัย ... อันอาจขอขยายระยะเวลา ดำเนินการตามสัญญาทางปกครอง

“สัญญา” เมื่อได้มีการจัดทำขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด คู่สัญญามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งหาก คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ อาจต้องเสียค่าปรับ ถูกบอกเลิกสัญญา หรืออาจถูกลงโทษ ตามข้อกำหนดที่ได้ตกลงไว้ในสัญญา โดยเฉพาะคู่สัญญา ฝ่ายผู้รับจ้างในสัญญาทางปกครองต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ อย่างเคร่งครัด เนื่องจากการทำสัญญากับทางราชการมีกฎหมาย กำหนดระเบียบ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่สามารถ ปฏิบัติไปตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกันไว้ อาจไม่ได้เกิดขึ้นจาก คู่สัญญาฝ่ายนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่อาจเกิดขึ้นจากเหตุ สุดวิสัยบางประการ ซึ่งในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นกฎหมาย ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจที่จะพิจารณาอนุญาต ขยายระยะเวลาดำเนินการตามสัญญาได้ แต่อย่างไรจะถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยอันอาจขยายระยะเวลาดำเนินการได้ นั้น ศาลปกครอง ได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๒

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง อาคารที่ว่าการอำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา และได้ลงนาม

ในสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ วงเงินค่าก่อสร้าง ๗,๙๘๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งได้นำหนังสือคำประกันของธนาคารดีบีเอส ไทยทูล จำกัด (มหาชน) จำนวน ๓๙๙,๐๐๐ บาท มอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ และต้องทำให้เสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งในสัญญาจ้างดังกล่าวได้กำหนดว่า ถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลา หรือไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิยกเลิกสัญญาและมีสิทธิจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงาน รวมทั้งมีสิทธิริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา

ภายหลังจากที่ทำสัญญาแล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนด นายอำเภอบันนังสตาในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงจัดทำหนังสือเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีขอสงวนสิทธิขยายระยะเวลาการก่อสร้างโดยอ้างว่าสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในภาคใต้ทำให้แรงงานไม่ยอมเข้าทำงานในพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเหตุดังกล่าวมิใช่เหตุอันอาจขอขยายระยะเวลาได้ แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดสภาพคล่องทางการเงิน จึงได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีเร่งก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือยืนยันความรับผิดชอบในการทำงาน แต่เมื่อถึงกำหนดก็ไม่ได้เข้าดำเนินการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างและขอสงวนสิทธิในการรับเงินประกันตามสัญญากับผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้อำเภอบันนังสตาดำเนินการ

จ้างก่อสร้างอาคารที่ว่าการโดยวิธีพิเศษ แต่ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจรับงานก่อสร้างอาคารดังกล่าว นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนหน้านี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสำรวจว่ามีผู้ประกอบการรับเหมาที่อยู่ในข่ายได้รับผลกระทบการขาดแคลนแรงงานจากปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งผลปรากฏว่ามีผู้รับเหมายื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างหรือขอต่ออายุสัญญาจ้างหรือของดหรือลดค่าปรับผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจรีบหลักประกันได้ เนื่องจาก การที่ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาเป็นเพราะเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้คนงานไม่กล้าเข้าไปทำงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาหรือขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (๒) เหตุสุดวิสัย (๓) เหตุเกิดจากเหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้จริง กรณีจึงมีเพียงปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าเหตุการณ์ดังกล่าวมีความรุนแรงจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจัดหาคนงาน

เข้าทำงานในพื้นที่ก่อสร้างได้จริงหรือไม่ ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสำรวจแล้วพบว่า ผู้ประกอบการรับเหมาเกือบทั้งหมดอยู่ในข่ายได้รับผลกระทบการขาดแคลนแรงงานจากปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีก็ปรากฏว่าไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจที่จะรับงานก่อสร้างดังกล่าว โดยต่างให้เหตุผลว่าพื้นที่ก่อสร้างเป็นพื้นที่ล่อแหลม เสี่ยงภัย คนงานก่อสร้างไม่กล้าเข้าทำงานหรือพักอาศัยในสถานที่ก่อสร้าง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถรับงานจ้างก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอบ้านนาเมืองใหม่ไม่ได้มีสาเหตุสำคัญมาจากเรื่องงบประมาณที่ไม่เพียงพอแต่เพียงประการเดียว และข้อเท็จจริงดังกล่าวเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง จนเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการรับเหมาซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในพื้นที่ก่อสร้างจริง ประกอบกับเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นผู้ฟ้องคดีกรณีจึงถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามนัยข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และของสัญญาจ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งเหตุสุดวิสัยดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบและขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาขยายระยะเวลา

และบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี รวมทั้งริบเงินหลักประกัน
จากธนาคารผู้ค้ำประกัน จึงเป็นการไม่ชอบตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้น ถือเป็นตัวอย่างหนึ่ง
ในการพิจารณาถึงลักษณะของเหตุสุดวิสัยว่าเหตุการณ์ในลักษณะใด
อันจะถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมาย
กำหนด และถือเป็นแนวทางที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะใช้ดุลนิพิจในการตัดสินใจว่าเหตุการณ์
ที่เกิดขึ้นเป็นเหตุสุดวิสัยหรือไม่ ทั้งยังทำให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ
ทราบถึงสิทธิของตนในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองด้วย

เรื่องที่ ๓๒

การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ...

ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบ

เรียบร้อยของประชาชน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๗/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ (พ.ข.ต.) ต่อมา มีการแก้ไขอัตราเหลือหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงิน พ.ข.ต. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกเกินสิทธิ ซึ่งมีลักษณะเป็นลามิควรรได้ กรณีมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงินเท่านั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีขอที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินในส่วนที่เบิกเกิน มิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่เป็นการใช้สิทธิเรียกเงินที่เจ้าหน้าที่ได้รับเกินสิทธิ อันมีลักษณะเป็นลามกมิควรได้ตามมาตรา ๕๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าหน่วยงานทางปกครองไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือทวงถามให้ชำระเงินแต่อย่างใด

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คู่กรณีไม่ยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยและพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

**การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ...
ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบ
เรียบร้อยของประชาชน**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง ดังปรากฏตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๗/๒๕๕๒ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการลงทุน ๗ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานที่ปรึกษา

ฝ่ายเศรษฐกิจ (ด้านการลงทุน) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ ย้ายผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติหน้าที่ประจำกองส่งเสริมการลงทุนภูมิภาค กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงเดินทางกลับประเทศไทยและเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่จากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน ๘๘๕,๐๔๖.๕๐ บาท ตามมาตรา ๗๐ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งกำหนดให้เบิกจ่ายได้ในลักษณะเหมาจ่ายในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ (พ.ข.ต.) ที่บุคคลดังกล่าวได้รับครั้งสุดท้ายก่อนเดินทางกลับประเทศไทย ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป โดยแก้ไขอัตราจากเดิมที่เบิกได้สามเท่าเหลือหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงิน พ.ข.ต. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกเกินเป็นเงิน ๔๔๒,๕๒๓.๒๕ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเรียกคืนเงินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๒ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในส่วนที่ได้รับเกิน อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออก

คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิ อันมีลักษณะเป็นลามกฉกฉวยได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในส่วนที่เบิกเกินจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงินเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหรือยังไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทวงถาม โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ทวงถามเงินจากผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี โดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินต่อไปกรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมี

คำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบของ
ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลพิพากษายกฟ้อง

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วาง
หลักกฎหมายไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือเรียกให้
เจ้าหน้าที่คืนเงินในส่วนที่เบิกเกิน มิใช่คำสั่งทางปกครอง
ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการใช้สิทธิเรียกเงินที่เจ้าหน้าที่ได้รับเกินสิทธิ
อันมีลักษณะเป็นลามิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าหน่วยงาน
ทางปกครองไม่มีสิทธิเรียกเงินก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงิน
ดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือทวงถาม
ให้ชำระเงินแต่อย่างใด จึงถือไม่ได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ
หลีกเลี่ยงได้ อันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ
หลีกเลี่ยงได้ เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งเป็น
ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน
แม้คู่กรณีไม่ยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุด
ก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยและพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

เรื่องที่ ๓๓

การหักกลบลบหนี้ในสัญญาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๔/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การที่หน่วยงานทางปกครองนำเงินค่าปรับที่ต้องคืนให้แก่คู่สัญญาตามสัญญาจ้างฉบับหนึ่ง ไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการหักค่าปรับและการบอกเลิกสัญญาจ้าง เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่สามารถจะนำเงินค่าปรับจากสัญญาจ้างทั้งสองฉบับไปหักกลบลบหนี้กันได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การหักกลบลบหนี้กันในสัญญาทางปกครอง จะต้องปรากฏว่าหนี้ตามสัญญาทั้งสองฉบับมีมูลหนี้อันเป็นวัตถุอย่างเดียวกัน โดยหนี้ทั้งสองรายถึงกำหนดชำระแล้ว และสภาพแห่งหนี้เปิดช่องให้หักกลบลบหนี้กันได้ และประการสำคัญ คือ จะต้องได้ความว่า สิทธิเรียกร้องนั้นต้องไม่มีข้อโต้แย้งกันอยู่ระหว่างคู่สัญญา เพราะมิฉะนั้นแล้วคู่สัญญาก็จะไม่สามารถใช้สิทธิในการที่จะหักกลบลบหนี้กันได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓๔๑ และมาตรา ๓๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การหักกลบลบหนี้ในสัญญาทางปกครอง

เป็นที่ทราบกันว่าสัญญาทางปกครองมีลักษณะที่สำคัญแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของตัวคู่สัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญา ฐานะของคู่สัญญา และผลจากการทำสัญญา เป็นต้น ซึ่งหลักการและผลของการทำสัญญาทางปกครองในบางประการนั้น ก็ยังคงยึดถือแนวทางในการปรับใช้และผลของสัญญาทางแพ่งอยู่ในบางกรณี เช่น เรื่องผลแห่งหนี้ การโอนสิทธิเรียกร้อง ความระงับแห่งหนี้ การกำหนดดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ เป็นต้น ซึ่งสิทธิประการหนึ่งของคู่สัญญาในการที่จะหักกลบลบหนี้ในสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งหนี้เป็นอย่างเดียวกันนั้น จะสามารถนำมาใช้กับสัญญาทางปกครองได้หรือไม่ เพียงใดนั้น สามารถหาคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๔/๒๕๕๒

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล (สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (เดิม)) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ.) ก่อสร้างโรงเรือนโคนมพร้อมโรงรีดนม ๑ หลัง ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๕๓ โดยมีธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสดหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นผู้ค้ำประกัน หลังจากตกลงทำสัญญาและทำการก่อสร้างแล้ว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าไป ๙๙ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหักเงิน

