

เรื่องที่ ๑
เดือดร้อนหรือเสียหายที่ (ไม่) มี
สิทธิฟ้องคดีปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๕/๒๕๕๑ ที่ ๓๐๕/๒๕๕๑
ที่ ๔๘๖/๒๕๕๑ ที่ ๖๖๔/๒๕๕๑ ที่ ๘๔๖/๒๕๕๑ ที่ ๖๗/๒๕๕๒
ที่ ๘๐/๒๕๕๒ ที่ ๒๔๗/๒๕๕๒ และที่ ๕๑๒/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

คดีที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง เช่น เงื่อนไขการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายนั้น อาจถูกขยายความหรือตีความได้หลากหลายตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และยังต้องมีความใกล้ชิดถึงขั้นที่การกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมาย

ของผู้ฟ้องคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือผลกระทบดังกล่าว จะต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในอนาคตอย่างแน่นอน นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดียังจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยนิตินัยด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายที่จะกล่าวอ้างขึ้นมาใช้บังคับกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย อยู่แล้วจะกล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการนั้นมิได้

เดือดร้อนหรือเสียหายุที่ (ไม่) มี สิทธิฟ้องคดีปกครอง

กว่า ๑๑ ปี ที่ศาลปกครองเปิดทำการ

หลายคนรู้จักศาลปกครองเป็นอย่างดี บางคนอาจมีโอกาศได้ใช้บริการ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดี การปรึกษาหารือแนวทางการฟ้องคดี หรือติดตามข่าวความเคลื่อนไหวของคดี แต่กระนั้นก็อาจมีบางคนที่ยังไม่รู้จักศาลปกครองหรือรู้จักแต่เพียงว่าเป็นศาลที่ทำหน้าที่พิพากษาคดีเหมือนๆ กับศาลอื่นๆ ที่คุ้นเคยเป็นอย่างดีในสังคมประชาธิปไตย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะของสังคมไทยในห้วงเวลานี้ หลายฝ่ายต่างหยิบยกเอาความเป็น “ประชาธิปไตย” หรือแม้กระทั่งการใช้ “อำนาจตุลาการหรือศาล” หรือการใช้ “อำนาจอธิปไตย” ในแง่มุมต่างๆ มาเป็นประเด็นในการวิพากษ์วิจารณ์ อาจผิดบ้างถูกบ้าง ก็เป็นการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเสรีของปัจเจกบุคคล ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของผู้เสพเองที่จะต้องพิจารณาใคร่ครวญด้วยเหตุและผลตามหลักวิชาการที่ถูกต้อง

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าหนึ่งในองค์กรที่มีการกล่าวถึงก็คือ “ศาลปกครอง”

หลายคนรับรู้ถึงความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครองว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาท อันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร รวมทั้งการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ อันเนื่องจากการใช้อำนาจหรือ จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น

และหลายคนได้รับรู้บทบาทของศาลปกครองจาก คำตัดสินในคดีพิพาทหลายๆ คดี

เช่น คดีแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คดีเขาพระวิหาร คดี มาบตาพุด หรือคดีอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งล้วนแล้วส่งผลให้ ประชาชนและสังคมได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อย่างสมบูรณ์ภายใต้กฎหมาย

แต่กระนั้นก็มีอีกหลายคดีที่ศาลปกครองมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีจากสารบบความ อันเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคดีที่ **“ไม่อยู่ใน อำนาจศาลปกครอง”** ที่จะวินิจฉัยคดี หรือการฟ้องคดี **“ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง”** ตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนดไว้ หรือก่อนฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

หรือผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่กำหนด ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้อง เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ หรือการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทาง ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน สมควร

อย่างไรก็ตาม ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายข้างต้น อาจถูกขยายความหรือตีความได้หลากหลายตามข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี แต่หากพิจารณาจากบรรทัดฐานที่ ศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้แล้ว ก็สามารถจำแนกเกณฑ์สำคัญ ที่ใช้ในการพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมี สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนี้

ประการแรก ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว

ถึงแม้การได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะไม่จำเป็น ถึงขนาดที่สิทธิของบุคคลนั้นถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างน้อยบุคคลนั้น ก็จะต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับ

ความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว จากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ทั้งยังต้องมีความใกล้ชิดถึงขั้นที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเหตุการณ์หรือผลกระทบดังกล่าวจะต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดี ในอนาคตอย่างแน่นอน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๖/๒๕๕๑ และที่ ๖๖๔/๒๕๕๑) เช่น

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการสรรหาและเสนอชื่อ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยจากคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีฯ ชุดเดิม ต่อมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาฯ ชุดใหม่ เพื่อสรรหา อธิการบดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว เพราะการแต่งตั้งคณะกรรมการ สรรหาชุดใหม่มีผลเป็นการยกเลิกการสรรหาอธิการบดี ที่คณะกรรมการสรรหาชุดเดิมได้ดำเนินการไว้แล้วโดยปริยาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐/๒๕๕๒)

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อเอกสารประมวลจ้างตาม ประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อจ้าง ติดตั้งเครื่องนับเวลาถอยหลังสัญญาณไฟจราจร โดยมีความ

ประสงค์จะเข้าเสนอราคาประมูลการจ้างกับเทศบาล แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดคุณลักษณะเครื่องนับเวลาตามประกาศแล้วก็เห็นว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคากลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติที่จะเข้าเสนอราคา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่มีสิทธิจะฟ้องเพิกถอนประกาศดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๕/๒๕๕๑)

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประธานกลุ่มภาคประชาชนฟ้องเพิกถอนคำสั่งของกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่อนุญาตให้เทศบาลนครปฐมปลูกสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนครปฐมบนพื้นที่พระราชวังปฐมนคร เพราะเห็นว่าการสร้างอาคารดังกล่าวจะกระทบต่อองค์พระปฐมเจดีย์ ทั้งในด้านทัศนวิสัยทัศนียภาพ และอาจทำลายโบราณสถานทางประวัติศาสตร์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรวมตัวกัน คุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิต และคุ้มครองสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการ

ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ
 ดังนั้น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา
 ค้นคว้าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์
 ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัด
 นครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรม
 แก่ชุมชนเพื่อพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ เป็นไปเพื่อประโยชน์
 โดยรวมของชุมชนและของประเทศตามหลักสิทธิชุมชน ซึ่งเป็น
 ชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมยาวนาน
 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ
 เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (คำสั่งศาลปกครอง
 สูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒)

- ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะกรรมการสรรหาบุคคล
 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี
 ที่ ๒) ออกประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับ
 ราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ โดยกำหนดคุณสมบัติ
 ทั่วไปของผู้มีสิทธิสมัครนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนด
 ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงฟ้องเพิกถอนประกาศดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มี
 คุณสมบัติทั่วไปที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ
 และอ้างว่ามีเจตนาหรือความประสงค์ที่จะสมัครเข้ารับ
 การคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการในสังกัด
 ของสำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ก็ตาม

แต่เมื่อได้พิจารณาจากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดียังไม่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาหรือความประสงค์อันแท้จริงที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังที่อ้างแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำต่างๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๖/๒๕๕๑)

ประการที่สอง ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย “โดยนิตินัย”

หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะกล่าวอ้างขึ้นมาชี้แย้งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น กรณีที่บุคคลใดเป็นผู้ที่กระทำผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนกฎหมายอยู่แล้วผู้นั้นจะกล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ เช่น

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ ที่แสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิ โดยถูกต้องตามกฎหมายและยังมีการกระทำในลักษณะที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ

หลีกเลี่ยงได้จากการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งให้รื้อถอน และขนย้ายทรัพย์สินออกจากอุทยานแห่งชาติ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีและไม่อาจยกเรื่องการเสียหายบำรุงท้องที่ขึ้นโต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินออกจากบริเวณที่ดิน ซึ่งเป็นอุทยานแห่งชาติได้ เพราะการเสียหายบำรุงท้องที่เป็นเพียงข้อเท็จจริงที่แสดงว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีสิทธิใดตามกฎหมายที่จะกล่าวอ้างชี้ยันหน่วยงานทางปกครอง และไม่มีสิทธิเรียกร้องใดๆ ที่จะโต้แย้งคัดค้านการออกคำสั่งอันเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๕/๒๕๕๑)

ประการที่สาม การแก้ไข เยียวยา หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลปกครอง หมายความว่า คำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอมาในคำฟ้องจะต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ นอกจากนี้ ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองต้องเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำ

หรือตเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของจริง แต่บางกรณีก็ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาล เช่น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองสามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือคำขอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น มิได้เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด หรือผู้ฟ้องคดีมีคำขอในลักษณะที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำบังคับได้ จะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนธนาคารแห่งประเทศไทย ขอให้ลงโทษธนาคาร ก. ซึ่งฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยคิดดอกเบี้ยจากบัญชีของลูกค้า “ชื่อนายเพิ่ม” เกินกว่าประกาศของธนาคาร จึงฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยลงโทษธนาคาร ก.

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยลงโทษธนาคารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว มิได้มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๖/๒๕๕๑)

● กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่านายกเทศมนตรีออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ที่ไม่มีความรู้ในเขตเทศบาลเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เพราะผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนได้เสียภาษีทางตรงและทางอ้อมผ่านการจัดเก็บของเทศบาล จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าเสียหายและให้ดำเนินการกับผู้กระทำผิดดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่ง และการกล่าวอ้างก็เป็นเพียงข้อกล่าวอ้างในฐานะเป็นพลเมืองดีที่คอยเป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการหรือตรวจสอบการกระทำที่อาจเกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ส่วนรวม และเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไกลเกินกว่าเหตุและไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง และการมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการดำเนินการกับผู้กระทำผิดนั้น เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๒/๒๕๕๒)

จากเกณฑ์การพิจารณาในประเด็นต่างๆ ที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ จึงกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือ

เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้
ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ว่า

มิใช่ว่า บุคคลใดก็ได้ที่เห็นว่าการกระทำหรืองดเว้น
การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะฟ้องคดีได้

มิใช่ว่า เพียงแต่จะทีกักหรือมีความรู้สึกไปเองว่า
ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ ๖๗/๒๕๕๒) จะฟ้องคดีได้

มิใช่ว่า ประชาชนคนใดก็ได้ที่ไม่พึงพอใจการปฏิบัติ
หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะฟ้อง
คดีได้

มิใช่ว่า บุคคลใดจะคาดเดาไปก่อนว่าในอนาคตไม่ว่า
เวลาใดเวลาหนึ่ง อาจจะได้รับความสะดวกหรือเสียหาย
จากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐ จะฟ้องคดีได้

หรือ **มิใช่ว่า** ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอตามใจปรารถนา โดย
ไม่คำนึงถึงผลของคำพิพากษาว่าสามารถแก้ไขความเดือดร้อน
เสียหายให้กับตนได้หรือไม่ จะฟ้องคดีได้

หรือ **มิใช่ว่า** ผู้ฟ้องคดีจะนำเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องมี
คำบังคับของศาลปกครอง มาฟ้องคดีได้

แต่เพราะหลักการสำคัญในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองนั้น มุ่งหมายที่จะสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการให้ความสำคัญทั้งในด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและด้านการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของมหาชน ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงและเฉพาะตัวเท่านั้น ทั้งมิใช่เป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายในอนาคตที่อาจจะเกิดหรือไม่เกิดก็ได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่ประสงค์จะฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาและตรวจสอบว่าตนได้รับความ “เดือดร้อนหรือเสียหาย ที่ (ไม่) มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง” ... หรือไม่ ? ก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เรื่องที่ ๒

เดือดร้อนหรือเสียหายแต่เพียงอย่างเดียว ...

ไม่ทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอาศัยในประเทศไทย
 ฟ้องขอให้คืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ
 กระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรและไม่ได้
 เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยภายในหนึ่งปีตามที่กำหนด
 กรณีจึงถือได้ว่าใบสำคัญถิ่นที่อยู่เป็นอันใช้ไม่ได้อีกต่อไป ซึ่งหาก
 ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะกลับเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามเดิม
 ก็ต้องยื่นคำขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ใหม่ตามวิธีการที่กำหนดใน
 กฎกระทรวง ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำบังคับโดยสั่งให้ผู้บัญชาการ
 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ ก็มีได้มีผลเป็น
 การแก้ไขความเดือดร้อนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี
 จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และค่าบังคับนั้นจะต้องมีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ หากค่าบังคับนั้นมิได้มีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไม่ว่าจะเนื่องจากความเดือดร้อนหรือเสียหายได้หมดสิ้นไป หรือการกำหนดค่าบังคับนั้นไม่มีประโยชน์ต่อการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น ย่อมถือว่าบุคคลนั้นมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เดือดร้อนหรือเสียหายแต่เพียงอย่างเดียว ...

ไม่ทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

นอกจากการเป็นบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่จะทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หลักเกณฑ์ในเรื่องของคำขอท้ายคำฟ้องที่ขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ ก็ถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญเช่นกัน โดยผู้ยื่นฟ้องคดีต้องระบุให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลกำหนดค่าบังคับเช่นใด และค่าบังคับนั้นต้องเป็นกรณีที่กฎหมายให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ รวมทั้งผลของการกำหนดค่าบังคับนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ยื่นฟ้องคดีได้รับ หากกรณีค่าบังคับใดมิได้มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว แม้กรณีนั้นกฎหมายจะให้อำนาจศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ กรณีดังกล่าวก็ย่อมถือว่าผู้ยื่นฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังตัวอย่างในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘/๒๕๕๓ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นคนต่างด้าวไร้สัญชาติ เชื้อชาติพม่า ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอาศัยในประเทศไทยและได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปประเทศสหรัฐอเมริกา และเมื่อเดินทางกลับประเทศไทย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง

ตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีออกนอกประเทศเกินระยะเวลา
ที่กฎหมายกำหนด จึงได้ยึดใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการ
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) เพื่อขอให้คืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่
แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ก็ไม่ได้รับคำชี้แจงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่น
ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้มีการคำพิพากษาหรือคำสั่งให้
ผู้ถูกฟ้องคดีคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า
เจ้าหน้าที่ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาว่า
ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีใช้ไม่ได้ต่อไปและได้ยึดใบสำคัญ
ถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไว้ ทั้งไม่แจ้งวิธีการยื่นขอกลับเข้ามา
มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรอันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ โดยมี
คำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามเวลาที่ศาลกำหนด
กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจ
ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ที่จะมี
สิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ
อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และต้องมี
คำขอเพื่อให้ศาลกำหนดค่าบังคับตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง
และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดี ยึดใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไว้ และผู้ถูกฟ้องคดีมิได้คืน ใบสำคัญถิ่นที่อยู่แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว แต่ตามพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดว่า ถ้าผู้ถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่ ได้เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ นั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ต่อไป เว้นแต่ได้ทำหลักฐานการแจ้งออกไป นอกราชอาณาจักรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อกลับเข้ามาอีก ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำหลักฐานให้ และกรณีที่คนต่างด้าวมิได้กลับเข้ามาภายในเวลาที่กำหนด หากประสงค์จะกลับเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามเดิม ให้ยื่นคำขอตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยต้องขอรับ ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ใหม่ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เดินทางกลับเข้ามา ในประเทศไทยภายในหนึ่งปี กรณีจึงถือได้ว่าใบสำคัญถิ่นที่อยู่ เป็นอันใช้ไม่ได้อีกต่อไป ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำบังคับโดยสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ก็มิได้มีผล เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการที่เจ้าหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดียึดใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดี ชอบที่จะไปดำเนินการขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ใหม่

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงขั้นตอนในการยื่นคำขอมีถิ่นที่อยู่ใน ราชอาณาจักรตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เห็นว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายยึดใบสำคัญถิ่นที่อยู่ไว้มิได้มีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็มีใช้ขั้นตอนอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หากแต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนวิธีการขอกลับเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามเดิมของคนต่างด้าวเท่านั้น ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งขั้นตอนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอเพื่อให้ศาลกำหนดค่าบังคับสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ว่า นอกจากจะต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณาด้วยว่าการที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับตามคำขอจะมีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีด้วยหรือไม่ คำขอใดที่เมื่อศาลกำหนดค่าบังคับแล้วไม่มีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไม่ว่าจะเนื่องจากความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นได้หมดสิ้นไป หรือการกำหนดค่าบังคับนั้นไม่มีประโยชน์ต่อการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในคดีนี้ซึ่งใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนให้นั้นใช้ไม่ได้อีกต่อไป การคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ให้

จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณียอมถือว่า
บุคคลผู้นั้นมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครอง
ไม่สามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

เรื่องที่ ๓

**ผู้ที่ไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย
จะอ้างว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายได้หรือไม่**

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

ผู้ประกอบการค้าที่ทำการค้าในบริเวณตลาดนัดที่มีได้กำหนดให้ทำการค้า อันเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และต่อมาเจ้าหน้าที่ไม่ยอมให้ผู้ประกอบการค้าเข้าทำการค้าในบริเวณดังกล่าว มิใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ขัดขวางมิให้เข้าไปทำการค้าในบริเวณดังกล่าวได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

บุคคลที่จะอ้างว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อไม่มีสิทธิตามกฎหมายก็ไม่อาจเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตาม “หลักความเสมอภาค” ได้

ผู้ที่ไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย จะอ้างว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายได้หรือไม่

ในการที่จะนำข้อพิพาทอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สำหรับกรณีของผู้ที่ไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนกฎหมายจะอ้างว่าตนเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะนำคดีมาสู่ศาลปกครองได้หรือไม่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๕๓ ได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทำการค้าในแผงค้าของตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ตลาดนัดจตุจักร) อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ไม่ยอมให้เข้าทำการค้าในแผงค้าของตลาดนัดกรุงเทพมหานครทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปทำการค้าในบริเวณดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เป็นการทำการค้าโดยการชำระค่าปรับให้กับกรุงเทพมหานครในความผิด

ฐานปรุงอาหารขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถาน
สาธารณะซึ่งไม่ได้ประกาศเป็นจุดผ่อนผัน อีกทั้งผู้ฟ้องคดี
ได้อ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้นำพื้นที่นั้นไปก่อสร้างอาคารแล้วให้
ผู้อื่นใช้ประโยชน์แทน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีที่ประกอบอาชีพ
หรือไม่ได้ทำการค้าดังเดิม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการอันใดอันเป็นการขัดขวางมิให้
ผู้ฟ้องคดีเข้าไปทำการค้าในแผงค้าได้ดังเดิม กรณีจึงเป็น
คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่เข้าไปทำ
การค้าในบริเวณตลาดนัดกรุงเทพมหานครที่พิพาทโดยไม่ถูกต้อง
ตามกฎหมายมาโดยตลอด แม้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
หรือผู้ถูกฟ้องคดีจะยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีเข้าไปทำการค้าใน
บริเวณนั้นตลอดมาเป็นเวลานาน ก็ไม่มีผลที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดี
ซึ่งเข้าทำการค้าโดยผิดกฎหมายนั้นเกิดสิทธิที่จะเข้าไปทำ
หน้าที่ในสถานที่นั้นได้โดยชอบแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่
ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือ
เสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี
ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่จะมีสิทธิ
ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ส่วนข้ออุทธรณ์ที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดี
ละเลยหรือละเว้นหรือเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการไม่ทำ

การสำรวจแฟงค่าของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทงสำรวจ
การเป็นผู้ค้าในแฟงไกชนในตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะ
เห็นได้ว่าข้อเท็จจริงนี้มิได้มีการยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบ
ในศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจยกข้อเท็จจริงนี้ขึ้น
กล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบ
ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างด้วยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำการ
ก่อสร้างอาคารหรือแฟงค่าเพื่อให้ผู้ค้าอื่นมิใช่ผู้ค้าเดิมเข้าใช้
ประโยชน์ ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี
ซึ่งได้ครอบครองและค้าขายในบริเวณดังกล่าวมาเป็น
ระยะเวลานาน และผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบสิทธิการครอบครอง
ให้ผู้ฟ้องคดีทำการค้าในสถานที่นั้น เพราะได้เรียกค่าตอบแทน
เป็นเงินค่าปรับ ถือเป็นการผูกนิติสัมพันธ์กันแล้ว การกระทำ
ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและ
ขัดต่อหลักความเสมอภาค ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ามีอาจ
รับฟังได้

จากคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีเช่นว่านี้บุคคล
ที่จะอ้างว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน
หรือเสียหายที่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ต้อง
เป็นบุคคลที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งจะอ้างว่าเป็นการ
เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือ
ความเท่าเทียมกันไม่ได้

เรื่องที่ ๔

ขออนุญาตยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมล่วงหน้า ... ได้หรือไม่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น พร้อมกับมีคำขอท่ายอุทธรณ์เพื่อขออนุญาตยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมในภายหลัง โดยผู้อุทธรณ์ไม่ได้ยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมมาด้วย ศาลจึงไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยหรือมีคำสั่งอนุญาตให้ยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมเป็นการล่วงหน้าได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. คำอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นการเสนอข้อหาต่อศาลปกครองสูงสุด จึงถือได้ว่าเป็นคำฟ้อง ในการยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมจึงต้องอยู่บนพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคำอุทธรณ์เดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้เช่นเดียวกับคำฟ้อง

๒. การขออนุญาตยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมเป็นการล่วงหน้าโดยไม่ได้อื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมมาด้วย ศาลย่อมไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยหรือมีคำสั่งอนุญาตได้ เนื่องจากไม่อาจพิจารณาได้ว่าคำอุทธรณ์เพิ่มเติมนั้นจะเกี่ยวข้องกับคำอุทธรณ์เดิมพอที่จะรวมพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้หรือไม่

ขออนุญาตยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมล่วงหน้า ... ได้หรือไม่

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาชี้ขาดคดีแล้ว หากคู่ความมีความประสงค์ที่จะคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษายกในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา โดยถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด และหากคู่ความมีความประสงค์จะยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมจากคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้น คู่ความก็ต้องยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเช่นกัน โดยศาลไม่มีอำนาจสั่งให้มีการขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาซึ่งเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏกรณีที่คุณความซึ่งมีความประสงค์จะยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมได้มีคำขออนุญาตยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมเป็นการล่วงหน้ามาพร้อมกับคำอุทธรณ์ โดยจะได้ยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมดังกล่าวในภายหลัง กรณีนี้ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตให้คุณความยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมล่วงหน้าได้หรือไม่ มีคำตอบในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งศาลปกครอง

ชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น พร้อมกับมีคำขอทำอุทธรณ์ฉบับดังกล่าวขออนุญาตยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมเมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ ได้รับทราบคำพิพากษาแล้ว โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ กำลังติดต่อขอสำเนาคำพิพากษาจากศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำขอดังกล่าวมาพร้อมคำอุทธรณ์ เป็นการขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติม ซึ่งตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเป็นบทบังคับว่าต้องยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์คำพิพากษามายในระยะเวลาที่กำหนดไว้เท่านั้น ศาลไม่มีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาได้ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเพิ่มเติม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นการเสนอข้อหาต่อศาลปกครองสูงสุด จึงถือได้ว่าเป็นคำฟ้องตามนัยมาตรา ๓ แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือคำให้การนั้น ไม่มีบทกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน หรือ ข้อจำกัดไว้เป็นการเฉพาะ เว้นแต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๒ วรรคสาม ซึ่งกำหนดว่า บรรดาคำฟ้อง เพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้ง พยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหา ข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และ ไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และข้อ ๔๘ กำหนดว่า คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดี ทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับ ประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา ซึ่งพอจะแปลความหมาย ได้ว่า ในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมนั้นจะกระทำได้ก่อนวันสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริง และคำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องอยู่บนพื้นฐาน ที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาด ตัดสินเข้าด้วยกันได้ และเมื่อข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาล ปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น ในการยื่น คำอุทธรณ์เพิ่มเติมจึงต้องอยู่บนพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับ

คำอุทธรณ์เดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้เช่นเดียวกัน ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีมีได้เป็นการขอให้ศาลขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีขออนุญาตมาก่อนล่วงหน้าในเรื่องการอุทธรณ์เพิ่มเติม โดยจะขอยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมในภายหลังเมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ ได้รับทราบคำพิพากษาและได้รับสำเนาคำพิพากษาจากศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ซึ่งการที่ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมได้นั้น กรณีจะต้องปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และแสดงให้เห็นว่าคำอุทธรณ์เพิ่มเติมที่ยื่นมานั้นเกี่ยวข้องกับคำอุทธรณ์เดิมพอที่จะรวมพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเข้าด้วยกันได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำขอท้ยคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขออนุญาตยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมโดยไม่ได้อื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมมาด้วย ศาลจึงไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยหรือมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมเป็นการล่วงหน้าได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเพิ่มเติม

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การที่ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตให้ยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมได้นั้น ต้องปรากฏว่าได้ยื่นภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนด กล่าวคือ ต้องยื่นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา และต้องแสดงให้เห็นว่าคำอุทธรณ์เพิ่มเติมที่ยื่นมานั้นเกี่ยวข้องกับคำอุทธรณ์เดิมพอที่จะรวมพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเข้าด้วยกันได้ การขออนุญาตยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมเป็นการล่วงหน้าโดยไม่ได้ยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมมาด้วยนั้น ศาลย่อมไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยหรือมีคำสั่งอนุญาตให้ยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมเป็นการล่วงหน้าได้ เนื่องจากไม่อาจพิจารณาได้ว่า คำอุทธรณ์เพิ่มเติมนั้นจะเกี่ยวข้องกับคำอุทธรณ์เดิมพอที่จะรวมพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเข้าด้วยกันได้หรือไม่

เรื่องที่ ๕

เหตุจำเป็นอื่น ... ที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๙/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรมป่าไม้ได้มีประกาศอนุญาตให้กองทัพบกเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่เมื่อระหว่างนั้นกรมป่าไม้ได้มีหนังสือประสานงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ประกอบกับราษฎรที่ถูกบุกรุกก็ได้มีการเรียกร้องสิทธิอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นกรณีมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมและราชการต้องเสียไป ดังนั้น กรณีที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ไขเยียวยาให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ และวิญญูชนทั่วไปก็พึงคาดหมายได้ว่าจะได้รับการแก้ไขเยียวยา

ประกอบกับผู้ที่ได้รับผลกระทบก็ได้มีการเรียกร้องสิทธิของตน
อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง
จะทำให้เกิดผลดีต่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน จึงถือเป็นเหตุ
จำเป็นอื่นที่ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้
แม้จะล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒

เหตุจำเป็นอื่น ... ที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายแล้ว ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เว้นแต่ศาลจะเห็นว่าคดีปกครองที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ซึ่งในกรณีนี้ศาลจะรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ ส่วนกรณีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ดังเช่นตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๙/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดี (จำนวน ๔๓ คน) ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นต้นมา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (กรมป่าไม้) ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขต

ป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๓๔ อนุญาตให้กองทัพบกเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาปางก่อและป่าวังชมพูในท้องที่ตำบลสะเตียง และกิ่งอำเภอเขาค้อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ เห็นสมควร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจาก การใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มีการออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เมื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราช บัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดว่า กรณีพิพาทเห็นควร ให้ดำเนินการตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไปแล้ว หรือไม่ อย่างไร และหากมีการดำเนินการแล้ว ราษฎรได้มีการดำเนินการต่อเนื่องประการใดหรือไม่ จำนวนกี่ราย ราษฎร

ที่ยื่นคำร้องกล่าวอ้างสิทธิหรือทำประโยชน์ก่อนการกำหนด เป็นปาสงวนแห่งชาติต้องเสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์ จะต้องได้รับค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร สำหรับราษฎรในพื้นที่ ที่มีกรณีพิพาท หากมีการทำประโยชน์ก่อนการประกาศให้ กองทัพบกเข้าใช้ประโยชน์จริง ควรได้รับค่าทดแทนจาก กองทัพบกเฉพาะพื้นที่ที่จะใช้ประโยชน์และได้รับผลกระทบ จริงตามที่เห็นสมควร จึงขอให้จังหวัดได้โปรดสั่งการเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องประสานงานกับกองพลทหารม้าที่ ๑ เพื่อดำเนินการ ต่อไป ซึ่งจากหนังสือดังกล่าวประกอบกับการเรียกร้องสิทธิ อย่างต่อเนื่องของราษฎรที่ถูกบุกรุกที่ดินพิพาทต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดเห็นได้ว่า โดยวิสัยของวิญญูชนก็ควรคอยต่อไป โดยคาดหวังว่าเรื่องที่ร้องขอจะได้มีการดำเนินการเสร็จสิ้นไปได้ และเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการให้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการฟ้องร้องจนล่วงเลยกำหนดเวลา ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากกรณีเป็นดังที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้างจริง การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองย่อม ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่สมควร จึงควร จะต้องได้รับการตรวจสอบและแก้ไข ไม่ควรจะถูกละเว้นเพียง เพราะเงื่อนไขของการฟ้องคดีในเรื่องของระยะเวลาในการ ฟ้องคดี โดยเฉพาะคดีนี้การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้น กำหนดระยะเวลา หาได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการกำหนด ระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งต้องการป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย

ต่อส่วนรวมและราชการต้องเสียไป ในทางตรงกันข้าม การที่องค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองกลับเป็นผลดีที่จะทำให้เกิดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีเกิดขึ้น จึงสมควรที่ศาลปกครองจะได้เข้าไปตรวจสอบว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ กรณีมีเหตุจำเป็นอื่นที่รับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคดีดังกล่าวข้างต้นศาลปกครองได้วางหลักในเรื่องเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาว่า หากฝ่ายปกครองได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ไขเยียวยาให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ และโดยวิญญูชนทั่วไปก็พึงคาดหมายได้ว่าจะได้รับการแก้ไขเยียวยา ประกอบกับผู้ที่ได้รับผลกระทบก็ได้มีการเรียกร้องสิทธิของตนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองจะทำให้เกิดผลดีต่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน กรณีถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่องที่ ๖

“มีส่วนได้เสียในทางตรงและในทางอ้อม ในสัญญา” พุทธการณที่สมาชิกรัฐสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๐/๒๕๔๙, อ. ๓๒๗/๒๕๕๐,
อ. ๒๙๘/๒๕๕๑ และ อ. ๑๒๗ - ๑๒๘/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

กรณีที่สมาชิกรัฐสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์หรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือในทางอ้อมเกี่ยวกับสัญญาที่ทำกับเทศบาล

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ไม่ได้คำนึงว่าสมาชิกรัฐสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีผู้นั้นจะได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นหรือไม่ หรือได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใด

๒. ถึงแม้สมาชิกรัฐสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว แต่หากในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งได้มีการกระทำที่มีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาแล้ว

ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยให้สมาชิกภาพ
ของผู้นั้นสิ้นสุดลงได้

๓. การที่สมาชิกสภาเทศบาลอาศัยอยู่ร่วมกันในบ้านเดียวกัน
หรือมีทะเบียนบ้านร่วมกันในฐานะบิดามารดา บุตร หรือสามีภรรยา
และใช้สถานที่ประกอบธุรกิจตามปกติ จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนรู้เห็น
ในกิจการที่บุคคลเหล่านั้นทำกับเทศบาลในลักษณะที่มีส่วนได้เสีย
หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อื่นๆ ที่
แสดงให้เห็นถึงการเข้าไปมีส่วนได้เสียประกอบด้วย

๔. การที่สมาชิกสภาเทศบาลได้ลงนามในสัญญาเกี่ยวกับเทศบาล
ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการก่อนดำรงตำแหน่ง และยังคงมีฐานะเป็น
หุ้นส่วนผู้จัดการอยู่ในขณะที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล
ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล

**“มีส่วนได้เสียในทางตรงและในทางอ้อม
ในสัญญา” พฤติการณ์ที่สมาชิกสภาเทศบาล
หรือนายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง**

หนึ่งในคุณสมบัติต้องห้ามสำหรับสมาชิกสภาเทศบาล
และนายกเทศมนตรี คือ

“การเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
ในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำ
ให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ”

ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้สมาชิก
สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี ต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผล
ของกฎหมายนับแต่วันที่มีการกระทำในลักษณะดังกล่าว
(มาตรา ๑๘ ทวิ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๔๘ จตุตศ
วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๘ ปัญจตศ วรรคหนึ่ง (๕) แห่ง
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖) และยังมีผลต่อเนื่องไป
ถึงการสันสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล
หรือนายกเทศมนตรีภายในเวลาห้าปีนับถึงวันเลือกตั้งอีกด้วย
(มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๔๘ เบญจ วรรคหนึ่ง (๓))

การที่กฎหมายกำหนดห้ามการกระทำก็เพราะสมาชิก
สภาเทศบาลเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ต้อง
ปฏิบัติหน้าที่โดยบริสุทธิ์ใจหรือทำหน้าที่บริการสาธารณะ

ตามกฎหมายอย่างเที่ยงธรรม ไม่ใช่ฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
สร้างประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์ส่วนตนโดยเบียดเบียน
หรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ

แต่กระนั้นก็ยังพบว่ามีกรรณการเรียนเกี่ยวกับการกระทำ
ในลักษณะดังกล่าว เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและ
วินิจฉัย (มาตรา ๑๙ วรรคสอง และมาตรา ๔๘ ปัญจทศ วรรคสาม)
กระทั่งที่สุดกลายเป็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง
หลายคดี อันเนื่องมาจากกฎหมายมิได้บัญญัติความหมายของ
การกระทำในลักษณะ “มีส่วนได้เสียในทางตรงและในทางอ้อม”
ไว้เป็นการเฉพาะ การวินิจฉัยถึงการกระทำหรือพฤติกรรมที่แสดง
ถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียจึงแตกต่างกันตามความคิดเห็น
ของแต่ละคนแต่ละฝ่าย และไม่อาจกำหนดเกณฑ์ที่แน่นอน
ตายตัวได้ และโดยที่ในช่วงเวลาที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดได้มี
คำพิพากษาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรง
หรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาไว้หลายกรณี
บทความนี้จึงเป็นการเก็บสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นถึง
พฤติกรรมหรือการกระทำในลักษณะดังกล่าว เพื่อประโยชน์ ...