ค่าจ้างเป็นค่าปรับตามข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้างวันละ ๔,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๓๙๒,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าไม่เป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้อนุมัติให้ขยายเวลาก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีออกไปอีก ๕๙ วัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะหักเงินจากค่าจ้างเป็นค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๓ ได้เพียง ๓๙ วัน วันละ ๔,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๕๖,๐๐๐ บาท เท่านั้น สำหรับจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเกิน ตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของสัญญาจ้าง กำหนดว่า หากมีเงินค่าจ้างตามสัญญาที่หักไว้จ่ายเป็นค่าปรับแล้วยังเหลืออยู่อีกเท่าใด ผู้ถูกฟ้องคดีจะคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับนำเงินค่าปรับที่หักเกินจำนวนดังกล่าวไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกผู้ถูกฟ้องคดีหักจากค่าจ้างตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ข้อ ๑๕ อีกสัญญาหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้จ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโรงปฏิบัติงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร พร้อมระบบบำบัดน้ำเสียและครุภัณฑ์ ๑ หลัง เนื่องจากการดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับเป็นจำนวน ๔๓๕ วัน วันละ ๙,๘๔๙ บาท เช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่คืนเงินค่าปรับส่วนที่เกินตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่กล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้าง

โรงปฏิบัติงานแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร พร้อมระบบบำบัดน้ำเสียและครุภัณฑ์ ๑ หลัง ล้ำค่ากว่ากำหนดตามสัญญาเป็นจำนวน ๔๓๕ วัน จะต้องถูกหักเงินค่าจ้างวันละ ๙,๘๔๙ บาท รวมเป็นเงิน ๔,๒๘๔,๓๑๕ บาท และผู้ฟ้องคดีเองก็ได้โต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับการคิดค่าปรับและการบอกเลิกสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ อย่างไม่เป็นธรรมของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในขณะนี้ กรณีจึงถือได้ว่าสิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ยังมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๓๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องใดยังมีข้อต่อสู้อยู่ สิทธิเรียกร้องนั้นท่านว่าหาอาจจะเอามาหักกลบลบหนี้ได้ไม่ อีกทั้งการปรับตามสัญญาและการหักกลบลบหนี้ตามสัญญาทั้งสองฉบับ มีหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา กล่าวคือ ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้จัดให้ธนาคารทหารไทยฯ เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาในวงเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอาจเรียกเอาหลักประกันที่ว่านี้ หรือจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับต่อศาลก็ย่อมกระทำได้ตามข้อ ๑๗ ของสัญญาจ้าง นอกจากนี้ เงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเกินไปจำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีเองก็ได้มีหนังสือขออนุมัติกรมบัญชีกลางคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นผลให้การส่งมอบงานงวดสุดท้ายไม่เกินกำหนดเวลาตามสัญญา ซึ่งกรมบัญชีกลางก็ได้อนุมัติเบิกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว เพียงแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น โดยจะกันเงินจำนวนนี้ไว้เพื่อนำไปหักกลบลบหนี้

กับเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับจำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการหักค่าปรับและการบอกเลิกสัญญาตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ อยู่เช่นนี้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่ได้ทำสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถหักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาตามข้อ ๑๗ ของสัญญาจ้าง อีกทั้งเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๔๑ และมาตรา ๓๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิจะนำเงินค่าปรับจำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ไปหักกลบลบหนี้กับค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับที่ต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๓ จำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องถูกผู้ถูกฟ้องคดีหักตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญา จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรณีที่จะหักกลบลบหนี้กันในสัญญาทางปกครอง โดยการนำเงินค่าปรับที่ต้องคืนให้แก่คู่สัญญาฝ่ายซึ่งผิดสัญญาจ้างฉบับหนึ่ง ไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับของคู่สัญญาฝ่ายนั้นตามสัญญาจ้างอีกฉบับหนึ่งได้นั้น จะต้องปรากฏว่าหนี้ตามสัญญาทั้งสองฉบับ

มีมูลหนี้อันเป็นวัตถุอย่างเดียวกัน โดยหนี้ทั้งสองรายถึงกำหนดชำระแล้วและสภาพแห่งหนี้เปิดช่องให้หักกลบลบหนี้กันได้ และประการสำคัญ คือ ยังจะต้องได้ความว่าสิทธิเรียกร้องนั้นต้องไม่มีข้อโต้แย้งกันอยู่ระหว่างคู่สัญญา เพราะมีฉะนั้นแล้วคู่สัญญาฝ่ายซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าปรับตามสัญญา (ซึ่งในที่นี้ คือ หน่วยงานทางปกครอง) ก็จะไม่สามารถใช้สิทธิในการที่จะหักกลบลบหนี้กันในจำนวนเงินค่าปรับดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓๔๑ และมาตรา ๓๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เรื่องที่ ๓๔

การเวนคืนที่ดินกับการกำหนด ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๓/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

เมื่อที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินที่มีการพัฒนาแล้ว และตั้งอยู่ในชุมชนย่านการค้า มีสาธารณูปโภคครบถ้วน มีการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ย่อมได้รับความเสียหายมากกว่าเจ้าของที่ดินแปลงอื่นที่มีสภาพเป็นที่นาและทุ่งหญ้าที่ยังไม่มีการพัฒนา การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาค่าทดแทนที่ดินที่มีสภาพเป็นที่นาและทุ่งหญ้าในบริเวณเดียวกัน แต่ต่ำกว่าราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีสภาพโดยทั่วไปดีกว่าจึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนค่าถมดินและค่าสิ่งก่อสร้างซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับไว้แล้ว เป็นค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นมีสิทธิได้รับโดยชอบและแตกต่างห่างจากค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ ดังนั้น กรมทางหลวงจึงไม่สามารถนำค่าทดแทนค่าถมดิน และค่าสิ่งก่อสร้างมาเป็นเหตุในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าความเป็นจริงได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน แม้อยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกัน แต่ถ้ามีลักษณะของพื้นที่และประโยชน์ใช้สอยที่แตกต่างกัน การกำหนดค่าทดแทนย่อมต่างกันด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

การเวนคืนที่ดินกับการกำหนด ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

ในยุคปัจจุบันที่โลกได้มีการพัฒนาไปในทุก ๆ ด้าน การค้าและระบบเศรษฐกิจที่เจริญขึ้นทำให้ทุกคนจำเป็นต้องมีการติดต่อสื่อสารกันมากขึ้นตามไปด้วย ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ดินด้านการอุปโภคและการบริโภค การจัดให้มีการตัดถนนพาดผ่านในพื้นที่ต่าง ๆ ก็เป็นการพัฒนาด้านอุปโภคที่จำเป็นประการหนึ่งซึ่งขาดเสียมิได้ในยุคนี้ เนื่องมาจากความสะดวกสบายในการติดต่อสื่อสารและการคมนาคมระหว่างกัน อย่างไรก็ตามในการตัดถนนแต่ละครั้งย่อมต้องมีการตัดถนนผ่านพื้นที่ส่วนบุคคล แต่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รัฐจึงใช้วิธีการเวนคืนที่ดินในบริเวณที่ต้องการตัดถนนผ่าน โดยการออกพระราชกฤษฎีกามาใช้บังคับเพื่อจะเวนคืนที่ดินบริเวณดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริงนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ สำหรับการเวนคืน คือ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน เนื่องจากเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมักจะโต้แย้งว่าการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินของตนมีราคาต่ำเกินไป ซึ่งในกรณีประเด็นปัญหาดังกล่าวสามารถหาคำอธิบายได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๓/๒๕๕๒ สรุปความได้ดังนี้

ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตั้งอยู่ที่ตำบลพระอาจารย์ อำเภองครักษ์ จังหวัดนครนายก ได้ถูกเวนคืนทั้งแปลงตาม

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดิน โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ได้มีมติกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่จะต้องถูกเวนคืนเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ ทำให้ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับค่าทดแทนในอัตราตารางวาละ ๑,๒๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับค่าทดแทนไปแล้วและได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาและเดินทางไปตรวจสอบสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนพบว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้อุทธรณ์รายอื่น ๆ ชุดเดียวกันที่อยู่ในตำบลพระอาจารย์และตำบลชุมพล อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นที่นาและทุ่งหญ้า ไม่มีการพัฒนา มีเพียงบางแปลงที่เป็นอาคารพาณิชย์ และมีสภาพด้อยกว่าที่ดินในตำบลพืชอุดม อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี อีกทั้งที่ดินส่วนใหญ่ยังคงมีทางเข้าออกสู่ถนนได้เหมือนเดิม เช่นนี้จึงไม่เป็นการเสียประโยชน์ที่จะต้องชดเชยความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีก แต่เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่าที่ดินในกลุ่มนี้อยู่ห่างจากที่ดินที่ถูกเวนคืนในตำบลพืชอุดมซึ่งได้รับค่าทดแทนตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท ไม่มากนักและไม่ห่างจากทางหลวงเดิม จึงปรับค่าทดแทนให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นราคาตารางวาละ ๒,๕๐๐ บาท ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็เห็นชอบตามความเห็นนี้ด้วย แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังไม่พอใจค่าทดแทนดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ และหากไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นหรือไม่ เพียงใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นที่ดินที่มีการพัฒนาแล้ว และตั้งอยู่ในชุมชนย่านการค้า มีสาธารณูปโภคครบถ้วน มีการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ด้วยการให้ผู้อื่นเช่าอาคารเพื่อทำกิจการอู่ซ่อมรถยนต์และร้านขายสินค้า เมื่อที่ดินดังกล่าวถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมได้รับความเสียหายมากกว่าเจ้าของที่ดินแปลงอื่นที่มีสภาพเป็นที่นาและทุ่งหญ้าที่ยังไม่มีการพัฒนา การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เท่ากับที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งหมดในตำบลพระอาจารย์และตำบลชุมพล อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก โดยมีได้คำนึงถึงความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวง) จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาทดแทนที่ดินที่มีสภาพเป็นที่นาและทุ่งหญ้าในบริเวณเดียวกัน แต่ต่ำกว่าราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในเขตตำบลพิชอุดม อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ซึ่งมี

สภาพโดยทั่วไปดีกว่า จึงชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว และสำหรับค่าถมดินและค่าสิ่งก่อสร้างซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับไปแล้วเป็นค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นมีสิทธิได้รับโดยชอบตามมาตรา ๑๘ (๒) หรือมาตรา ๑๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเป็นค่าทดแทนคนละส่วนแยกต่างหากจากค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิได้รับในฐานะเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวง) จึงไม่สามารถนำเอาค่าทดแทน ค่าถมดิน และค่าสิ่งก่อสร้างมาเป็นเหตุในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่ำกว่าความเป็นจริงได้

จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน แม้อยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกัน แต่ถ้ามีลักษณะของพื้นที่และประโยชน์ใช้สอยที่แตกต่างกัน ก็ทำให้ต้องมีการกำหนดค่าทดแทนที่ต่างกันด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม ส่วนค่าทดแทนค่าถมดินและค่าสิ่งก่อสร้างถือเป็นค่าทดแทนต่างหากที่ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว จึงไม่สามารถนำค่าทดแทนส่วนนี้มาเป็นเหตุให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ต้องถูกเวนคืนมีราคาต่ำกว่าความเป็นจริงได้

เรื่องที่ ๓๕
ยกเลิกสิทธิทำการค้า ...
เพื่อประโยชน์สาธารณะ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๘/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การออกประกาศกำหนดบริเวณจุดผ่อนผันให้ตั้งแผงลอยทำการค้าบริเวณทางเท้าสาธารณะ เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์กับผู้รับอนุญาต และเมื่อข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ผู้อำนวยการเขต (กรุงเทพมหานคร) จึงมีคำสั่งยกเลิกสิทธิในอันที่จะทำการค้าในบริเวณจุดผ่อนผัน คำสั่งยกเลิกสิทธิดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิทำการค้า และผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เดิมการออกประกาศจุดผ่อนผันให้ค้าขายได้เพราะไม่มีความจำเป็นต้องใช้ทางเพื่อเข้าออกสู่ถนนสาธารณะของประชาชน แต่เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้บริเวณดังกล่าวสำหรับประชาชนใช้ในการสัญจร อันเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นกรณีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจที่จะออกคำสั่งยกเลิก

จุดผ่อนผันนั้นได้ตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ยกเลิกสิทธิทำการค้า ... เพื่อประโยชน์สาธารณะ

หากท่านได้นั่งรถตระเวนในกรุงเทพมหานครแล้ว หันมามองริมทางเท้า สิ่งที่มีให้เห็นจนชินตาก็คือรถเข็น หาบเร่ แผงลอย ซึ่งจะวางขายกันมากมายไม่ว่าจะเป็นของกินของใช้ ไม่ว่าต้องการอะไรก็เลือกดูเลือกหาได้ตามใจชอบ เพราะราคาสินค้าไม่แพงเมื่อเทียบกับสินค้าที่วางขายตามห้างสรรพสินค้า ทำให้คนส่วนใหญ่มีกำลังพอที่จะซื้อหาได้ จากกรณีดังกล่าว หาบเร่แผงลอยบนทางเท้าในเขตกรุงเทพมหานครเป็นกิจกรรมเพื่อพาณิชย์กรรมประเภทหนึ่งที่เกิดปัญหามากมาย เนื่องจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้เข้าครอบครองพื้นที่บนทางเท้า ในบริเวณที่มีประชาชนสัญจรไปมา จึงก่อให้เกิดปัญหาการกีดขวางการสัญจรของประชาชน ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม โดยผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้คำนึงถึงแต่ประโยชน์ทางการค้าของตนเองเป็นสำคัญ ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

จากปัญหาประเด็นดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของรถเข็น หาบเร่ แผงลอย จึงส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคนดูแลพื้นที่ทางเท้าหรือพื้นที่สาธารณะกับแม่ค้ารถเข็นหาบเร่แผงลอยอย่างที่เราัมักจะได้ยิน

ข่าวอยู่เสมอ ๆ ดังเรื่องตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
 อ. ๓๓๘/๒๕๕๒ ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นผู้ที่มีรายชื่อ
 ในบัญชีผู้ทำการค้าขายหรือจำหน่ายในที่สาธารณะ ต่อมา
 ผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งยกเลิกสิทธิทำการค้า
 บริเวณทางเท้าในจุดผ่อนผันของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ เนื่องจาก
 กรุงเทพมหานครอนุญาตให้บริษัท ร. ตัดคันหินบริเวณทางเท้า
 พิกาท เพื่อให้ผู้ที่พักอาศัยในที่ดินและอาคารชุดใช้เป็นทาง
 เข้าออก ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่าคำสั่งของผู้อำนวยการเขตที่สั่ง
 ยกเลิกสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในการทำการค้าบริเวณทางเท้า
 พิกาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ค้าขายบริเวณ
 ทางเท้าพิกาทมานานหลายปีและคอนโดมิเนียมมีทางเข้าออก
 อยู่แล้ว จึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่
 ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต
 และตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานคร
 มอบหมายตามมาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติ
 ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ อีกทั้ง
 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในพื้นที่เขตบางกอกน้อยในการรักษา
 ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติ
 กรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจ
 หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หน้าที่รักษาความสะอาดและ
 ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดูแลรักษาที่สาธารณะ
 และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๘ (๑) (๔) (๑๐) และ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดปรุงอาหาร ขาย หรือจำหน่ายสินค้า บนถนนหรือในสถานสาธารณะ และวรรคสองบัญญัติว่า ความใน วรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรุงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (๑) หรือ (๒) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงาน จราจร ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ออกคำสั่งยกเลิกสิทธิของผู้ฟ้องคดีในอันที่จะทำการค้าบริเวณ ทางเท้าพิพาทในจุดผ่อนผัน เนื่องจากกรุงเทพมหานครอนุญาต ให้บริษัท ร. ตัดคั้นหินบริเวณทางเท้าพิพาทเพื่อให้ผู้ที่พักอาศัย ในที่ดินและอาคารใช้เป็นทางเข้าออก เห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ยกเลิกสิทธิทำการค้าบริเวณทางเท้าพิพาทในจุดผ่อนผันเป็น การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อการอนามัยสิ่งแวดล้อมและ ควบคุมดูแลที่สาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานครภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นไม่สามารถค้าขายในที่พิพาทได้ต่อไป จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งดังกล่าวจะมีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ตามประกาศกำหนดจุดผ่อนผัน ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีจะเพิกถอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นดังกล่าว จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๓ วรรคสอง (๓) บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ “(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้” เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศกำหนดจุดผ่อนผันที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นตั้งแผงลอยบนทางเท้าพิพาทได้นั้น เป็นการเบียดเบียนบุคคลอื่น ๆ ในอันที่จะใช้ทางเท้าพิพาทได้โดยสะดวก เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศ

ให้เป็นจุดผ่อนผันได้อาจเป็นเพราะว่าบริเวณทางเท้าพิพาทไม่มีความจำเป็นต้องใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะของประชาชนจำนวนมาก การประกาศจุดผ่อนผันดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิของบุคคลอื่นที่จะขอใช้ทางเท้าพิพาทหากมีความจำเป็น เมื่อกรุงเทพมหานครได้อนุญาตให้บริษัท ร. ตัดคันหินบริเวณทางเท้าพิพาทเพื่อให้ผู้ที่พักอาศัยในที่ดินและอาคารใช้เป็นทางเข้าออก และบริษัทมีความจำเป็นต้องตัดคันหินทางเท้าพิพาทตามที่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทำการค้าบริเวณทางเท้าพิพาทในจุดผ่อนผันเปลี่ยนแปลงไป เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถจะผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตั้งแผงลอยบนทางเท้าพิพาทได้อีกต่อไป ส่วนข้อกล่าวอ้างที่ว่าอาคารมีทางเข้าออกเดิมอยู่แล้วนั้น เห็นว่า ตามข้อ ๘ ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๑ กำหนดว่า อาคารที่ต้องมีที่จอดรถยนต์ กลับริถยนต์ และทางเข้าออกของรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้อนุญาตตัดคันหินทางเท้าเพื่อเป็นทางเข้าออกของอาคาร กรณีทางเข้าออกเป็นทางให้รถยนต์วิ่งทางเดียวให้ตัดคันหินทางเท้าได้กว้างไม่เกิน ๔.๕๐ เมตร กรณีทางเข้าออกที่ให้รถยนต์วิ่งสวนกันได้ให้ตัดคันหินทางเท้าได้กว้างไม่เกิน ๘ เมตร เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่าทางเข้าออกเดิมของคอนโดมิเนียมมีความกว้างประมาณ ๔.๕๐ เมตร ซึ่งเป็นกรณีสำหรับทางให้รถยนต์วิ่งทางเดียว

จึงเป็นกรณีที่คอนโดมิเนียมต้องทำทางเข้าออกกว้าง ๔.๕๐ เมตร
 เพิ่มอีกหนึ่งช่องทาง เพื่อรถยนต์ใช้เป็นทางเข้าหรือออกโดยไม่ต้อง
 วิ่งสวนทางกันในช่องทางเข้าออกเดิม ประกอบกับทางเข้าออกเดิม
 อยู่ห่างจากป้ายรถประจำทางประมาณ ๕๔ เมตร จึงอาจก่อให้เกิด
 ความไม่สะดวกในการสัญจรของประชาชนทั่วไปที่ใช้บริการ
 รถประจำทางและประชาชนที่พักอาศัยในคอนโดมิเนียมด้วย
 ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ที่มุ่งแต่ประโยชน์ของฝ่ายตน
เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ จึงฟัง
 ไม่ขึ้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการที่กรุงเทพมหานครจำเป็นต้อง
 อนุญาตให้บริษัท ร. ตัดคันหินบริเวณทางเท้าพิพาทเป็นทาง
 เข้าออกคอนโดมิเนียม เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์
 เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับที่พิพาทเป็นทางเท้าสาธารณะ
 ที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาร่วมกัน การประกาศจุดผ่อนผัน
 และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตั้งแผงลอยบริเวณทางเท้าพิพาท
 ย่อมทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถใช้บริเวณทางเท้าพิพาทได้
 โดยสะดวก เมื่อมีประชาชนจำนวนมากต้องใช้ทางเท้าบริเวณ
 พิพาทมากขึ้น หากไม่เพิกถอนสิทธิทำการค้าบริเวณพิพาท
 ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อ**ประโยชน์สาธารณะ** ฉะนั้น จึงมีเหตุ
 อันสมควรที่จะต้องเพิกถอนสิทธิการค้าแผงลอยซึ่งเป็นสิทธิ
 บ้างเอกชนเพื่อการบริการประโยชน์สาธารณะ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี
 ที่ยกเลิกสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในการทำการค้าบริเวณทางเท้า
 พิพาทในจุดผ่อนผัน จึงชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้คำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนจำนวนมากที่จำเป็นต้องใช้ที่สาธารณะบริเวณพิพาทในการเข้าออกที่พักอาศัยและใช้สัญจรไปมา จึงสามารถที่จะยกเลิกเพิกถอนสิทธิทำการค้าในที่สาธารณะได้ เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ประกอบกัน ซึ่งถ้าหากไม่ยกเลิกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวแล้ว ก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