สำหรับผู้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัย (ผู้ว่าราชการ
จังหวัด) ข้อเท็จจริงที่จะได้ศึกษาเทียบเคียงเพื่อให้ได้ข้อยุติว่า
สมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีผู้นั้นได้กระทำการ
ที่มีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงและในทางอ้อมใน
สัญญาหรือไม่

สำหรับสมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีที่จะ
ระมัดระวังมิให้ตนเข้าไปเกี่ยวข้องและตระหนักถึงผลของการ
กระทำจากการเข้าไปมีส่วนได้เสียทั้งในทางตรงและในทางอ้อม
ในสัญญา

สำหรับประชาชนทั่วไปที่จะสอดส่อง ปัดป้องมิให้
สมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี อาศัยอำนาจหน้าที่
กระทำการสร้างประโยชน์ให้ตนเองโดยการเข้าไปมีส่วนได้เสีย
ในทางตรงหรือในทางอ้อมในสัญญา เพื่อรักษาผลประโยชน์
ส่วนรวม

คดีแรก ในระหว่างที่นาย ก. และนาย ข. (ผู้ฟ้องคดี)
เป็นสมาชิกสภาเทศบาล บุตรชายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เข้าไป
เป็นคู่สัญญาซื้อขายและรับจ้างกับเทศบาล ภายหลังจากการ
สอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้วินิจฉัยว่า
สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง
สิ้นสุดลง เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางอ้อมในสัญญาที่ทำ
กับเทศบาล เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตร

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา
เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กฎหมายบัญญัติ
ห้ามมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีส่วนได้เสียกับเทศบาล
ไม่ว่าในทางตรงหรือในทางอ้อม ไม่ได้คำนึงว่าจะได้ประโยชน์
จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาลหรือไม่

และไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นและไม่ได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวกับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้กระทำความผิดตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาล และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือในทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่ทำให้เทศบาลก็ครบองค์ประกอบตามกฎหมายที่สมาชิกผู้นั้นจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพ การพิจารณาว่าผู้นั้นกระทำความผิดหรือไม่ จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆ โดยพิจารณาจากเจตนาของผู้กระทำเป็นหลัก

กรณีนาย ก. เมื่อปรากฏว่าเทศบาลได้เคยนำรถยนต์เข้ามาใช้บริการซ่อมแซมเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่องและอื่นๆ ในสถานประกอบกิจการของนาย ก. อยู่เรื่อยๆ ตั้งแต่นาย ก. เป็นผู้บริหารกิจการ และก่อนที่นาย ก. จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ให้นาย ด. บุตรชายประกอบกิจการแทนโดยนาย ก. และบุตรชายยังคงพักอาศัยในบ้านและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกัน จึงฟังได้ว่านาย ก. มีส่วนร่วมรู้เห็นในสัญญาที่บุตรชายทำสัญญากับเทศบาล ส่วนกรณีนาย ข. ซึ่งบุตรชายเข้าทำสัญญาเป็นผู้จัดทำโคมไฟแขวนประดับเพื่อใช้จัดงานประเพณีลอยกระทงของเทศบาล โดยมีนางกัลยา หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ให้ถ้อยคำว่า นายกเทศมนตรีฯ ได้กำชับให้ดำเนินการจ้างบุตรชายของนาย ข. แต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งนาย ข. ยังได้รับเงินค่าจ้างแทนบุตรชายก่อนที่จะเข้าทำ

สัญญา กับเทศบาลและยังพักอาศัยในบ้านเดียวกัน จึงฟังได้ว่า นาย ข. มีส่วนร่วมรู้เห็นในสัญญาที่บุตรชายทำสัญญากับเทศบาล ทั้งนาย ก. และนาย ข. จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อม ในสัญญาที่บุตรชายเข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๗ - ๑๒๘/๒๕๕๒)

คดีที่สอง ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและเป็นเจ้าของร้านชัยพาณิชย์ หลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีในสมัยต่อมา แต่มีผู้ร้องเรียนว่า ในระหว่างดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ร้านชัยพาณิชย์ ได้ขายวัสดุก่อสร้างเป็นเงิน ๗๕๑ บาทให้กับเทศบาล ภายหลังจากสอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง เพราะเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในกิจการของเทศบาล ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกถอนชื่อจากการได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เอกสารหลักฐานใบส่งของชั่วคราวและใบเสร็จรับเงินออกโดยร้านชัยพาณิชย์ในฐานะผู้ขายออกให้แก่เทศบาลในฐานะผู้ซื้อโดยมีผู้ลงนามรับของ คือ เจ้าหน้าที่ของเทศบาล และนายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้เบิกเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าว กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

โดยตรงตามสัญญาซื้อขายที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๘/๒๕๕๑)

คดีที่สาม เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๔ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. ได้ลงนามในสัญญาจ้างกับเทศบาล และวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ ได้ขอลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการและขายหุ้นให้ผู้อื่น โดยบิดายังคงเป็นหุ้นส่วน ต่อมา วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ นายทะเบียนได้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงความเป็นหุ้นส่วนและหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ฟ้องคดี และภายหลังจากการสอบสวนผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพ เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงในสัญญาที่ทำกับเทศบาล ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนายทะเบียนได้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงความเป็นหุ้นส่วนและหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีฐานะเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการอยู่ในขณะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๐/๒๕๔๙)

คดีที่สี่ ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งตาม

วาระแล้วได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีอีกครั้ง แต่มีผู้ร้องเรียนว่าขณะดำรงตำแหน่งสมัยที่ผ่านมา ได้ทำสัญญาซื้อขายนมกับบริษัทที่บุตรสาวเป็นกรรมการผู้จัดการ ภายหลังจากการสอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้วินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นยังคงมีอยู่ แต่ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมายนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อเหตุที่จะต้องสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำที่เกิดขึ้น ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังคงดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและ

วินิจฉัยได้ตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อขณะทำสัญญาผู้ฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาล และการทำสัญญาสืบเนื่องมาจากโครงการถ่ายโอนงบประมาณ กิจกรรมการจัดซื้ออาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ที่ให้จัดซื้อนมพร้อมดื่มตามที่กรมปศุสัตว์กำหนดตามบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการตามหนังสือของกรมการปกครอง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้แจ้งให้ทุกส่วนราชการในจังหวัดดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนด และให้ทันในวันเปิดภาคเรียน และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง สร้างประโยชน์แก่ตนโดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ อันมีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญตามความเป็นจริงแห่งอื่นมาตั้งแต่เกิด การมีชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่เดียวกับบุตรก็เพื่อการขอใช้ไฟฟ้า แต่ยังไม่ได้ย้ายชื่อกลับ ยังฟังไม่ได้ว่าการที่บุคคลมีภูมิลำเนาาร่วมกันสืบเนื่องจากการเป็นบิดามารดากับบุตรและใช้สถานที่ที่ประกอบธุรกิจเป็นกรณีตามปกติ และไม่ใชเหตุสำคัญที่จะแสดงว่าจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าในทางตรงหรือในทางอ้อมใน

สัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๓๒๗/๒๕๕๐)

จากตัวอย่างคดีข้างต้น พอจะสรุปเกณฑ์การพิจารณา
ที่สำคัญเกี่ยวกับลักษณะการ “มีส่วนได้เสียในทางตรงและ
ในทางอ้อมในสัญญา” อย่างน้อย ๔ ประการ

(๑) การเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
ในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา ไม่ได้ค้ำประกันว่าสมาชิก
สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีผู้นั้นจะได้รับประโยชน์จาก
การกระทำนั้นหรือไม่ หรือได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใด

(๒) ถึงแม้สมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี
จะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว แต่หากในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง
ได้มีการกระทำที่มีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือ
ในทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา ผู้ว่าราชการ
จังหวัดย่อมมีอำนาจที่จะสอบสวนและวินิจฉัยให้สมาชิกภาพ
ของผู้นั้นสิ้นสุดลงได้

(๓) การที่สมาชิกสภาเทศบาลอาศัยอยู่รวมบ้านเดียวกัน
หรือมีทะเบียนบ้านร่วมกันในฐานะบิดามารดา บุตร หรือสามี
หรือภรรยาและใช้สถานที่ประกอบธุรกิจตามปกติ จะถือว่าเป็น
ผู้มีส่วนรู้เห็นในกิจการที่บิดาหรือบุตรหรือสามีหรือภรรยาทำกับ
เทศบาล ในลักษณะที่มีส่วนได้เสียในทางตรงและในทางอ้อม
ในสัญญาหรือไม่ จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์
อื่นๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการเข้าไปมีส่วนได้เสียประกอบด้วย

แต่การที่มีชื่อในทะเบียนบ้านเดียวกันเพียงเพื่อประโยชน์ในบางกรณี แต่สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญที่อื่น และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ใดที่แสดงให้เห็นถึงการเข้าไปมีส่วนได้เสีย ถือไม่ได้ว่าเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในทางตรงและในทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาล

(๔) การที่สมาชิกสภาเทศบาลได้ลงนามในสัญญากับเทศบาลในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการ ก่อนดำรงตำแหน่งและยังคงมีฐานะเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการอยู่ในขณะที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา

การเป็น “สมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี” ถือเป็น “ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น” ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ การที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีเข้าไปมีส่วนได้เสียในทางตรงหรือในทางอ้อมในกิจการของเทศบาล ด้วยการใช้ฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างประโยชน์ส่วนตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้กระทำพ้นจากตำแหน่งและส่งผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น พฤติการณ์ดังกล่าวยังนับเป็นบ่อนทำลาย “หลักการกระจายอำนาจ” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎร

ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในท้องถิ่น
ของตนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะ ...

เมื่อไหร่ก็ตามที่ประชาชนรู้สึกผิดหวัง สิ้นหวัง หรือ
เอือมระอา

ต่อการทำหน้าที่ของ “ผู้แทนปวงชน” ที่เขาใช้สิทธิเลือก
ให้ทำหน้าที่แทน ก็จะไม่มีการขาดคนใดอยากใช้สิทธินั้นอีก
เป็นแน่ ...

เรื่องที่ ๗

อบต. กำจัดวัชพืชริมถนน ...

ต้นอ่อนชาวบ้านตาย ใคร ? รับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๓/๒๕๕๑

สาระสำคัญ

การฟ้องร้องการบริหารส่วนตำบลกำจัดวัชพืชโดยการฉีดพ่นสารเคมีไปบริเวณริมถนน ซึ่งอยู่ห่างจากสวนอ่อนของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๗.๕ เมตรนั้น แม้การกระทำดังกล่าวจะเป็นการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในการรักษาความสะอาดของถนนและลำคลองที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องของการกระทำละเมิด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณีที่ไม่จะเป็นการกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

ก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด และชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคล
ผู้ได้รับความเสียหาย โดยไม่สามารถอ้างได้ว่าการกระทำนั้นเป็นไป
เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะต้อง
ฟ้องหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดนั้น
สังกัด

**อบต. กำจัดวัชพืชริมถนน ...
ต้นอ่อนชาวบ้านตาย ใคร ? รับผิดชอบ**

การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการจัดทำบริการสาธารณะ นับเป็นภารกิจหรือหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ โดยมีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้กิจการซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในบางครั้งก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นทั้งต่อทรัพย์สินของรัฐเองหรือของเอกชน และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องขอค่าชดเชยความเสียหายหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นดังกล่าวได้ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๓/๒๕๕๑ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ประชุมและขอความร่วมมือให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนร่วมกันรณรงค์รักษาความสะอาดถนนและลำคลองที่อยู่ในเขตรับผิดชอบ เพื่อแสดงความจงรักภักดีเนื่องในโอกาสวันแม่แห่งชาติ และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า หากผู้ใดจะนำสารกำจัดวัชพืชไปพ่นเพื่อกำจัดวัชพืชในหมู่บ้านของตน ให้ระมัดระวังอย่าให้เกิดผลกระทบต่อสวนของชาวบ้าน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้นำสารไกลโฟเสต

และสาร ๒, ๔ D สำหรับกำจัดวัชพืชไปฉีดพ่นบริเวณริมถนน ซึ่งอยู่ห่างจากสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๗.๕ เมตร โดยลักษณะของการฉีดพ่นได้ทำการฉีดพ่นเหนือลมและ ภายหลังจากการฉีดพ่น ผู้ฟ้องคดีพบว่าสารกำจัดวัชพืชที่ฉีดพ่น ได้ฟุ้งกระจายมาถูกต้นองุ่นในสวนของตน ทำให้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมคณะได้ไปตรวจสอบพื้นที่แล้วเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นหากให้อาหารเสริม ปุ๋ย และฮอร์โมนแล้ว ก็จะดีขึ้นและให้ผลผลิตดั้งเดิม แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ต้องเก็บเกี่ยวผลผลิตล่าช้า ต้องเสียค่า พันธุ์ต้นองุ่น ค่าปุ๋ย ค่าอาหารเสริม และค่าแรงงาน ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าเสียหาย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๖๓๒,๐๐๐ บาท

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้ฟ้องคดี โดยพิจารณาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเก็บเกี่ยวผลผลิตช้าลง และผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายค่าปุ๋ย ค่ายา ค่าอาหารเสริม และค่า แรงงานเพื่อดำเนินการฟื้นฟูต้นองุ่นซึ่งต้องจ่ายมากกว่าปกติ ทั้งต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ เพิ่มขึ้น แม้ผู้ฟ้องคดี จะไม่มีหลักฐานสนับสนุนยืนยันเกี่ยวกับจำนวนค่าเสียหาย แต่ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายไปในการ

พื้นปูนอ่อนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งหากไม่มีการกระทำละเมิดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็หาต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในกรณีนี้แต่อย่างใดไม่ แต่เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เกิดขึ้นด้วยความจงใจให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อพิจารณาถึงสภาพพื้นที่เพาะปลูกอยู่ในบริเวณดังกล่าว รวมทั้งพฤติการณ์และความเสียหายที่ได้รับ อันเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดดังกล่าวประกอบด้วยแล้ว ศาลจึงกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ทำการฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืชเหนือลมห่างจากสวนอ่อนของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๗.๕ เมตรนั้น ถือเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุให้สวนอ่อนของผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเสียหายซึ่งต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอ้างว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้วและเหตุที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นเหตุสุดวิสัย เนื่องจากขณะนั้นมีลมพัดเอาสารเคมีบางส่วนเข้าไปในสวนอ่อนของผู้ฟ้องคดี กรณีเห็นว่า “เหตุสุดวิสัย” นั้น หมายความว่า เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสพหรือใกล้จะต้องประสพเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะ

และภาวะเช่นนั้น แต่เหตุตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างเป็นกรณี queผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถที่จะป้องกันหรือหลีกเลี่ยงได้ กรณีจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยแต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใดนั้นเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไปตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว สำหรับจำนวนเงินค่าเสียหายที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาทนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อุทธรณ์ว่าจำนวนเงินดังกล่าวสูงเกินส่วน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เสียหายหรือถ้าเสียหายก็เพียงค่าอาหารเสริม (ปุ๋ยและสาหร่าย) อันเป็นค่าเสียหายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเหตุให้ไปและยอดอูงุ่นมีลักษณะหงิกงอและเหี่ยว ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเก็บเกี่ยวผลผลิตช้าลง และต้องจ่ายค่าปุ๋ย ค่ายา ค่าแรงงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีก ดังนั้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจึงเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายไปในการฟื้นฟูต้นอูงุ่น หาใช้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเฉพาะ

ค่าอาหารเสริม (ปุ๋ยและสาหร่าย) ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์เท่านั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ชดใช้ ค่าเสียหายจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท จึงชอบแล้ว

คดีนี้นับเป็นตัวอย่างและแนวบรรทัดฐานที่ดีทั้งต่อ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ราชการ ซึ่งแม้จะเป็นการกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย กำหนดให้กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากการกระทำนั้น ได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้น ต่อบุคคลใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ก็ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักกฎหมายทั่วไป ในเรื่องของการกระทำละเมิด โดยไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่และเป็นไป โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ ยังนับเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับเอกชนที่ได้รับผลกระทบในเรื่อง ของสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐ ซึ่งหากเป็นกรณีที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ตน เอกชน จะต้องฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายต่อหน่วยงานทางปกครอง ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัด เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองนั้น เป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้น จะเรียกจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้

เรื่องที่ ๘

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ... กับความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓/๐/๒๕๕๒, อ. ๒๓๕/๒๕๕๒,
อ. ๒๕๙/๒๕๕๒, อ. ๒๖/๒๕๕๓, อ. ๓๑/๒๕๕๓, อ. ๕๒ - ๕๔/๒๕๕๓
และ อ. ๑๑๕/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ
เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหายให้กับประชาชน แต่ใน
บางครั้งการจัดทำบริการสาธารณะก็อาจสร้างความเดือดร้อนหรือ
เสียหายประการอื่นให้กับประชาชน ซึ่งเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย
ก็มีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองนั้นให้ชดเชยค่าเสียหายได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ถึงแม้หน่วยงานทางปกครองจะใช้อำนาจในการดำเนินการ
ตามหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมก็ตาม แต่หากเป็นการใช้อำนาจ
เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จนส่งผลกระทบต่อสิทธิ
ในทรัพย์สินของเอกชน หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ
ก็ไม่อาจอ้างประโยชน์ส่วนรวม เพื่อสนับสนุนให้การกระทำ
ทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายได้

๒. การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถใช้ได้ตามอำเภอใจ แต่ต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ซึ่งประกอบด้วย หลักการย่อย ๓ ประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม ซึ่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้วิธีพิจารณาเลือกวิธีการที่สามารถดำเนินการให้เจตนาธรรมตามกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หลักแห่งความจำเป็น ซึ่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องเลือกวิธีการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ซึ่งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่เลือกวิธีการที่เห็นได้ชัดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน

๓. แม้หน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากได้กระทำการไปโดยมิได้คำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน อันมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิที่มีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะต้องรับผิดชอบในความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชน

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ... กับความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน

การที่มนุษย์มารวมกันอยู่เป็นชุมชนใหญ่ เป็นเมือง เป็นประเทศ ก็มีความต้องการบางอย่างร่วมกันซึ่งถือว่าเป็นความต้องการส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน และเป็นหน้าที่หรือภารกิจหลักของรัฐที่จะต้องดำเนินงานมหาชนหรือจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการร่วมกันของประชาชน โดยมีหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ เช่น การสร้างถนน สร้างสะพาน ขุดคลอง ให้บริการไฟฟ้า น้ำประปา ขนส่งมวลชน หรือบริการสาธารณะอื่นๆ ที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เรียกได้ว่าเป็นภารกิจที่ต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนนั่นเอง ซึ่งในชีวิตประจำวันของทุกคนในสังคมก็จะได้รับการบริการจากรัฐในรูปแบบต่างๆ โดยทั่วกันไม่มากก็น้อย

อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจหรือบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะก็ตาม หากหน่วยงานทางปกครองไม่ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอในการดำเนินการ หรือไม่ได้ศึกษาข้อมูลอย่างรอบด้านก่อนที่จะดำเนินงาน การจัดทำบริการสาธารณะก็อาจไปสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้กับประชาชนทั้งผู้ที่ได้รับ

ประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งในระหว่างการดำเนินการและภายหลังการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้วเสร็จ จนก่อให้เกิดเป็นคดีพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครองไม่น้อยเลยทีเดียว ดังเช่นคดีตัวอย่างที่จะยกมาเป็นอุทาหรณ์นี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในที่สุดแล้วหน่วยงานทางปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะก็จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

๑. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจในการดำเนินการตามหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่เป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จนส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจก็ไม่อาจอ้างประโยชน์ส่วนรวมเพื่อสนับสนุนให้การกระทำทางปกรองนั้นชอบด้วยกฎหมายได้ คดีตัวอย่างทั้งสองเรื่องต่อไปนี้ เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำเพื่อให้ประชาชนมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและก่อสร้างถนนสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรไปมา แต่กระทบต่อสิทธิของประชาชน

คดีแรก ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้รับมอบหมายให้ดำเนินโครงการขุดลอกพัฒนาลำน้ำพะเนียงตามมติคณะรัฐมนตรีเนื่องจากลำน้ำดังกล่าวมีสภาพตื้นเขินและคดเคี้ยวมาก ทำให้

เกิดปัญหาน้ำท่วมและไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้งได้ ซึ่งการดำเนินการขุดลอกและสร้างถนนเลียบลำห้วยดังกล่าว ได้รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิในที่ดินที่ถูกรุกล้ำ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งเอกชนให้ขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียง โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและควบคุมการทำงานตามโครงการ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และถือเป็นการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ และ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในการพัฒนาการเกษตร หรือการป้องกัน หรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากอุทกภัยหรือภัยแล้ง ก็ตาม แต่เมื่อมิใช่เป็นการเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และมีได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินพิพาทในส่วนที่รุกล้ำจากผู้ฟ้องคดี อีกทั้งมิได้มีการตกลงยินยอมอุทิศหรือยกที่ดิน ส่วนที่พิพาทให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์แต่อย่างใด และการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการพัฒนาลำน้ำพะเนียงก็ไม่เกิดสิทธิ แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะดำเนินการใดๆ อันเป็นการรุกล้ำหรือทำให้ กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดได้

จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่อาจนำประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีอาจได้รับไปหักออกจากค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๔/๒๕๕๓ และที่ อ. ๗๐/๒๕๕๒)

คดีที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ได้ก่อสร้างถนนรुक้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและทำลายหลักเขตโฉนดที่ดินผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขแนวเขตทางให้ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ อ้างว่าเป็นลำห้วยสาธารณะ ไม่ได้รुक้า ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนถนนแนวสาธารณประโยชน์ที่รुक้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ดินในส่วนที่รुक้าเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่ลำห้วยสาธารณะ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างถนนรुक้าที่ดินเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าที่พิพาทดังกล่าวเป็นทางสาธารณะสำหรับราษฎรใช้สัญจรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายมากไปกว่าที่ราษฎรเคยใช้ที่ดินที่บิดาของผู้ฟ้องคดีกันให้เป็นเส้นทางสัญจรนั้นไม่อาจรับฟังได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนถนนที่ก่อสร้างรुक้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สภาพเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑/๒๕๕๓)

๒. กรณีหน่วยงานทางปกครองจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งเมื่อกฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจดำเนินงานเพื่อบริการสาธารณะได้ ใช่ว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจดุลพินิจที่ตนมีได้ตามอำเภอใจ แต่ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญสามประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม ซึ่งบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องใช้วิจารณญาณเลือกวิธีการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ตามกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หลักแห่งความจำเป็น ซึ่งบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องเลือกวิธีการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งห้ามมิให้ฝ่ายปกครองเลือกวิธีการที่เห็นได้ชัดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน คดีตัวอย่างทั้งสามเรื่องต่อไปนี้เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจผิดพลาดจนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

คดีแรก เมื่อปี ๒๕๔๕ ได้เกิดภาวะน้ำท่วมพื้นที่นาของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ได้อนุมัติเงินช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ชำรุดเสียหาย อันเนื่องมาจากอุทกภัย นายอำเภอจึงดำเนินการทำสัญญาว่าจ้างให้บริษัทเอกชนดำเนินการก่อสร้างท่อเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็ก

เพื่อระบายน้ำ ซึ่งจุดก่อสร้างท่อระบายน้ำดังกล่าวอยู่บริเวณ
ที่นาของผู้ฟ้องคดี โดยก่อนหน้านั้นในปี ๒๕๓๐ และปี ๒๕๓๘
ได้มีการวางท่อระบายน้ำสองจุดในระยะใกล้เคียงกัน ทำให้
ในช่วงฤดูฝนน้ำจะไหลผ่านท่อระบายน้ำทั้งสามจุดลงสู่ที่นา
ของผู้ฟ้องคดีมากขึ้นกว่าเดิม จนน้ำท่วมขังในนาและต้นข้าว
ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง
ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุด
วินิจฉัยว่า การดำเนินการก่อสร้างท่อเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็ก
เพื่อระบายน้ำดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี
เนื่องจากนายอำเภอใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างและเลือก
รูปแบบโครงการโดยปราศจากความรอบคอบและความระมัดระวัง
อย่างเพียงพอ อันเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจต่อผู้ฟ้องคดี โดยนายอำเภอได้ดำเนินการในฐานะผู้ได้รับ
มอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบ
ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๒๖/๒๕๕๓)

คดีที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร)
ใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดให้อยู่บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี
ซึ่งประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้ผู้ฟ้องคดี
ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ทั้งที่บริเวณดังกล่าวได้มีสะพาน
คนเดินข้ามถนนอยู่แล้ว จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี
ยกเลิกการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามบริเวณหน้าที่ดินบริการ

น้ำมันของผู้ฟ้องคดีโดยให้ย้ายไปบริเวณอื่น ศาลปกครองสูงสุด
วินิจฉัยว่า เนื่องจากสะพานคนเดินข้ามแห่งใหม่อยู่ห่างจาก
ป้ายรถโดยสารประจำทางมากกว่าสะพานลอยคนเดินข้าม
ที่มีอยู่แล้ว การก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนแห่งใหม่
จึงไม่ก่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้เพื่อข้ามถนน
มากกว่าสะพานที่มีอยู่เดิม และย่อมไม่บรรลุนิติวัตถุประสงค์
ที่จะก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้โดยสารรถประจำทางที่จะใช้
เพื่อข้ามถนนไปยังห้างสรรพสินค้าแต่อย่างใด นอกจากนั้น
แม้การเปิดห้างสรรพสินค้าจะทำให้มีผู้ใช้บริการซึ่งเป็นผู้โดยสาร
รถประจำทางที่ต้องใช้สะพานคนเดินข้ามถนนเพิ่มมากขึ้น
แต่ก็ไม่ปรากฏว่าสะพานคนเดินข้ามถนนที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอ
แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดจุดก่อสร้างสะพาน
คนเดินข้ามถนนบริเวณดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย และมีผลกระทบต่อการประกอบกิจการสถานี
บริการน้ำมันเชื้อเพลิงและราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการ
กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงห้ามก่อสร้างสะพานคนเดินข้าม
ถนนบริเวณหน้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และให้รื้อถอน
สิ่งปลูกสร้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ. ๒๓๕/๒๕๕๒)

คดีที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้จัดทำโครงการ
ก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรถนนสายต่างๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ
โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้

ที่ปลุกบนทางเท้าออกไปเพื่อขยายผิวจราจร ซึ่งผู้ฟ้องคดี
 ทั้งห้าสืบแก้คดีเห็นว่า การดำเนินการตามโครงการก่อสร้าง
 ปรับปรุงขยายผิวจราจรดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชน
 ที่ใช้ทางเท้าได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และการจัดทำโครงการ
 ดังกล่าวได้มีการใช้เครื่องจักรขุดเจาะรูล้ำเข้าไปในที่ดินของ
 ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้รับความเสียหายอีกด้วย
 จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
 ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก
 ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งทางสาธารณะที่อยู่ในเขตเมืองหรือ
 เขตชุมชนย่อมเป็นทางที่มีไว้บริการประชาชนทุกคน ไม่ว่าผู้นั้น
 จะสัญจรด้วยการเดินหรือใช้รถหรือด้วยวิธีการอื่นใดอันพึงใช้
 ทางนั้นในการสัญจรได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้าง
 ปรับปรุงขยายผิวจราจรโดยรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมนั้น เป็นการ
 คำนึงถึงแต่ความสะดวกของผู้ใช้รถและเป็นการตัดโอกาส
 ประชาชนที่จะใช้ทางเท้าโดยสิ้นเชิง ทำให้ประชาชนต้องลงมา
 เดินบนผิวจราจรแทน ซึ่งไม่มีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย
 และทรัพย์สิน และยังเป็นภารกิจของการจราจรอันทำให้เกิด
 ปัญหาการจราจรติดขัดตามมาอีกด้วย รวมทั้งไม่เป็นไปตาม
 มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลแต่อย่างใด กรณี
 จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก
 ใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลอย่างชัดแจ้ง อันเป็นการใช้ดุลพินิจ
 โดยมิชอบและยังเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการจัดให้มีและ
 บำรุงรักษาทางเท้า ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมาย

กำหนดให้ต้องปฏิบัติอีกด้วย จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี
ดำเนินการจัดให้มีทางเท้าตามเดิม รวมทั้งปลูกต้นไม้ให้เหมาะสม
กับสภาพการใช้ประโยชน์ของชุมชน และเนื่องจากเจ้าของที่ดิน
ไม่ได้อุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ การที่เจ้าของที่ดิน
ยอมถอยร่นแนวอาคารตามระยะที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย
ว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้น ที่ดินดังกล่าวเพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิ
การใช้ประโยชน์เท่านั้นและยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิม
การขยายผิวจราจรรुकล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการ
กระทำละเมิดซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ว่าจ้างเป็นผู้ผิดในส่วน
การงานที่สั่งให้ทำ จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายโดยชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนและปรับสภาพที่ดินในส่วนที่ถูกรุกล้ำให้กลับสู่
สภาพเดิม หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ให้ชดใช้ราคาที่ดิน
ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒ - ๕๔/๒๕๕๓)

๓. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจในการจัดทำ
บริการสาธารณะได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หน่วยงานทางปกครอง
ได้กระทำการโดยใช้สิทธิอันมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น
หรือเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน จนประชาชนได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหาย คดีตัวอย่างนี้เป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดี (องค์การ
บริหารส่วนตำบล) ได้ก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมคันกันน้ำ ทำให้
น้ำไหลลงสู่สระน้ำของผู้ฟ้องคดีและทำให้ขอบสระน้ำพังทลาย
รวมทั้งมีขยะไหลลงสู่สระน้ำ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียนต่อนายก
องค์การบริหารส่วนตำบลขอให้แก้ไขท่อระบายน้ำดังกล่าวแล้ว

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำท่อน้ำให้ไหลไปทางอื่นโดยไม่ให้น้ำไหลลงบ่อน้ำของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างท่อระบายน้ำลงบนไหล่ทางสาธารณะประโยชน์ โดยให้ปลายท่อระบายน้ำทิ้งลงในสระน้ำข้างทางสาธารณะประโยชน์ ซึ่งที่ดินบริเวณที่เป็นสระน้ำดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี สิ่งปฏิกูลต่างๆ จึงไหลลงสระน้ำของผู้ฟ้องคดี ทำให้สระน้ำเน่าเหม็น ไม่สามารถใช้ทำการเกษตรได้ดังเดิม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้สิทธิอันมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการแก้ไขท่อระบายน้ำเพื่อไม่ให้ให้น้ำไหลลงสระน้ำก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องใช้ท่อระบายน้ำที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันการกัดเซาะและการพังทลายของดินริมทางสาธารณะประโยชน์อีกต่อไป เนื่องจากต้นไม้ตามแนวทางสาธารณะประโยชน์เติบโตขึ้นจนสามารถใช้ป้องกันการกัดเซาะและการพังทลายของดินได้แล้ว จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปิดปากปลายท่อระบายน้ำดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๙/๒๕๕๒)

จากคดีพิพาทที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ข้างต้น เห็นได้ชัดว่าการที่หน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้หากไม่คำนึงถึงกฎหมายหรือมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอหรือไม่ได้มีการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยคำนึงถึง

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้แทนที่จะเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชน ก็อาจกลับกลายเป็นซ้ำเติมทุกข์ให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังเช่นคดีพิพาทข้างต้นซึ่งประชาชนควรจะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่หน่วยงานทางปกครองจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน แต่กลับต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองนั้นแทน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลานี้ที่มีประชาชนในหลายจังหวัดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากอุทกภัยครั้งใหญ่ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อเยียวยาความเสียหาย หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต จะต้องตระหนักเป็นที่สุดว่าการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ จะช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนหรือไม่ หรือจะเป็นการสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้นกันแน่

เรื่องที่ ๙

ข้าราชการ กับ “การลา”

ตามระเบียบของทางราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๙/๒๕๕๒ และ
อ. ๑๐๗/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีข้าราชการไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ
เกี่ยวกับการลา

กรณีแรก ข้าราชการมิได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการถึง
ยี่สิบสามวัน แต่ได้มีใบรับรองแพทย์มาแสดงโดยให้หยุดได้สิบวัน
แม้จะเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่
ก็เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน เป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

กรณีที่สอง ข้าราชการได้รับอนุมัติหรือได้รับคำสั่งให้ไป
ฝึกอบรม แต่ไม่เข้ารับการอบรมตามคำสั่งและไม่รายงานเหตุผล
หรือเหตุขัดข้องให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และมีได้เสนอหรือจัดส่ง
ใบลาตามระเบียบว่าด้วยการลาของทางราชการ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการ
พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย
ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องและนำมาปรับใช้กับระเบียบ

ที่ทางราชการได้กำหนดไว้ การที่ไม่ได้พิจารณาข้อเท็จจริง
อย่างรอบด้าน หรือมีการนำข้อเท็จจริงไปปรับใช้กับระเบียบของ
ทางราชการโดยผิดพลาด ก็จะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้น
เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้าราชการ กับ “การลา” ตามระเบียบของทางราชการ

“จำขึ้นใจ : ข้าราชการ ข้าราชการของแผ่นดิน ต้องเป็นคนดี คนเก่ง” เป็นคำขวัญที่สำนักงาน ก.พ. ได้เผยแพร่เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการทุกคนปฏิบัติราชการไปด้วยความมีคุณธรรม มีจริยธรรม มีวินัย โปร่งใส และสร้างสรรค์ ทั้งต่อระบบงานราชการและการปฏิบัติตนเป็นข้าราชการอันเป็นแบบอย่างที่ดีต่อบุคคลผู้เป็นข้าราชการด้วยกันและต่อประชาชนโดยทั่วไป

การปฏิบัติตนให้เป็นข้าราชการที่ดีนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตนปฏิบัติงานไปตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงและมีคุณภาพแล้ว การรักษาวินัยและปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดไว้ก็ถือเป็นหน้าที่สำคัญที่ข้าราชการทุกคนจะต้องยึดถือและใส่ใจที่จะปฏิบัติ เช่น ระเบียบในเรื่องเกี่ยวกับการลา การเสนอ หรือการจัดส่งใบลานั้นถือเป็นเรื่องใกล้ตัวและเป็นเรื่องที่มีระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติอย่างชัดเจน และมีประเด็นที่น่าสนใจทั้งในแง่ของการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอนุญาต หรือการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการลา หรือการขาดราชการโดยมิได้ลา จนกระทั่งมีการดำเนินการทางวินัย

และในแง่ของข้าราชการทุกคนที่ต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการลา

คดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างต่อไปนี้จะป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการที่ประสงค์จะลาป่วยว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบและป้องกันมิให้เกิดปัญหาบานปลายใหญ่โตจนกระทั่งถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย กระทบกระเทือนสถานะความเป็นข้าราชการ และเป็นอุทาหรณ์สำหรับผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่นอกจากจะต้องพิจารณาถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว การพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบสมเหตุผล เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองก็ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ละเลยไม่ได้

กรณีแรก การใช้อำนาจออกคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยไม่ได้พิจารณาหลักฐานใบรับรองแพทย์ ทำให้ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกำหนดโดยผิดพลาด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นข้าราชการ แต่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้มาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒ ถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้บังคับบัญชาจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และผลจากการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการเกินกว่าสิบห้าวัน ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าป่วยโดยนำใบรับรองแพทย์มาแสดง แต่แพทย์ให้ปากคำ

ว่าผู้ป่วยสามารถเดินทางไปในที่ต่าง ๆ ได้ จึงยอมสามารถเดินทางมายื่นใบลาตามระเบียบได้ และใบรับรองแพทย์ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีหยุดพักรักษาตัวเพียงสิบวันเท่านั้น พฤติการณ์จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล) จึงมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นอุทธรณ์ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกรัฐมนตรี) พิจารณาแล้วก็มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบแล้วว่ามีอาการเจ็บป่วยและได้ยื่นใบลาป่วยตามระเบียบแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วย ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าไม่เป็นธรรมและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒ ถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และได้อ้างว่าเมื่อกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติก็ได้ยื่นใบลาป่วยแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาต ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นใบลาป่วย กรณีเห็นว่าแม้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบลาป่วยแล้วแต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตการลา หรือกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นใบลาป่วยก็ตาม โดยพฤติการณ์ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่ราชการแล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหลักฐานเกี่ยวกับใบรับรองแพทย์จำนวนสองฉบับ โดยฉบับแรกให้ผู้ฟ้องคดีหยุดพักผ่อนตั้งแต่วันที่ ๕ ถึงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และใบรับรองแพทย์ฉบับที่สองตั้งแต่วันที่ ๑๐ ถึงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ รวมสิบวัน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๕ ถึงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์

๒๕๔๔ จึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการเพราะเหตุเจ็บป่วยโดยมีหลักฐาน คือ ใบรับรองแพทย์ กรณีจึงรับฟังได้ว่ามีเหตุผลอันสมควร แต่สำหรับวันที่ ๒ ถึงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และวันที่ ๑๕ ถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ รวมเป็นสิบสามวันที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติราชการนั้น แม้จะเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่ก็เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน พฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยไม่ได้ยื่นใบลาป่วยในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการ และไม่อุทธรณ์เวลาของตนให้แก่ราชการโดยละทิ้งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งให้ยกอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๙/๒๕๕๒)

กรณีที่สอง ข้าราชการไม่ปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการเสนอหรือการจัดส่งใบลา

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ แต่มิได้มาปฏิบัติราชการ ในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ และมีไต่ยื่นใบลาป่วยภายหลังวันที่ ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดี กรมคุมประพฤติ) ได้อนุมัติคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ ผูกอบรมหลักสูตรการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารราชการ ยุคใหม่ รุ่นที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑๔ ถึงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้เข้ารับการอบรมในวันดังกล่าวและมีได้ไป ปฏิบัติราชการ ทั้งมิไต่ยื่นใบลาป่วยภายหลังวันที่ที่มาปฏิบัติ ราชการอีกเช่นกัน หลังจากนั้น ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีไต่ยื่นใบลาป่วยโดยอ้างว่าหลงลืม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ (หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติประจำศาล) ได้รับใบลาป่วย ของผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่อนุญาต และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มี คำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการเฉพาะราย เฉพาะส่วนที่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเป็นผู้ไม่อยู่ใน หลักเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มา ปฏิบัติราชการในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ และมีได้เสนอใบลาป่วย ในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการ แต่กลับเสนอใบลาป่วยภายหลัง จากวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการหลังการลาป่วยถึง