เรื่องที่ ๓๖
การไม่ปฏิบัติตามระเบียบภายใน
ของหน่วยงานทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๔/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การที่นายอำเภออนุมัติใช้เงินทดรองราชการไม่ถูกต้องตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินทดรองราชการ จังหวัดไม่อาจยกเอาการกระทำดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องการบริหารงานภายในขึ้นอ้างเพื่อไม่จ่ายค่าจ้างซ่อมแซมถนนให้กับผู้รับจ้างได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นเรื่องของการบริหารงานภายในหน่วยงานทางปกครอง การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องไปว่ากล่าวกันเองกับเจ้าหน้าที่ หน่วยงานทางปกครองไม่อาจยกระเบียบดังกล่าวขึ้นอ้างเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกที่เข้ามาผูกพันด้วยในฐานะคู่สัญญา และได้ดำเนินงานแล้วเสร็จตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานที่ผิดพลาดหรือไม่เป็นไปตามระเบียบภายในของหน่วยงานได้

การไม่ปฏิบัติตามระเบียบภายใน ของหน่วยงานทางปกครอง

หน่วยงานทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนก็ตาม ต่างมีกฎหมายควบคุมในการจัดตั้งและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนถูกต้องตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยนอกจากจะมีกฎหมายที่กำหนดถึงการดำเนินงานในภาพรวมแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ยังจะต้องมีกฎระเบียบภายในหรือระเบียบปฏิบัติภายในเพื่อให้มีแนวทางในการปฏิบัติงานเป็นอย่างเดียวกันและสอดคล้องต้องกัน อันจะก่อให้เกิดความราบรื่นและลดข้อปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ได้ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการนั้น ๆ ไม่ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้และเป็นกรณีซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกด้วยแล้ว หน่วยงานจะสามารถยกเอาการที่เจ้าหน้าที่ของตนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบมาเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกซึ่งเข้ามาผูกพันด้วยในฐานะคู่สัญญาได้หรือไม่ มีตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๔/๒๕๕๒

ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (จังหวัดประจวบคีรีขันธ์) โดยนายอำเภอบางสะพานน้อยผู้รับมอบอำนาจตามระเบียบ

กระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการซ่อมแซมถนนจำนวน ๔ สาย ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำท่วม รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๐๘,๑๐๐ บาท ซึ่งตามบันทึกตกลงจ้างเหมากำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำการซ่อมแซมถนนเสร็จบริบูรณ์ภายในกำหนด และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๐๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาติจ่ายเงินให้ โดยได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบว่าอำเภอบางสะพานน้อยได้อนุมัติใช้เงินทดรองราชการไปก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้เป็นภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งผิดหลักเกณฑ์ในสาระสำคัญที่ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดียังมีได้รับค่าจ้างทำงานซ่อมแซมถนนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นายอำเภอบางสะพานน้อยอนุญาติใช้เงินทดรองราชการไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงไม่อนุญาติให้เบิกจ่ายเงินได้นั้น เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นเรื่องการบริหารงานภายในหน่วยงานทางปกครอง การที่นายอำเภอบางสะพานน้อยซึ่งเป็น

เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องไปว่ากล่าวกันเองกับนายอำเภอบางสะพานน้อย ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจยกระเบียบดังกล่าวขึ้นอ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้รับผลกระทบ ทั้งการงานที่นายอำเภอบางสะพานน้อยจ้างให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก็สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน จึงไม่มีเหตุผลที่จะได้รับการงานที่ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำไปโดยไม่ต้องเสียค่าจ้างอันเป็นค่าตอบแทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจยกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อตัดสิทธิตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีได้ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๐๘,๑๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวจนกว่าจะชำระเสร็จ

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นเรื่องของการบริหารงานภายในหน่วยงานทางปกครอง การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องไปว่ากล่าวกันเองกับเจ้าหน้าที่ หน่วยงานทางปกครองไม่อาจยกระเบียบดังกล่าวขึ้นอ้างเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกที่เข้ามาผูกพันด้วยในฐานะคู่สัญญาและได้ดำเนินงานแล้วเสร็จตาม

ข้อตกลงที่กำหนดไว้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานที่ผิดพลาด
หรือไม่เป็นไปตามระเบียบภายในของหน่วยงานได้

เรื่องที่ ๓๗

เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอย่างไร ...

ให้ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๕/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การเพิกถอนประกาศผลการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งสอบคัดเลือกได้ยังมีได้ใช้ประโยชน์จากประกาศฉบับเดิม ยังมีได้รายงานตัวและยืนยันสิทธิเข้าศึกษาตามประกาศฉบับเดิม การเพิกถอนไม่ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของประกาศฉบับเดิมนั้นตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยไม่ได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีมารายงานตัวเพื่อเข้าศึกษา จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ประกาศผลการสอบคัดเลือกเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งให้ประโยชน์ในลักษณะอื่น ที่มีใช้เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

๒. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น โดยต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น กับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน แต่ความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าว จะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งได้ใช้ประโยชน์ไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอย่างไร ... ให้ชอบด้วยกฎหมาย

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานต่าง ๆ บรรลุผลได้ ซึ่งเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่เราพบเห็นบ่อยที่สุดปรากฏในรูปของ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจมีผลเป็นการให้ประโยชน์หรือสร้างภาระให้แก่ผู้รับคำสั่งก็ได้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แต่ปรากฏว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้สิ้นผลไป ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังเช่นคดีตัวอย่างเกี่ยวกับการประกาศผลการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย ซึ่งมีความสำคัญสำหรับผู้เข้ารับการสอบคัดเลือก โดยหากมีการเปลี่ยนแปลงประกาศผลการสอบในภายหลังย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลดังกล่าวเป็นอย่างมาก กรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองจะต้องทำอย่างไรหากคำตอบได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๕/๒๕๕๒