๔๒ วัน กรณีถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดว่าข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาป่วยให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนหรือในวันที่ลา เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ๖ และผู้บังคับบัญชาได้เคยตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดถึงสองครั้ง จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องเสนอหรือจัดส่งใบลาป่วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วยจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้ารับการอบรมตามคำสั่ง โดยมีได้แจ้งเหตุขัดข้องกับทั้งมิได้ไปปฏิบัติราชการในวันดังกล่าวโดยมิได้ยื่นใบลาตามระเบียบของทางราชการ โดยอ้างว่าเป็นไข้หวัดและหลงลืมนั้น เห็นว่า การที่ข้าราชการได้รับอนุมัติหรือได้รับคำสั่งให้ไปฝึกอบรมข้าราชการ ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากไม่สามารถเข้ารับการอบรมตามคำสั่งได้ต้องรายงานเพื่อชี้แจงถึงเหตุผลหรือเหตุขัดข้องให้ผู้บังคับบัญชาทราบก่อนกำหนดวันฝึกอบรม หรือหากมีเหตุจำเป็นก็ให้แจ้งในวันฝึกอบรมหรือภายหลังฝึกอบรมทันทีที่สามารถปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างช้าในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็น

วันแรกและผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้รายงานถึงเหตุผลหรือเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถเข้ารับการฝึกอบรมได้กับทั้งมิได้ไปปฏิบัติราชการและมิได้เสนอหรือจัดส่งใบลาตามระเบียบว่าด้วยการลาของทางราชการ โดยอ้างว่าป่วยเป็นไข้หวัดและหลงลืม ทั้งที่ทราบระเบียบของทางราชการเป็นอย่างดี กรณีถือได้ว่าไม่มีเหตุผลสมควรรับฟังได้

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วยเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าอบรมและมิได้ไปปฏิบัติราชการในวันดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุผลสมควรรับฟังได้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการในครั้งปีที่แล้วมาและถือเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบด้วยข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ และไม่มีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษที่จะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๑๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน การมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๗/๒๕๕๓)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองเรื่องข้างต้นแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบหรือแนวปฏิบัติในเรื่องของการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

โดยเฉพาะ แต่มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมและต้องดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง และเมื่อได้ข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนแล้ว ผู้มีอำนาจหน้าที่ก็ต้องใช้อำนาจอย่างถูกต้องภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องนั้น หรือหากกฎหมายให้เป็นดุลพินิจก็ต้องใช้โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน กล่าวคือ ต้องนำข้อเท็จจริงหรือปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาและปรับเข้ากับองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหากไม่มีการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน หรือมีการนำข้อเท็จจริงที่ได้มาปรับเข้ากับบทบัญญัติของกฎหมายโดยผิดพลาด ก็จะส่งผลให้การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ดังเช่นกรณีแรกซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าข้าราชการมิได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการถึงยี่สิบสามวัน แต่ก็มีใบรับรองแพทย์มาแสดงโดยให้หยุดได้สิบวัน ซึ่งถือว่ามีเหตุผลสมควรที่ทำให้ไม่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ได้ เมื่อปรับข้อเท็จจริงดังกล่าวกับบทบัญญัติของมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) กรณีจึงถือไม่ได้ว่าบุคคลผู้นั้นละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผล

อันสมควรเกินกว่าสิบห้าวัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้พิจารณาออกคำสั่งว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ประการหนึ่งของข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดไว้ เพราะหากละเลยไม่เอาใจใส่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด ดังเช่นกฎระเบียบในเรื่องเกี่ยวกับการลาและการยื่นใบลา หากมิได้ปฏิบัติก็จะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นนอกจากจะกระทบต่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนแล้ว ยังอาจส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการอีกด้วย และเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักการสำคัญทั้งในส่วนที่เป็น “ข้อปฏิบัติ” ให้ข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติตาม เช่น มาตรา ๘๒ (๒) ได้กำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบของทางราชการ ฯลฯ และในส่วนที่เป็น “ข้อห้าม” ที่กำหนดให้ข้าราชการทุกคนต้องไม่กระทำ เช่น มาตรา ๘๓ (๑) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ฯลฯ และหากไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้าม ย่อมถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัยตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ข้าราชการจึงต้องจำให้ขึ้นใจด้วยเหมือนกันว่า “ต้องไม่ละเลยข้อปฏิบัติ

**ต้องไม่ฝ่าฝืนข้อห้าม หากไม่ปฏิบัติ หากฝ่าฝืน จะถือว่า
กระทำผิดวินัย” แน่นนอน**

จากที่กล่าวมานับเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่
ราชการที่ดี ทั้งต่อตัวผู้บังคับบัญชาในฐานะข้าราชการผู้มีอำนาจ
หน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องใช้ดุลพินิจ
ในการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านและนำข้อเท็จจริง
ที่ได้ไปปรับเข้ากับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างถูกต้อง และ
เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีต่อข้าราชการในเรื่องเกี่ยวกับ
กฎระเบียบในเรื่องของการเสนอและจัดส่งใบลาที่ต้องปฏิบัติ
ไปตามระเบียบที่ทางราชการได้กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติ
“หน้าที่” ในฐานะข้าราชการที่ดีเป็นไปด้วยความถูกต้องและ
เหมาะสม

เรื่องที่ ๑๐

ละเลยต่อหน้าที่ ... เมื่อดำเนินการไม่บรรลุผล ตามที่กฎหมายกำหนด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๕๒ และ
อ. ๒๔/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองรื้อถอนอาคาร เนื่องจากไม่มีผู้ยื่นขอเสนอราคาหรือยื่นเสนอราคาสูงกว่าราคากลาง แต่ก็ไม่ปรับราคากลางค่ารื้อถอนใหม่หรือเข้ารื้อถอนเองตามความเหมาะสม และกรณีที่หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ล่าช้าเกินสมควร หรือละเลยต่อหน้าที่ไม่ระงับเหตุรำคาญจากเสียงดังตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการหรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แม้จะได้ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว แต่หากการดำเนินการนั้นยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เนื่องจากเกิดปัญหาและอุปสรรคบางประการในการดำเนินการ และปัญหาอุปสรรคดังกล่าวสามารถ

ใช้มาตรการหรือนำวิธีการอื่นตามความจำเป็นมาใช้ เพื่อให้การดำเนินการนั้นเป็นผลสำเร็จได้ แต่ไม่นำมาใช้ ถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

**ละเลยต่อหน้าที่ ... เมื่อดำเนินการไม่บรรลุผล
ตามที่กฎหมายกำหนด**

ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกิดขึ้นได้ทั้งจากการใช้อำนาจและการไม่ใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น โดยในเรื่องของการไม่ใช้อำนาจ อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งกรณีการละเลยต่อหน้าที่นี้เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชน แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกลับเพิกเฉยไม่กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด กรณีดังกล่าวนี้ถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความผิด กรณีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งในเรื่องนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว แต่การกระทำหรือการดำเนินการนั้นยังไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม กรณีดังกล่าวนี้จะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยถึงลักษณะในกรณีดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรณีแรก ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการเขตบึงกุ่ม) ได้อนุญาตให้นาย พ. ก่อสร้างอาคาร ๔ ชั้น ข้างเคียงกับบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยในขณะที่ก่อสร้างได้มีการปล่อยน้ำอุจจาระปัสสาวะเข้ามาในบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่น และยังได้ต่อเติมเป็นอาคาร ๕ ชั้น โดยผิดกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเรื่องร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการตรวจสอบพบว่ามีมีการก่อสร้างผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต จึงได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและการใช้อาคาร และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง รวมทั้งได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ต่อมา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อนุมัติให้รื้อถอนอาคารของนาย พ. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงดำเนินการหาตัวผู้รับจ้างรื้อถอนอาคารดังกล่าว แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีผู้ยื่นซองเสนอราคา หรือยื่นเสนอราคาสูงกว่าราคากลาง จึงยังไม่มีมีการรื้อถอนอาคารพิพาท ส่วนความเดือดร้อนในเรื่องกลิ่นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าตนได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและได้ดำเนินการแก้ไขแล้ว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าน้ำที่ซึมจากอาคารพิพาทแม้จะหยุดไหลแล้ว แต่ก็เป็นการหยุดไหลเพียง

ชั่วขณะหนึ่ง และปัจจุบันก็ยังคงมีกลิ่นรบกวนอยู่ จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งแม้จะมีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่เมื่อการดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นยังไม่บรรลุผล กรณีดังกล่าวจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) ได้กำหนดเป็นสาระสำคัญว่า ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและระงับการใช้อาคาร ประกอบกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อนุมัติให้รื้อถอนอาคารพิพาทดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการหาตัวผู้รับจ้างรื้อถอนอาคารพิพาท แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่มีผู้ยื่นซองเสนอราคาหรือยื่นเสนอ

ราคาสูงกว่าราคากลาง ดังนั้น จึงยังไม่มี การดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาทแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้เห็นว่าเมื่อไม่สามารถหาตัวผู้รับจ้างมาดำเนินการได้ ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถพิจารณาปรับราคากลางค่ารื้อถอนใหม่หรือเข้ารื้อถอนได้เองตามความเหมาะสม กรณีดังกล่าวจึงไม่เพียงพอที่จะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพราะอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมมีวัตถุประสงค์ในการที่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายจนบรรลุผล ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการให้บรรลุผล กรณีต้องถือว่ายังคงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย หรือปรับราคากลางค่ารื้อถอนอาคารดังกล่าวเสียใหม่เพื่อให้ได้ตัวผู้รับจ้างเหมารื้อถอนอาคาร ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

สำหรับกรณีที่อาคารพิพาทดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องกลิ่นน้ำปัสสาวะอุจจาระที่ไหลเข้าบ้านของผู้ฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๕ ได้กำหนดให้ปัญหาในกรณีดังกล่าวเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งเมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นผลต่อเนื่องจากการที่

ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้บรรลุลผลตามที่กฎหมายกำหนด และความเดือดร้อนรำคาญของผู้ฟ้องคดียังไม่ระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการแก้ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้ระงับสิ้นไปโดยเร็ว ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่อ้างว่า มิได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่อาจรับฟังได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๕๒)

กรณีที่สอง ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารกิจการห้องชุดให้เช่า ซึ่งตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้างอาคารคอนโดมิเนียม ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากเสียงดังของเครื่องจักรและแรงสั่นสะเทือนจากการตอกเสาเข็ม ทำให้อาคารแตกร้าว รวมทั้งผนังอาคารพิพาทมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งได้มีการวินิจฉัยโดยเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี และได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร) ในฐานะผู้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดำเนินการแก้ไขอาคารให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง) ซึ่งได้รับจดทะเบียนอาคารชุดในขณะที่ใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารขาดต่ออายุและการก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ ดำเนินการแก้ไขทะเบียนอาคารชุดให้ถูกต้องโดยเร็ว ทั้งนี้

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการก่อสร้างดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง รวมทั้งให้ระงับการใช้อาคารแล้ว แต่เจ้าของอาคารดังกล่าวไม่ดำเนินการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากเสียงดังของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด ๓๐๐ แรงม้า กลิ่นเหม็นจากขยะ และเสียงดังจากเครื่องปรับอากาศ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เร่งรัดแก้ไขอาคารด้านติดกับแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแก้ไขผนังอาคารให้มีระยะห่างให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมทั้งให้ดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าของอาคารและผู้ก่อสร้างฐานก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและเปิดใช้อาคารที่ก่อสร้างผิดแบบโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองผู้รับคำสั่งจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว และแม้จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขและขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในส่วนที่เป็นอาคารจอดรถยนต์ให้ถูกต้อง และสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการก่อสร้าง และแก้ไข

อาคารด้านที่ห่างจากเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ถูกต้อง รวมทั้งได้สั่งระงับการใช้อาคารแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้ติดตามหรือเร่งรัดการดำเนินการแต่อย่างใด กรณีจึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามล้าช้าเกินสมควร โดยในกรณีดังกล่าวนี้ถ้าผู้ได้รับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ไม่ถูกต้องให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

สำหรับกรณีเหตุรำคาญที่เกิดจากเสียงดังของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด ๓๐๐ แรงม้า กลิ่นเหม็นจากขยะ และเสียงดังจากเครื่องปรับอากาศ มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้เป็นสาระสำคัญว่า ในกรณีที่มีการกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง เสียง ความร้อน หรือกรณีอื่นใดอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อน แก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ต้องประสบกับเหตุนั้น จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพยานผู้เชี่ยวชาญที่ได้ทำการตรวจสอบระดับเสียงที่เกิดจากการทำงานของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าพบว่ามียกระดับเสียงที่ถือเป็นระดับเสียง

รบกวนตามที่กำหนดไว้ตามประกาศของคณะกรรมการ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๗ จึงถือได้ว่าเสียงดังของ
เครื่องกำเนิดไฟฟ้าดังกล่าวเป็นเหตุรำคาญ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใด
มิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่ของ
เอกชน และมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด
และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ตามนัยมาตรา ๒๖ และ
มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข
พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้อำนาจ
ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนให้ทราบ
ถึงความเดือดร้อนตลอดมา จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่
กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่า
ได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารชุดดังกล่าวระมัดระวังมิให้เกิด
เสียงรบกวนแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่
แต่อย่างใด เห็นว่าเมื่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว
ยังไม่เพียงพอที่จะระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ก็มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิ่มมากขึ้นใน
การระงับเหตุรำคาญนั้นนอกเหนือจากการออกคำสั่งดังกล่าว
หรืออาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญ
ขึ้นอีกได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔/๒๕๕๓)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้นำเสนอตั้งกล่าว
 แสดงให้เห็นว่า เมื่อกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
 หรือหน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการ
 ตามหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้การกระทำหรือการ
 ดำเนินการบางประการบรรลุผลตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้
 เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ดังกล่าว
 ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่นั้นให้สำเร็จและเป็นไปตามวัตถุประสงค์
 ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ การอ้างเหตุผลว่าได้ดำเนินการ
 หรือได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ติด
 ปัญหาอุปสรรคบางประการจึงทำให้การดำเนินการนั้นยังไม่เป็น
 ผลสำเร็จ หรือการดำเนินการนั้นสามารถใช้มาตรการหรือ
 วิธีการอื่นตามความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจ
 หน้าที่เป็นผลสำเร็จได้แต่ไม่นำมาใช้ ไม่สามารถนำมาเป็น
 ข้อยอ้างว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้วได้ ดังนั้น แม้จะเป็น
 กรณีที่ได้ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว
 แต่หากการดำเนินการนั้นยังไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่
 กฎหมายได้กำหนดไว้ กรณีก็ยังคงถือว่าเป็นการละเลย
 ต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ประกอบกับ
 หากการไม่ดำเนินการดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความเดือดร้อน
 แก่ประชาชนและความเดือดร้อนนั้นยังไม่หมดสิ้นไป หน่วยงาน
 ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องแก้ไข
 ปัญหาความเดือดร้อนให้ระงับสิ้นไป

เรื่องที่ ๑๑

การใช้อำนาจในการส่งยกเลิกการประมูล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

กรณีคณะกรรมการจัดหาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ประกาศให้ผู้เสนอราคาผ่านการคัดเลือก โดยมิได้มีการรายงานผลการพิจารณาและความเห็น พร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับทั้งหมดเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการดำเนินการประมูลมีเพียงอำนาจดำเนินการพิจารณาก่อนการร้องขอเท็จจริงและข้อระเบียบที่เกี่ยวข้องจนเป็นที่ยุติ แล้วเสนอความเห็นประกอบเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการเท่านั้น และการที่หัวหน้าส่วนราชการได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูล เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัตินั้น แม้จะเป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างจากคณะกรรมการดำเนินการประมูล ก็ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ในกรณีเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในบางกรณีนั้น แม้จะเป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างไปจากการใช้

ดุลพินิจของคณะกรรมการดำเนินการประมูล แต่เมื่อการใช้
ดุลพินิจดังกล่าวเป็นการกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย
ได้กำหนดไว้โดยมีเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจอย่างเพียงพอแล้ว
การใช้ดุลพินิจที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการดำเนินการประมูล
จึงสามารถกระทำได้ และถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจในการสั่งยกเลิกการประมูล

การเข้าร่วมประมูลหรือการเข้าร่วมประกวดราคา คือ ขั้นตอนที่ภาคเอกชนในฐานะผู้ขายต้องการเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างตามความต้องการที่หน่วยงานของรัฐได้ประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมประมูล ในขณะที่หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ซื้อก็สามารถคัดเลือกผู้ขายหรือคู่สัญญาได้ตรงตามคุณสมบัติที่ต้องการ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จมากที่สุด และเมื่อบุคคลใดหรือเอกชนรายใดได้รับการประกาศให้เป็นผู้ชนะการประมูลและผ่านการคัดเลือกในการเข้าจัดซื้อหรือจัดจ้างตามที่หน่วยงานของรัฐได้ประกาศกำหนดแล้ว บุคคลหรือเอกชนรายนั้นย่อมเชื่อได้ว่าตนจะได้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐตามที่ตนได้ตั้งใจไว้ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการประมูลของหน่วยงานของรัฐนั้นเห็นว่าผู้ชนะการประมูลหรือผู้ที่ได้รับการคัดเลือก ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้เสนอราคาจึงได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูล กรณีดังกล่าวนี้จะถือว่าบุคคลหรือเอกชนผู้ได้รับการประกาศให้เป็นผู้ชนะการประมูลเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือไม่ และการที่หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูลทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการดำเนินการประมูลได้ประกาศผลการคัดเลือกไปแล้ว ถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถกระทำได้

หรือไม่ ประเด็นดังกล่าวนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๒ โดยมีรายละเอียดดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประมูลงานจ้างเหมาก่อสร้างติดตั้ง DMA (การแบ่งพื้นที่บริหารจัดการการจ่ายน้ำ - District Metering Area) และปรับปรุงเส้นท่อเพื่อลดน้ำสูญเสียโครงการประปាក้าแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร (ครั้งที่ ๒) ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Auction) ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเข้าประมูลเพียงรายเดียว และคณะกรรมการจัดหาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกให้เสนอราคาและให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประมูล จากนั้นได้รายงานผลและเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้อำนวยการกองบริหารทั่วไป สำนักงานประปาเขต ๑๐) ในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุว่าสมควรรับราคาจากผู้ฟ้องคดีเสนอ เนื่องจากเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคากลาง และผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขต ๑๐) ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีโดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวและไม่ผ่านคุณสมบัติ เนื่องจากไม่มีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีคำสั่งยกเลิกการประมูลและส่งหนังสือคำประกันของคืน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและเห็นว่าคำสั่งยกเลิกการประมูลดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการจัดหาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ประกาศให้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นผู้ชนะการประกวดราคาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศสำนักงานประปาเขต ๑๐ เรื่อง ประมูลงานจ้างเหมาก่อสร้างงานจ้างเหมาติดตั้ง DMA และปรับปรุงเส้นท่อเพื่อลดน้ำสูญเสีย โครงการประปากำแพงเพชร ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาว่าต้องเป็นผู้รับจ้างที่มีผลงานเกี่ยวกับงานวางท่อประปาและมีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำสูญเสียหรือการสำรวจหาท่อรั่ว โดยเครื่องมือสำรวจหาท่อรั่วในระบบท่อจ่ายน้ำไม่น้อยกว่า ๓ ปี ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหนังสือรับรองผลงานที่บริษัท ส. ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเอกสารประกอบใบยื่นขอเสนอการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างช่วงในการก่อสร้างระบบประปาและติดตั้งมาตรวัดน้ำสำหรับระบบพื้นที่ย่อย โดยไม่ปรากฏผลงานหรือประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำสูญเสียหรือการสำรวจหาท่อรั่วโดยเครื่องมือสำรวจหาท่อรั่วในระบบท่อจ่ายน้ำ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเพียงว่าผู้ฟ้องคดีมีผลงานติดตั้งมาตรวัดน้ำจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้ศาลเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีประสบการณ์ในงานบริหารจัดการน้ำสูญเสีย ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศสำนักงานประปาเขต ๑๐ ดังกล่าว

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูลที่คณะกรรมการจัดหาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นผู้ชนะการประมูลนั้น เมื่อพิจารณาถึงข้อ ๒๐ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มิใช่ผู้ผ่านการคัดเลือกหนึ่งราย หรือมิใช่ผู้เสนอราคาในการประมูลหนึ่งราย ให้คณะกรรมการดำเนินการประมูลเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อยกเลิกการประมูล แต่ถ้าคณะกรรมการดำเนินการประมูลเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการดำเนินการประมูลเสนอหัวหน้าส่วนราชการต่อไปนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาในการประมูลเพียงรายเดียว และคณะกรรมการจัดหาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกให้เสนอราคา โดยมีได้มีการรายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับทั้งหมดเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ขัดด้วยกฎหมาย ประกอบกับคณะกรรมการดำเนินการประมูลมีเพียงอำนาจดำเนินการพิจารณาก่อนการร้องขอเท็จจริงและข้อระเบียบที่เกี่ยวข้องจนเป็นที่ยุติแล้วเสนอความเห็นประกอบ เพื่อหัวหน้าส่วนราชการจะได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการเท่านั้น โดยอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างยังคงเป็นอำนาจ

ของหัวหน้าส่วนราชการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูล เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัตินั้น แม้การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างจากคณะกรรมการดำเนินการประมูล แต่เมื่อเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลประกอบเพียงพอ การใช้ดุลพินิจนั้นก็ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ในกรณีเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในบางกรณีนั้น แม้จะเป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างไปจากการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการประมูล แต่เมื่อการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจที่จะจัดซื้อหรือจัดจ้างต่อไปหรือไม่ก็ได้ หากมีเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างเพียงพอ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะหัวหน้าส่วนราชการได้ใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลประกอบ แม้จะเป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการดำเนินการประมูล การใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นก็ย่อมสามารถกระทำได้และถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เรื่องที่ ๑๒

เงื่อนไขการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๒/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

กรณีหน่วยงานทางปกครองใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาทางปกครอง โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพฤติผิดสัญญา และมีได้กำหนดเงื่อนไขของการยกเลิกไว้ หากการยกเลิกสัญญาดังกล่าวมีผลทำให้ฝ่ายเอกชนได้รับความเสียหาย คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้แก่เอกชนคู่สัญญาด้วย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

“หลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ” เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจที่จะปรับเปลี่ยนบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงอาจใช้เอกสิทธิ์ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียวได้ รวมถึงการใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา

เงื่อนไขการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง

รูปแบบของสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนโดยทั่วไปมักมีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ซึ่งในบางกรณีข้อกำหนดดังกล่าวในสัญญาไม่ได้ระบุถึงเงื่อนไขของการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองไว้ รวมทั้งกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง กรณีนี้คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะสามารถใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวตามที่กำหนดในสัญญาได้โดยไม่มีเงื่อนไขหรือไม่ และต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๒/๒๕๕๒ มีคำตอบในเรื่องนี้

กรณีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่ามะลิ จังหวัดสตูล เพื่อเป็นท่าเทียบเรือท่องเที่ยวระหว่างประเทศ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เข้าดูแลบริหารจัดการท่าเทียบเรือดังกล่าวเป็นการชั่วคราว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บริหารและดำเนินกิจการท่าเทียบเรือดังกล่าวเป็นการชั่วคราวแทน โดยจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างกัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีขอยกเลิก

ข้อตกลงการบริหารท่าเทียบเรือ และให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบท่าเทียบเรือคืน เนื่องจากเห็นว่าค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นอัตราที่ต่ำมากและไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับรายได้ที่แท้จริง ตลอดจนไม่มีการบริหารจัดการด้านต่างๆ ที่ดีและเหมาะสม ประกอบกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ตั้งเป้าหมายด้านการท่องเที่ยวไว้ โดยจะพยายามเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว และคาดว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมาปรับปรุงท่าเทียบเรือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจะเข้าบริหารท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราวเอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บันทึกข้อตกลงที่พิพาทนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองตกลงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการให้บริการท่าเทียบเรือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคมนาคมและการท่องเที่ยว บันทึกข้อตกลงที่พิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามนิยามของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อกำหนดในสัญญาที่กล่าวถึงสิทธิแจ้งเลิกการบริหารจัดการท่าเทียบเรือตามะลั้งชั่วคราว โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ ในการแจ้งเลิกข้อตกลงไว้ และกำหนดว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายใดๆ ไม่ได้ นั้น เป็นกรณีที่คู่สัญญาได้รับรองถึงการใช้ออกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพฤติด

สัญญา อันเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการปรับเปลี่ยนได้
 ของบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการ
 ของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหลักการนี้ถือเป็น
 หลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ
 และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวคู่สัญญาฝ่ายปกครอง
 อาจใช้เอกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว รวมไปถึงการใช้
 เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้
 ผิดสัญญา ดังนั้น ในการใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว
 ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้ตามอำเภอใจ แต่จะกระทำได้
 ก็ด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ
 ยั่งยืนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และเมื่อพิจารณา
 จากเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการบอกเลิกข้อตกลง
 ดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นไปเพื่อการปรับปรุงบริการสาธารณะ
 ให้เกิดประสิทธิภาพยั่งยืนและเพื่อประโยชน์สาธารณะ กรณี
 จึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองบอกเลิก
 สัญญาได้แต่ฝ่ายเดียว ดังนั้น การแจ้งเลิกการบริหารท่าเทียบเรือ
 ดังกล่าวจึงเป็นไปโดยชอบด้วยบันทึกข้อตกลงที่พิพาทแล้ว

ในส่วนของการเสียหายนั้นในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายปกครอง
 ใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องชดใช้
 ค่าเสียหายอันเกิดจากการยกเลิกสัญญาให้แก่คู่สัญญาฝ่าย
 เอกชน ทั้งนี้ เพราะการเลิกสัญญาดังกล่าวคู่สัญญาฝ่ายเอกชน
 มิได้เป็นผู้ประพฤติดัดสัญญา ประกอบกับมาตรา ๓๕๑ วรรคหนึ่ง
 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติถึงผลของ
 การเลิกสัญญาไว้โดยให้คู่สัญญากลับสู่ฐานะเดิม ซึ่งตามบันทึก

ข้อตกลงดังกล่าวผู้ดำเนินการบริหารท่าเทียบเรือจะต้องจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการเพิ่มเติมจากที่มีอยู่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้คืนซึ่งอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็นแก่การบริการนอกเหนือจากที่ได้รับมอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้บรรยายฟ้องว่ามีทรัพย์สินรายการใดบ้างและคิดค่าเสียหายส่วนนี้เป็นจำนวนเท่าใด รวมทั้งมิได้มีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหายในส่วนนี้ ศาลจึงไม่อาจกำหนดให้ได้ ส่วนค่าเสียหายเนื่องจากการปรับปรุงต่อเติมท่าเทียบเรือนั้น ข้อตกลงมิได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญา และถือเป็นการเสี่ยงภัยเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง จึงไม่มีความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ ดังนี้

๑. เอกสิทธิของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในการแก้ไขสัญญาหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา เป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ แต่จะกระทำได้ด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

๒. แม้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะไม่มีสิทธิตามข้อกำหนดในสัญญาที่จะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ จากการใช้เอกสิทธิ์ในการยกเลิกสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายปกครองก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการยกเลิกสัญญาเนื่องจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา และมาตรา ๓๙๑วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติถึงผลแห่งการเลิกสัญญาไว้ให้คู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิมอย่างไรก็ตาม ค่าเสียหายดังกล่าวต้องเกิดจากการที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ดำเนินการไปตามข้อกำหนดในสัญญา และได้มีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายในส่วนนี้ หากเป็นค่าเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการไปนอกเหนือจากข้อตกลงในสัญญา ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่มีสิทธิโดยชอบและไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้

เรื่องที่ ๑๓

ความสมบูรณ์ของสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๑/๒๕๕๒

สาระสำคัญ

การที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน (ผู้โอน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องในการรับชำระหนี้ค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้โอนได้ทำหนังสือลงลายมือชื่อเพียงฝ่ายเดียว การโอนสิทธิเรียกร้องจึงมีผลสมบูรณ์ มีผลผูกพันผู้โอนและผู้รับโอน ต่อมา ผู้โอนได้ทำหนังสือแจ้งหน่วยงานทางปกครอง (ลูกหนี้) ว่าขอยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง หน่วยงานทางปกครองจึงได้ชำระหนี้ให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน (ผู้โอน) อันเป็นการกระทำที่ผิดสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง และถือไม่ได้ว่าหน่วยงานทางปกครองได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้รับโอน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การโอนสิทธิเรียกร้องที่ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนฝ่ายเดียวย่อมเป็นการสมบูรณ์ ไม่จำเป็นต้องลงลายมือชื่อผู้รับโอนด้วย และผู้โอนไม่มีสิทธิที่จะเพิกถอนการโอนสิทธิเรียกร้องโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้รับโอน

ความสมบูรณ์ของสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง

การทำสัญญาไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง โดยทั่วไปแล้วมักมีบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสัญญาเพียงสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับสัญญามากกว่าสองฝ่าย เช่น กรณีที่มีการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามสัญญาได้โอนสิทธิเรียกร้องที่ตนมีต่อคู่สัญญา (ลูกหนี้) ให้แก่บุคคลอื่น (ซึ่งเรียกว่าผู้รับโอน) ซึ่งเมื่อสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องมีผลสมบูรณ์ ผูกพันทั้งผู้โอน ผู้รับโอน และลูกหนี้แล้ว หากต่อมาผู้โอนได้แจ้งยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องให้คู่สัญญา (ลูกหนี้) ทราบ แต่ไม่ได้แจ้งให้ผู้รับโอนทราบ การโอนสิทธิเรียกร้องจะยังคงสมบูรณ์ใช้บังคับต่อไปอีกหรือไม่ มีกรณีตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๑/๒๕๕๒

ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานและสัญญาจ้างตกแต่งภายในอาคารพร้อมจัดหาครุภัณฑ์กับห้างหุ้นส่วนจำกัดหาดใหญ่ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ห้างฯ”) โดยหลังจากทำสัญญาดังกล่าวแล้ว ห้างฯ ได้ทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในการรับชำระหนี้ค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ลูกหนี้) ทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระ

เงินค่าจ้างในแต่ละงวดตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีตลอดมา แต่ภายหลังห้ำหั่น ได้ทำหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีว่า ขอยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ชำระหนี้ส่วนที่เหลือให้แก่ห้ำหั่น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากไม่ได้รับชำระหนี้ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การต่อสู้ว่า สัญญาโอนสิทธิเรียกร้องไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย เพราะผู้ลงนามฝ่ายผู้รับโอนไม่มีอำนาจ และสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องเป็นการแสดงเจตนาหลงและเป็นนิติกรรมอำพราง เพราะผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากิจการร่วมค้ากับห้ำหั่นส่วนจำกัดหาดีใหญ่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า การโอนหนี้ อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่ง การโอนหนี้ที่ท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วย ในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นนั้น ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ โดยมีได้บัญญัติว่าหนังสือโอนสิทธิเรียกร้องนั้นจะต้องลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน ดังนั้น

การโอนสิทธิเรียกร้องที่ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนฝ่ายเดียวจึงเป็นการสมบูรณ์ หากจำต้องลงลายมือชื่อผู้รับโอนด้วยไม่ เมื่อการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างผู้ฟ้องคดีกับห้างหุ้นส่วนจำกัดหาตใหญ่ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างฯ ในฐานะผู้โอนถูกต้องแล้ว การโอนสิทธิเรียกร้องจึงมีผลสมบูรณ์และมีผลผูกพันห้างฯ ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีกรณีไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับโอนจะลงลายมือชื่อครบถ้วนถูกต้องตามหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัทหรือไม่ และเมื่อสิทธิเรียกร้องในการรับเงินของห้างฯ ตกเป็นของผู้ฟ้องคดีแล้ว ห้างฯ ย่อมหมดสิทธิที่จะรับเงินค่าจ้างอีกต่อไป และไม่มีสิทธิที่จะเพิกถอนการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว ดังนั้น หนังสือขอยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีผลแต่อย่างใด นอกจากนี้ ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ทำสัญญากิจการร่วมค้ากับห้างฯ แต่ก็ไม่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดของสัญญาที่ห้ามผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจหรือกระทำนิติกรรมอื่นในนามของผู้ฟ้องคดีเอง เพราะเหตุว่าสัญญากิจการร่วมค้าเป็นเพียงข้อตกลงในการร่วมกันดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของคู่สัญญาตามที่ตกลงกันเท่านั้น มิได้ส่งผลให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายสิ้นสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบกิจการธุรกิจหรือการดำเนินนิติกรรมอื่นใดในนามของตนเองต่างหากจากกิจการร่วมค้า

แต่อย่างใด อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากิจการร่วมค้ากับห้างฯ โดยเปิดเผย หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้รูปแบบของกิจการร่วมค้าดังกล่าวในการเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีก็ย่อมสามารถกระทำได้โดยเปิดเผย จึงไม่มีเหตุผลใดที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้การทำสัญญาอิเล็กทรอนิกส์เรียกร้องเพื่ออ้างการกิจการร่วมค้าดังกล่าว การที่ห้างฯ ได้ตกลงอิเล็กทรอนิกส์เรียกร้องเงินค่าจ้างตามสัญญาให้กับผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่เป็นการแสดงเจตนาหลงและมีใช่เป็นนิติกรรมอ้างอย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าจ้างบางส่วนให้แก่ห้างฯ ซึ่งมีใช่ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำผิดสัญญาอิเล็กทรอนิกส์และไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนแล้ว หนี้ตามสัญญาอิเล็กทรอนิกส์เรียกร้องจึงหาระงับไปไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า

๑. การอิเล็กทรอนิกส์เรียกร้องที่ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนฝ่ายเดียวย่อมเป็นการสมบูรณ์ โดยไม่จำเป็นต้องลงลายมือชื่อผู้รับโอนแต่อย่างใด แต่การอิเล็กทรอนิกส์เรียกร้องดังกล่าวจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้ได้ต่อเมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้ได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น โดยคำบอกกล่าวหรือความยินยอมต้องทำเป็นหนังสือ และเมื่อการอิเล็กทรอนิกส์เรียกร้องมีผลสมบูรณ์แล้ว ผู้โอนยอมไม่มีสิทธิเพิกถอนการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้รับโอน

๒. สัญญากิจการร่วมค้าเป็นข้อตกลงในการร่วมกัน
ดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของคู่สัญญาตามที่ตกลงกัน
คู่สัญญาแต่ละฝ่ายไม่สืบทิตหรือเสรีภาพในการประกอบกิจการ
ธุรกิจหรือการทำนิติกรรมอื่นใดในนามของตนเองต่างหากจาก
กิจการร่วมค้า

เรื่องที่ ๑๔

สิทธิของประชาชนที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕/๒๕๕๓ และ อ. ๒๓/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้
ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบ
ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสอบสวนในฐานะผู้ต้องรับผิด
ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ได้สอบสวนในฐานะพยานบุคคล
และการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ได้สรุปพยานหลักฐาน
ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอตามแบบ สว. ๓

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติที่ประสงค์จะให้โอกาส
แก่ผู้กรณีในคำสั่งทางปกครองให้ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ
และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่ง
ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นธรรมและให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติ
ราชการของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นเงื่อนไข
ความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะต้อง

ถือปฏิบัติในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และคู่กรณีมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติให้ถูกต้องหรือโต้แย้งคัดค้าน หากฝ่าฝืนจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สิทธิของประชาชนที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง กฎหมายได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองดำเนินการต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ การกระทำทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวจึงอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงบัญญัติหลักการสำคัญเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รู้ข้อเท็จจริงโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เรียกว่า “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งมีความหมายว่า แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากการกระทำนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน กล่าวคือ กฎหมายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจไปกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี (ก่อนออกคำสั่งทางปกครองนั้นๆ) เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณี

มีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ได้มีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน นั่นก็หมายความว่า ถ้าหากว่าคำสั่งทางปกครองที่จะออกไปนั้นมีท่าทีว่าจะไปกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีแล้วก่อนที่จะเจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ไป เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังคู่กรณีก่อนเสมอ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองไปให้แก่คู่กรณีได้รับทราบด้วย และยังจะต้องเรียกคู่กรณีเข้ามาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน และเมื่อคู่กรณีได้เข้ามาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนเสร็จแล้วตัวเจ้าหน้าที่คนนั้นก็ต้องนำเอาข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานมาพิจารณาประกอบด้วย แล้วจึงค่อยตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ต่อไปนั่นเอง ดังนั้น ถ้าหากว่าตัวเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้โอกาสคู่กรณีเข้ามาโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้วออกคำสั่งทางปกครองล่ะก็ ... ย่อมต้องถือว่าคำสั่งที่ออกมาดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๐ นั้นนั่นเอง ดังกรณีศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยไว้ อย่างเช่น

กรณีแรก ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บค่าเช่าที่ดินค่าภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งมอบหมายให้นาย ช. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีมีหน้าที่จัดเก็บค่าเช่าต่อมา ตรวจพบว่าเกษตรกรได้ชำระค่าเช่าให้กับนาย ช.