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกประกาศคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙ โดยมีกรอบการรับนักศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวจำนวน ๔๘ คน ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ

เข้าศึกษาจำนวน ๔๘ คน และรายชื่อผู้ที่ได้รับคัดเลือกสำรองอีกจำนวน ๔๘ คน โดยปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนเป็นผู้ได้รับคัดเลือกสำรอง หลังจากนั้น ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เทียบผลการเรียนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในปี ๒๕๔๗ และปี ๒๕๔๘ มาเป็นระบบใหม่ เนื่องจากคะแนนของผู้สำเร็จการศึกษาในปีดังกล่าวกับผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ชั้น ม.๖ มีการคิดคะแนนต่างกัน และสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติได้มีการแก้ไขคะแนน O - NET และ A - NET ใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้เทียบผลคะแนนผู้สอบคัดเลือกดังกล่าวแล้วจัดเรียงลำดับใหม่ และได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙ ใหม่ ทำให้ผู้สอบคัดเลือกได้เข้าศึกษาในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตตามประกาศฉบับใหม่เพิ่มขึ้นจากกรอบผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามประกาศเดิมในลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๔๘ อีก ๒๒ คน รวม ๗๐ คน และทำให้ลำดับที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนต้องเปลี่ยนไปจากที่ประกาศไว้เดิม ต่อมา มีผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามประกาศฉบับใหม่สละสิทธิการเข้าศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวจำนวน ๒๑ คน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เรียกผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคน ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในลำดับสำรองให้มารายงานตัวเพื่อเข้ารับการศึกษานในหลักสูตรดังกล่าวแทนที่ผู้ที่สละสิทธิแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งรับผู้ฟ้องคดีเข้าศึกษาในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙ เดิม และการเพิกถอนประกาศดังกล่าวแล้วออกประกาศฉบับใหม่ มีลักษณะเป็นการแจ้งผลการสอบหรือการวัดความรู้ หรือความสามารถของบุคคล ดังนั้น จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิมแล้วออกประกาศฉบับใหม่ จะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิมที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกสำรองเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิมแล้วออกประกาศฉบับใหม่ได้ตามนัยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น คือนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ว่ามี การคำนวณคะแนนผิดพลาด ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริง

ฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษา
 ฉบับใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนประกาศฉบับเดิมภายใน
 เก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนประกาศดังกล่าว และ
 การเพิกถอนประกาศฉบับเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการ
 กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริต
 ของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น
 กับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน แต่ความเชื่อโดยสุจริต
 ดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้
 ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไข
 เปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหาย
 เกินควรแก่กรณี ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ
 มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน
 ซึ่งในวันที่มีการออกประกาศฉบับใหม่ ผู้มีชื่อในประกาศฉบับเดิม
 รวมทั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้รับประโยชน์จากประกาศ
 ฉบับเดิม ยังมีได้รายงานตัวและยืนยันสิทธิเข้าศึกษาตาม
 ประกาศฉบับเดิม อันจะถือว่าได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากประกาศ
 ฉบับเดิมแล้วแต่อย่างใด การเพิกถอนดังกล่าวจึงไม่ต้องคำนึงถึง
 ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของประกาศ
 ฉบับดังกล่าว ดังนั้น การเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ
 เข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙
 ฉบับเดิมดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และ
 เมื่อประกาศฉบับเดิมถูกเพิกถอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว
 ย่อมสิ้นผลใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เรียกผู้ฟ้องคดีเข้าศึกษา

ตามประกาศฉบับเดิม จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฉบับใหม่จำนวน ๗๐ คน โดยยึดเอาจำนวน ๔๘ คน เป็นกรอบ แล้วเพิ่มจำนวนผู้สอบคัดเลือกที่ได้คะแนนตามผลคะแนนที่มีการคำนวณใหม่ระหว่างผู้ที่ได้คะแนนในลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๔๘ ตามประกาศฉบับเดิมอีก ๒๒ คน รวมเป็น ๗๐ คน และประกาศรายชื่อสำรองซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีอีก ๒๔ คน ดังนั้น ผู้ที่มีรายชื่อตั้งแต่ลำดับที่ ๔๙ ถึงลำดับที่ ๗๐ แท้จริงแล้วเป็นผู้ได้รับคัดเลือกในลำดับสำรองลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๒๒ ส่วนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกในลำดับสำรองที่ ๒๓ เป็นต้นไป เมื่อปรากฏว่ามีผู้สละสิทธิ ๒๑ คน จึงต้องเลื่อนรายชื่อในลำดับที่ ๔๙ ไปจนถึงลำดับที่ ๖๙ เป็นผู้ที่มีสิทธิเข้าศึกษาแทน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งมีรายชื่ออยู่ในลำดับสำรองตามประกาศฉบับใหม่ให้มารายงานตัวแทนที่ผู้สละสิทธิ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า ประกาศผลการสอบคัดเลือกเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่มีประโยชน์หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งหากจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น ฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงจะเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
ที่ชอบด้วยกฎหมายดังเช่นที่ศาลได้วินิจฉัยไว้ในคดีนี้