แต่ไม่ได้ไปเสริจรับเงิน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่ากรณีดังกล่าวเกิดความเสียหายขึ้นแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้กระทำผิด คือ นาย ช. มีพฤติกรรมการเก็บเงินค่าเช่าที่ดินจากเกษตรกรแล้วไม่นำส่งเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งเห็นว่า นาย ช. ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานดังกล่าว ไม่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินให้ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการเป็นช่องทางให้นาย ช. กระทำการทุจริต ถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องศาล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานบุคคล โดยหาได้เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งสำนวนรายงานผลการสอบสวน

ดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมบัญชีกลาง) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจของกระทรวงการคลัง ก็หาได้มีการแจ้งความเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๘ วรรคหนึ่งของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและการมีหนังสือขอคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการแจ้งหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินให้ปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ อันเป็นเหตุให้นาย ช. กระทำการทุจริตแต่อย่างใด ซึ่งการไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสถานะของตนในเรื่องดังกล่าว นั้น ย่อมมีผลทำให้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะของพยานบุคคล และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิหรือให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตนเองตามสิทธิที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดไว้

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาโดยรับฟัง
ข้อเท็จจริงจากรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดและหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง
ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างโดย
ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด
ในส่วนของผู้ฟ้องคดี รวมไปถึงไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจง
ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะ
ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม
และจากนั้นจึงได้มีหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้คำสินไหมทดแทน
แก่ทางราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม
มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น และข้อ ๘
วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าวข้างต้น
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕/๒๕๕๓)

กรณีที่สอง ข้อเท็จจริงมีว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการ
พิพิธภัณฑสถานสัตว์ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบันพระปกเกล้า) และได้
รับแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า)
ให้ปฏิบัติหน้าที่อนุกรรมการและเลขานุการของคณะอนุกรรมการ
รวบรวมจัดหาสิ่งของ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายพระราชทาน
ปปร. ที่จัดทำเป็นของที่ระลึก ไปเก็บรักษาไว้ในตู้เหล็กภายใน

ห้องทำงานของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีการตรวจสอบประเมินราคาลงทะเบียนรับหรือทำหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ให้ยืม และเจ้าหน้าที่ผู้รับ รวมทั้งมิได้ทำประกันภัยไว้ด้วย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทราบข่าวแห่บพระราชทาน ปปร. ที่ผู้ฟ้องคดียื่นให้กับพลตรี หม่อมราชวงศ์ ศ. กำมปุหายไปหนึ่งข้อและสายสร้อยถูกเปลี่ยนเป็นทองชุบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนวินัยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการประมาทเลินเล่อในการทำงาน เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียหายอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงาน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการกลั่นกรองการบริหารงานบุคคล โดยอ้างว่าคณะกรรมการสอบสวนวินัยมิได้แจ้งหรือมอบแบบบันทึกสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาในการสอบสวนวินัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างได้ และคณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงเดิมที่ปรากฏในรายงานการสอบสวนวินัยเท่านั้น การสอบสวนวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากพนักงาน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์และวิธีการ
 สอบสวนพนักงานและลูกจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปตามระเบียบสถาบันพระปกเกล้า
 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัย พ.ศ. ๒๕๔๕
 โดยข้อ ๕ ข้อ ๗ และข้อ ๑๑ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้
 คณะกรรมการสอบสวนวินัยมีหน้าที่ในการสอบสวนและรวบรวม
 พยานหลักฐาน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ
 อันเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการสอบสวน รวมทั้งมีหน้าที่รายงาน
 ความเห็นเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำ
 ผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร และควรได้รับโทษสถานใด ตลอดจนให้
 มีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือสิ่งของที่อยู่ในความครอบครอง
 ของบุคคลใดในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาเพื่อทราบข้อเท็จจริง
 ในเรื่องที่สอบสวนได้ และให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิรับทราบ
 ข้อกล่าวหา ให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนเสนอ
 พยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการแก้
 ข้อกล่าวหาหรือคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัย และเมื่อคณะ
 กรรมการสอบสวนวินัยสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน
 เสร็จแล้ว ให้รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำ
 ผิดวินัยตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดี
 ที่ ๑ ในข้อใดหรือไม่ อย่างไร ควรได้รับโทษสถานใด และให้
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการส่งลงโทษโดยอาศัยอำนาจตาม
 มาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า
 พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งในการลงโทษปลดออกนั้นตามข้อบังคับ

สถาบันพระปกเกล้า ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๓๗ วรรคท้าย ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของเลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า ระเบียบสถาบันพระปกเกล้า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัยฯ กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยให้เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวและให้รายงานเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารสถาบัน นอกจากนี้ ตามข้อ ๖ ของระเบียบสถาบันพระปกเกล้า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัยฯ กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยพิจารณาและวางแผนทางในการสอบสวน ตลอดจนกำหนดประเด็นข้อกล่าวหาและขอบเขตในการสอบสวนก่อนที่จะเรียกผู้ถูกกล่าวหามารับทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหาและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยมีให้กำหนดถึงการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบไว้ด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนตามระเบียบดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนด

ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนด
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมี
หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการ
ปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น ในการสอบสวนวินัยคณะกรรมการสอบสวนวินัย
จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่
ที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่
**ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่าง
เพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน
ของตน** ซึ่งบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวประสงค์จะให้โอกาส
แก่ผู้อาจถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริง
อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน
ของตนก่อนมีคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นธรรม
และให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทาง
ปกครอง อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง
พระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ออก
โดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณี
ที่จำเป็นต้องกระทำได้น่าเป็นการมาโดยไม่สมบรูณ์ ไม่เป็นเหตุ
ให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบรูณ์ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบรูณ์
ในภายหลัง และวรรคสาม กำหนดให้การกระทำดังกล่าวจะต้อง
กระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย

ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือตามกฎหมายเฉพาะ
ว่าด้วยการนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมิได้มีการสรุปพยานหลักฐาน
ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่ได้จากถ้อยคำของพยานบุคคลและ
พยานเอกสารดังกล่าวในลักษณะของการระบุวัน เวลา สถานที่
และการกระทำของพยานบุคคล ตลอดจนความเกี่ยวข้องของ
พยานเอกสารที่อ้างอิงว่ามีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา
อย่างเพียงพอตามแบบ สว. ๓ อันเป็นมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับ
วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย เพื่อเปิดโอกาส
ให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าใจข้อกล่าวหาอย่างชัดเจน และสามารถ
ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้ข้อกล่าวหาของ
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้อย่างเต็มที่ กรณีแห่งคดีนี้จึงถือได้ว่า
คณะกรรมการสอบสวนมิได้สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน
ข้อกล่าวหาที่มีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จากพฤติการณ์เห็นว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี
ซึ่งเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริง
อย่างเพียงพอที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้โต้แย้งและ
แสดงพยานหลักฐาน เพื่อยกเป็นข้อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาของ
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดังนั้น การส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบ
ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา
จึงไม่เข้าลักษณะของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับฟัง
คู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำให้สมบูรณ์ในภายหลังก่อนสิ้นสุด

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การดำเนินการเพื่อออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดีสามารถสรุปหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณี ในอันที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังนี้

(๑) กฎหมายบังคับเฉพาะการกระทำทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” และเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของคู่กรณีเท่านั้น

(๒) องค์การฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อสิทธิใน ๒ ลักษณะ คือ

๑) ต้องให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุที่ต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองอย่างชัดเจน และเพียงพอ

๒) ต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาของอีกฝ่าย หรือสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนอย่างเพียงพอ ทั้งในเรื่องของระยะเวลาที่จะใช้สิทธิโต้แย้งและการรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนความ

ครบถ้วนของพยานหลักฐานที่อีกฝ่ายยกขึ้นเป็นข้อกล่าวหา และหากฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสดังกล่าวแล้ว แต่คู่กรณีไม่รักษาสិทธิของตน ในทางกฎหมายถือว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(๓) การดำเนินการเพื่อให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง หรือมีโอกาสดำเนินการและแสดงพยานหลักฐาน ถือเป็นขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำทางปกครอง หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดดังกล่าว คู่กรณีย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

(๔) สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสดำเนินการ และแสดงพยานหลักฐาน เป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือปฏิบัติในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และคู่กรณีมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติให้ถูกต้องหรือโต้แย้งคัดค้าน หากฝ่าฝืน จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะต้องเปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองอีกครั้ง เพื่อให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสต่อสู้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในฝ่ายของตน

เรื่องที่ ๑๕

อำนาจเทศบาล ... กับการจัดทำบริการสาธารณะ
ที่ (ไม่) คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒ - ๕๔/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้รื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปเพื่อขยายผิวจราจร เป็นการคำนึงถึงแต่ความสะดวกของผู้ใช้รถเท่านั้น ไม่ได้ทำให้การจราจรคล่องตัวขึ้นกว่าเดิม และมีได้ทำให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนที่จะต้องใช้ทางเท้า รวมทั้งไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลอย่างชัดแจ้ง และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางเท้า ซึ่งเป็นบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองในการดำเนินงาน
สาธารณะเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น
และได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน
ที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งหากการกระทำนั้นทำให้เกิดประโยชน์
แก่ส่วนรวมน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น
กับเอกชน ย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจเทศบาล ... กับการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ (ไม่) คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำ บำรุงรักษา และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งการบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องยึดหลักการสำคัญ คือ ประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของ ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่จะต้องเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ ของประชาชนทุกคน คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อเอื้อประโยชน์ ให้กับบุคคลใดโดยเฉพาะ จึงไม่มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการ สาธารณะ

ดังนั้นที่เทศบาลได้จัดทำบริการสาธารณะที่ไม่คำนึงถึง ประโยชน์สุขของประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบ จากการจัดทำบริการสาธารณะ ตามคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๕๒ - ๕๔/๒๕๕๓

โดยมีข้อเท็จจริงว่า เทศบาลนคร อ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้จัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจรโดยได้รื้อทางเท้า ที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไป

ทั้งหมด หรือคงไว้เพียงบางส่วนทั้งสองข้างหรือข้างใดข้างหนึ่งของถนนเพื่อขยายผิวจราจรทำเป็นที่จอดรถ ทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่ใช้ทางเท้าได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และขัดต่อพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวงที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวง ชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๓ และอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องจัดให้มีทางเท้าด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อทางเท้าและตัดหรือย้ายต้นไม้โดยมิได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีการใช้เครื่องจักรขุดเจาะรูล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้ได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการขยายผิวจราจร และจัดทำทางเท้าและปลูกต้นไม้บนทางเท้าให้อยู่ในสภาพเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมาตรา ๕๖ (๑) และ (๖) ประกอบกับมาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดอำนาจ

หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเทศบาลนครไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ ... ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ... จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ... และมาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ ... และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ให้เทศบาล ... มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ ... (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ... (๑๐) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ... (๒๕) การผังเมือง (๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร ...

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ กล่าวโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว เป็นที่เห็นได้ว่า

ทางบกที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นทางสาธารณะที่อยู่ในเขตเมืองหรือเขตชุมชน และทางสาธารณะที่อยู่ในเขตเมืองหรือในเขตชุมชนดังกล่าวย่อมเป็นทางที่มีไว้บริการประชาชนทุกคน ไม่ว่าผู้นั้นจะสัญจรด้วยการเดินหรือใช้รถจักรยานหรือรถจักรยานยนต์หรือรถยนต์หรือด้วยวิธีการอื่นใดอันพึงใช้ทางนั้นในการสัญจรได้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าทางเท้าถือเป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะที่ทำไว้ให้คนเดิน

ถนนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจรที่พิพาทดังกล่าว ล้วนแต่เป็นถนนที่มีทางเท้าอยู่ทั้งสองข้างทางทั้งสิ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางเท้าด้วย ดังที่มาตรา ๕๖ (๑) ประกอบมาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินโครงการดังกล่าวโดยการรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดเพื่อขยายผิวจราจร เป็นการตัดโอกาสประชาชนที่จะใช้ทางเท้าโดยสิ้นเชิง และการขยายผิวจราจรโดยรื้อทางเท้าออกไปทั้งหมดย่อมทำให้ประชาชนต้องลงมาเดินบนผิวจราจรแทน ซึ่งไม่มีความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สิน และหากการขยายผิวจราจรในย่านชุมชนมีวัตถุประสงค์เพื่อทำเป็นช่องทางจราจรสองข้างทางดังที่

ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวมาในคำอุทธรณ์แล้ว ก็เป็นที่เห็นได้ว่าประชาชนจะต้องลงมาเดินบนผิวจราจรในช่องทางถัดไปแทน ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดอันตรายในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนแล้ว ยังจะเป็นการกีดขวางการจราจรซึ่งทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดหรือไม่คล่องตัวตามมาอีกด้วย

แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าถนนที่ดำเนินการขยายผิวทางจราจรดังกล่าวมิได้อยู่ในประเภททางหลวงเทศบาลตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากมิได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงเทศบาลก็ตาม แต่เมื่อถนนดังกล่าวเป็นทางหลวงในเขตเทศบาลที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างหรือขยายหรือบูรณะหรือบำรุงรักษา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำมาตราฐานและลักษณะของทางหลวง งานทางและเขตทางหลวง มาตรฐานที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้และเสาพาดสายตามประกาศกรมโยธาธิการมาประกอบการพิจารณาในการขยายผิวจราจรทั้ง ๒๔ โครงการโดยอนุโลม และเมื่อถนนดังกล่าวล้วนแต่มีความกว้างผิวจราจรไม่น้อยกว่า ๖.๐๐ เมตร และมีทางเท้าทั้งสองทางทั้งสิ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดหรือคงไว้เพียงบางส่วนทั้งสองข้างหรือข้างใดข้างหนึ่งของถนนที่มีความกว้างข้างละน้อยกว่า ๑.๕๐ เมตร จึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปเพื่อขยายผิวจราจรจึงเป็นการคำนึงถึงแต่ความสะดวกของผู้ใช้รถเท่านั้น โครงการดังกล่าวไม่ได้ทำให้การจราจรคล่องตัวขึ้นกว่าเดิม และมิได้ทำให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนที่จะต้องใช้ทางเท้า รวมทั้งไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลอย่างชัดแจ้งอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็น การละเลยต่อหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางเท้า ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอีกด้วย

หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ปัจเจกบุคคลที่ต้องเสียไปกับประโยชน์ที่จะได้รับว่าได้สัดส่วนกันหรือไม่ คຸ່ມໄໝທີ່ຈະຕ້ອງຮີດຣອນສີຫຼີຂອງ ຄົນໆ ໜຶ່ງເພື່ອໃຫ້ສາທາລະນະໄດ້ປະໂຫຼຸນ ສິ່ງຫຼັກການສຳຄັນ ຈະຕ້ອງຄຳນຶງເຖິງປະໂຫຼຸນສຸຂ໌ຂອງປະຊາກອນເປັນສຳຄັນ ອັນຈະ ເປັນເຈດຕະນາຣຸກຣະສຸດໃນການບຸກຄະການແຜ່ນດິນ

เรื่องที่ ๑๖

ดุลพินิจ ... กับการเผยแพร่ประกาศสอบราคา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีการจัดส่งเอกสารประกาศสอบราคาหรือเอกสารสอบราคาให้กับผู้มีอาชีพรับจ้าง โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงหน่วยงานทางปกครองที่ดำเนินการเพื่อขอทราบข้อมูลข่าวสารเรื่องการดำเนินการสอบราคา ประกวดราคาซื้อหรือจ้าง และขอให้แจ้งให้ทราบหากมีการดำเนินการดังกล่าว แต่เมื่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ มิได้กำหนดให้หน่วยงานจะต้องจัดส่งประกาศสอบราคาหรือเอกสารสอบราคาให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง และได้ปิดประกาศสอบราคาโครงการดังกล่าว ณ ที่ทำการและศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อการจ้าง รวมทั้งได้จัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรับจ้างแล้ว ถือเป็นการปฏิบัติโดยชอบตามที่ระเบียบกำหนดไว้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเผยแพร่ประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานโดยตรงหรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับด่วนพิเศษให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าราย และให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการและศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อขาย จ้าง จึงเป็นดุลพินิจของส่วนราชการที่จะพิจารณาว่าควร จะจัดส่งให้แก่ผู้มีอาชีพรายใดบ้าง มิได้เป็นการบังคับให้ส่วน ราชการจะต้องจัดส่งให้แก่ผู้มีอาชีพทุกรายไป และการที่มิได้ จัดส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่ผู้มีอาชีพรายใดรายหนึ่ง ก็มีใช้การ กระทำที่เป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมในการเสนอราคาแต่อย่างใด

ดุลพินิจ ... กับการเผยแพร่ประกาศสอบราคา

ในปัจจุบันการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือการบริการที่ต้องการ อันจะนำมาเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการมีมากมายหลายประการ โดยที่การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุในบางขั้นตอน ส่วนราชการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามที่กฎและระเบียบได้กำหนดไว้ ซึ่งหน้าที่ประการหนึ่งของส่วนราชการก็คือ การเผยแพร่ประกาศการจัดซื้อหรือจัดจ้างไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงาน และปิดประกาศเผยแพร่การจัดซื้อหรือจัดจ้างไว้โดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป ในบางกรณีการดำเนินการดังกล่าวก็อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้เกิดข้อโต้แย้งเป็นประเด็นพิพาทขึ้นได้ ดังปรากฏตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ หนังสือลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ และหนังสือลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า) ทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับ ระบุข้อความว่า “ได้มาติดต่อสอบถามขอทราบขอซื้อเอกสารแบบแปลนการจัดซื้อจัดจ้าง ได้รับแจ้งว่าขณะนี้ยังไม่มีการขายแบบแปลนแต่อย่างใด เพื่อไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการเข้าแข่งขันการสอบราคาซื้อหรือจ้าง ประกวด

ราคาซื้อหรือจ้าง และวิธีตกลงราคาซื้อหรือจ้างโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หากหน่วยงานของท่านดำเนินการเมื่อใด กรุณาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทุกครั้ง” ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศสอบราคาจ้างโครงการขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยกำหนดให้ผู้สนใจติดต่อขอรับเอกสารสอบราคาได้ระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๙ และกำหนดสอบราคาในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๙ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่ามีการประกาศสอบราคาและขายแบบรูปรายการเอกสารสอบราคาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามามีส่วนในการเสนอราคาโดยเสรีและเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกประกาศสอบราคาและประกาศสอบราคาใหม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เพื่อขอทราบขอซื้อเอกสารแบบแปลนการจัดซื้อจัดจ้าง หากผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเมื่อใด กรุณาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบนั้น เป็นการขอทราบข้อมูลข่าวสารเรื่องการดำเนินการสอบราคา ประมวลราคาซื้อหรือจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งข้อความตามหนังสือของผู้ฟ้องคดียังมีอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงความจำนงเป็นลายลักษณ์อักษรว่าประสงค์จะเข้าสอบราคาในโครงการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์

การสอบราคาโครงการดังกล่าวโดยได้ปิดประกาศสอบราคา
 ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีและได้ส่งประกาศไปยังศูนย์รวม
 ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งได้จัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสาร
 สอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรับจ้างจำนวน ๘ ราย อันถือได้ว่า
 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย
 การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนด
 ไว้โดยชอบแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการจัดส่ง
 ประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาโครงการดังกล่าวไปยัง
 ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบที่จะทำให้การดำเนินการ
 สอบราคาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย
 แต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อขอทราบข้อมูลข่าวสาร
 หรือขอซื้อแบบรูปรายการและขอรับประกาศสอบราคาซึ่งอยู่ใน
 ระยะเวลาขายแบบรูปรายการนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย
 ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘
 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจัดส่ง
 ประกาศสอบราคาหรือเอกสารสอบราคาให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด
 โดยเฉพาะเจาะจง เพียงแต่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดให้มี
 การเผยแพร่ประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มี
 อาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และ
 ต้องปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการ
 ของผู้ถูกฟ้องคดีและศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อการจ้างของ
 องค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมี
 ดุลพินิจที่จะจัดส่งเผยแพร่ประกาศสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรายใด

โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและประโยชน์ต่อทางราชการ ซึ่งหากผู้มีอาชีพรายได้ที่ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดส่งประกาศสอบราคาไปให้ ก็สามารถขอเอกสารดังกล่าวได้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ และการที่ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการจัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ก็เป็นเพียงแต่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่กรณีดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามที่ระเบียบกำหนดไว้แต่อย่างใด จึงพิพากษายกฟ้อง

การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการพัสดุ มีกรณีที่ถูกกฎหมายได้กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเผยแพร่ประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานโดยตรงหรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับถ้วนพิเศษให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าราย และให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลและศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อขายขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นดุลพินิจของส่วนราชการที่จะพิจารณาว่า ควรจะจัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพรายได้บ้าง มิได้เป็นการบังคับให้ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจัดส่งประกาศ

สอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพทุกรายไป และการที่ส่วนราชการมิได้จัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพรายใดรายหนึ่ง ก็มิใช่การกระทำที่เป็น การกีดกันการมีส่วนร่วมในการเสนอราคาแต่อย่างใด

เรื่องที่ ๑๗

ประชาชนจะก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำ ลำน้ำสาธารณะประโยชน์ได้หรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗/๑/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเขื่อนกั้นลำน้ำสาธารณะประโยชน์ เมื่อเจ้าท่าออกคำสั่งให้รื้อถอน ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากมีบุคคลอีกหลายรายกระทำการในลักษณะเดียวกันแต่ไม่ถูกดำเนินคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะจะถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ต้องเป็นกรณีที่บุคคลใดมีสิทธิตามกฎหมายแล้ว ถูกกีดกันไม่ให้ได้รับสิทธินั้น

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่บุคคลใดจะกล่าวอ้างว่ามีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นมีสิทธิตามกฎหมายแล้วถูก กีดกันไม่ให้ได้รับสิทธินั้น ดังนั้น การที่มีผู้กระทำความผิดหลายราย แต่มีเพียงบางรายถูกดำเนินคดี จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะไม่มีบุคคลใดที่จะอ้างสิทธิในการกระทำ ความผิดได้

ประชาชนจะก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำ ลำน้ำสาธารณะประโยชน์ได้หรือไม่

น้ำเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะเป็น
การอุปโภคหรือบริโภคต่างก็มีน้ำเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
จึงไม่น่าแปลกใจที่วิถีชีวิตของคนทุกคนต่างก็ผูกพันกับแม่น้ำ
ลำธาร แต่อย่างไรก็ตาม ใช่ว่าทุกคนจะมีสิทธิทำอะไรกับแม่น้ำ
ลำธารซึ่งเป็นที่สาธารณะที่ทุกคนมีสิทธิจะใช้ร่วมกันได้ เพราะ
ถ้าหากการใช้แม่น้ำลำธารของต่อนั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิของ
บุคคลอื่นหรือทำให้บุคคลอื่นเดือดร้อนหรือเสียหาย รัฐย่อมมี
หน้าที่ควบคุมดูแลห้ามไม่ให้บุคคลใดทำให้เกิดความเสียหาย
แก่ลำธารหรือล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะโดยไม่ชอบ และหากยังมี
การกระทำดังกล่าว หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งให้
ผู้กระทำความผิดการกระทำนั้นได้ ดังตัวอย่างจากคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑/๒๕๕๓ ดังนี้

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เช่าที่ดินวัดชุมพล (วัดร้าง) เพื่อ
ปลูกบ้านที่อยู่อาศัย โดยทางทิศเหนือของที่ดินติดกับคลอง
พะเนียดซึ่งมีน้ำไหลลงแม่น้ำลพบุรี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำการ
ก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตปิดปากคลองพะเนียดโดยไม่ได้รับ
อนุญาต ซึ่งเขื่อนนี้ตั้งอยู่นอกเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเช่าและไม่ได้
อยู่ในเขตที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองและเป็นทางสัญจรของ
ประชาชนที่ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

(หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำ สาขายุธยา) จึงมีคำสั่งให้เรือถอนเชือกดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าบริเวณที่สร้างเขื่อนอยู่ในเขตพื้นที่ของที่ดินที่เช่าและเป็นที่ยกกรรมตลิ่ง นอกจากนี้ยังมีชาวบ้านปลูกสร้างเขื่อนในลักษณะเดียวกันอีกหลายราย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้มีคำสั่งให้เรือถอน ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าคำสั่งให้เรือถอนเชือกดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการเลือกปฏิบัติ จึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า บริเวณที่เป็นเขื่อนพิพาทอยู่นอกเขตวัดชุมพล (วัดร้าง) และอยู่ติดกับแม่น้ำลพบุรี ซึ่งตั้งอยู่นอกเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเช่าและไม่ได้อยู่ในเขตที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครอง แม้คลองพะเนียดจะต้นขึ้นแต่ก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่สามารถรื้อไปใช้ประโยชน์สร้างสิ่งปลูกสร้างอื่นใดได้หากไม่ได้รับอนุญาต การก่อสร้างเขื่อนกันน้ำเขาดังกล่าวจึงเป็นการก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำที่ขัดต่อข้อ ๔ (๕) ค. ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ และเป็นสิ่งก่อสร้างที่เจ้าท่าไม่อาจออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างรื้อล้ำลำน้ำได้ จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเรือถอน

เชื่อมพิพาทจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และแม้จะรับฟังได้ว่าบริเวณที่ดินที่ก่อสร้างเชื่อมพิพาทจะเป็นที่งอกริมตลิ่งตามที่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวอ้างก็ตาม แต่ที่งอกริมตลิ่งเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้นมีใช่เป็นของผู้เช่าที่ดิน เมื่อไม่ได้อยู่ในเขตเช่าของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองอันอาจขออนุญาตสร้างเชื่อมได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ได้ เพราะกรณีที่จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้นั้นต้องเป็นกรณีที่บุคคลใดมีสิทธิตามกฎหมายแล้วถูกกีดกันไม่ให้ได้รับสิทธินั้น จึงจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม แต่การที่มีบุคคลกระทำความผิดกฎหมายหลายราย แต่มีเพียงบางรายที่ถูกดำเนินคดี จะอ้างว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ได้ แต่อาจกล่าวหาได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าอยู่ระหว่างการตรวจสอบผู้ฝ่าฝืนรายชื่อกรณีจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

จากคดีข้างต้นศาลปกครองสูงสุดวางหลักกฎหมายได้ ๓ ประการ กล่าวคือ

๑) ลำคลองสาธารณะที่ดินเขินยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน บุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่สามารถถูกลำเข้าไปใช้ประโยชน์สร้างสิ่งปลูกสร้างในบริเวณดังกล่าวได้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖

(๒) ทิ้งอกริมตลิ่งของที่ดินแปลงใด เป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น หากการเช่าที่ดินไม่ครบไปถึงที่อกริมตลิ่งด้วย ผู้เช่าที่ดินย่อมไม่มีสิทธิครอบครองที่อกริมตลิ่ง

(๓) การที่บุคคลใดจะกล่าวอ้างว่ามีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นมีสิทธิตามกฎหมายแล้วถูกกีดกันไม่ให้รับสิทธินั้น แต่การที่มีบุคคลกระทำความผิดกฎหมายหลายราย แต่มีเพียงบางรายที่ถูกดำเนินคดี ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะไม่มีบุคคลใดที่จะอ้างสิทธิในการกระทำความผิดได้

เรื่องที่ ๑๘

เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกรับสินบน ... หนึไม่พัน

“ออกจากราชการ”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔/๒๕๕๓, อ. ๑๙๐/๒๕๕๓
และ อ. ๒๐๐/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

พฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการตำรวจเรียกรับสินบนจากญาติผู้ต้องหา หรือกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบตำแหน่งผู้ช่วยครู และกรณีที่ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานพิมพ์ดีด เรียกรับเงินเป็นค่าตอบแทนในการจัดเตรียมเอกสารสัญญาจ้าง ซึ่งพฤติการณ์เหล่านี้เป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนทำประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยเรียกร้องรับเงิน ถือเป็นพฤติการณ์ที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตระหนักถึงการใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือหน้าที่ตามที่มีกฎหมายมอบอำนาจไว้ หากมีพฤติการณ์ หรือพฤติกรรมในการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ โดยการเรียกรับสินบนจากผู้มาติดต่อราชการ ย่อมต้องถูกตรวจสอบโดยกระบวนการทางกฎหมายและต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ฐานเป็น

ผู้ประพาศติชว้อย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกรับสินบน ... หินไม่พัน “ออกจากราชการ”

การทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐเป็นปัญหาสำคัญและเป็นปัญหาใหญ่ในหลายๆ ประเทศ สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นปัญหาสังคมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ บั่นทอนการพัฒนาประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเจริญในสังคมและความผาสุกแก่ประชาชนมาเป็นระยะเวลายาวนานถึงแม้ว่าในปัจจุบันสังคมไทยมีความเข้าใจและตระหนักถึงปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมากขึ้น แต่ปัญหายังก็เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีรูปแบบและพฤติกรรม การทุจริตที่เปลี่ยนแปลงและแตกต่างไปจากอดีต และมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเนื่องมาจากปัจจัยหลายๆ ด้านประกอบกัน เช่น ปัญหาทางด้านรายได้ ครอบครัวยุคใหม่ สังคม อิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือแม้กระทั่งปัญหาจากการผูกขาดอำนาจซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ เล็งเห็นช่องทางที่สามารถเรียกรับเงินหรือสินบนต่างๆ ได้โดยง่าย ดังเช่นกรณีตัวอย่างพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกรับสินบน ซึ่งเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ อันมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีพฤติกรรมดังกล่าวต้องออกจากราชการ

กรณีหนึ่ง ข้าราชการตำรวจเรียกรับเงินจาก

ญาติผู้ต้องหา : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่รักษาความเรียบร้อยประจำศาล ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงปลดออกจากราชการ เนื่องจากมีพฤติการณ์ในการเรียกร้องเงินจากญาติผู้ต้องหาจำนวน ๒,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าช่วยเหลือทางคดีในระหว่างผู้ต้องหาถูกควบคุมตัว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค) ได้รายงานไปยังคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อ.ก.ต.ร. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของบุคคลทั้งสองเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงควรได้รับโทษถึงปลดออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งลงโทษปลดบุคคลทั้งสองออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำศาลจังหวัด ได้พุดกับนาง บ. และนาง ป. ซึ่งเดินทางมาเยี่ยมสามีที่ถูกจับกุมในข้อหาเมียเสพติดให้โทษไว้ในครอบครอง และอยู่ระหว่างฝากขังต่อศาลจังหวัดว่า ถ้าอยากให้สามีออกเร็วหรือฟ้องเร็วให้ไปพุดกับจำสืบทำรวจ ส. และจำสืบทำรวจ ส. ได้แจ้งว่าให้นำเงินมาให้ ๒,๐๐๐ บาท ผัดฟ้องครั้งต่อไปก็จะเสร็จคดี จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ติดตามสอบถามเรื่องเงินตามจำนวนที่ตกลงไว้ เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ศาลจังหวัดเป็นเพียงเจ้าหน้าที่

ตำรวจประจำศาล มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล ไม่มีอำนาจหน้าที่ใดๆ เกี่ยวกับคดีที่ศาลจังหวัดจะพิจารณาพิพากษา และการกระทำแสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดี และจำสืบตำรวจ ส. ว่าประสงค์ที่จะเรียกรับเงินจากนาง บ. และนาง ป. เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการช่วยเหลือในทางคดี และมีใช่เป็นการอำนวยความสะดวกในการนำเงินไปชำระเป็นค่าปรับภายหลังจากที่ศาลจังหวัดได้พิพากษาลงโทษนาย ท. แล้ว เพราะไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นการเพิ่มภาระโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาระเรื่องเงินหรือการรับเงินจากผู้ต้องหาหรือจำเลย เป็นสิ่งที่ผู้ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงย่อมหลีกเลี่ยง เพราะอาจเกิดความเข้าใจผิดระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินของศาล ญาติของผู้ต้องหาหรือจำเลยกับผู้ฟ้องคดีได้ง่าย เพราะโดยวิสัยของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการแก่ประชาชนต้องคำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ศาลจังหวัด เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งต้องเป็นที่ยอมรับและมีความเชื่อถือจากบุคคลทั่วไปเป็นสำคัญเช่นเดียวกับสถานีตำรวจภูธร ซึ่งการเกิดเหตุการณ์ดังในคดีนี้ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมของประชาชน จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เรียกรับเงินจากญาติผู้ต้องหา เพื่อเป็นค่าช่วยเหลือในทางคดีที่ผู้ต้องหาถูกดำเนินคดีอาญา และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการ อันถือเป็นการกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัย

อย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งลงโทษปลด
ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๐/๒๕๕๓)

กรณีที่สอง นายก อบต. เรียกเก็บเงินจากผู้สมัคร
สอบตำแหน่งผู้ช่วยครู : สถานีโทรทัศน์ไอทีวีได้แพร่ภาพ
ในรายการขอตินิวิส์ว่า ผู้ฟ้องคดี (นายก อบต.) เรียกเก็บเงิน
จากผู้สมัครสอบตำแหน่งผู้ช่วยครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย
ต่อมา นายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง
ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์เรียกเก็บเงินของผู้ฟ้องคดี
เป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ ถือเป็นการปฏิบัติการโดย
ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และ
พฤติการณ์เข้าข่ายกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตาม
มาตรา ๑๔๙ และมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา
ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายก อบต.
ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสถานีโทรทัศน์ไอทีวี
ได้รับการร้องเรียนจากผู้สมัครสอบตำแหน่งผู้ช่วยครูดูแล
เด็กอนุบาลและปฐมวัยของ อบต. ก็ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบ
ข้อเท็จจริงในลักษณะสายลับ มีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลและมี
การให้ผู้สมัครสอบที่จะเข้าไปพบผู้ฟ้องคดี ติดกล้องบันทึกภาพ

และเสียงขนาดเล็กที่กระดุมเสื้อ ในการเผยแพร่ออกอากาศมิได้มีการตัดต่อเปลี่ยนแปลงส่วนที่เป็นสาระสำคัญของเหตุการณ์พยานซึ่งเป็นผู้สมัครสอบต่างยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับสินบนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อรองลดเหลือ ๑๐,๐๐๐ บาท หากไม่ให้ จะไม่ได้เข้าสอบ สอดคล้องกับภาพและเสียงที่ปรากฏในแผ่นซีดีรายการฮอตนิวส์ ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับว่าภาพบุคคลที่ปรากฏในแผ่นซีดีดังกล่าวเป็นภาพของตนเอง และเป็นการพูดคุยกับผู้สมัครสอบในเรื่องการทำสัญญาจ้าง ดังนั้น จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อทำสัญญาจ้าง ผู้สมัครสอบปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย อันเป็นการปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายก อบต. จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อความเป็นนายก อบต. ลี้สุด ผู้ดำรงตำแหน่งรองนายก อบต. และเลขานุการนายก อบต. จึงต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวตามมาตรา ๖๔/๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยผลของกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๐/๒๕๕๓)

กรณีที่สาม ลูกจ้างประจำตำแหน่งพนักงานพิมพ์ดีด เรียกรับเงินเป็นค่าตอบแทนในการจัดเตรียมเอกสารสัญญาจ้าง : ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานพิมพ์ดีด ถูกร้องเรียนว่าเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเป็นค่าตอบแทนในการจัดเตรียมเอกสารสัญญาจ้าง ต่อมา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรม) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งผลการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเรียกและรับเงินจากผู้รับจ้างในการลงนามในสัญญาจ้างจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากลูกจ้างประจำ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๓๐ วรรคสาม ข้อ ๔๖ วรรคสอง และข้อ ๕๒ ได้กำหนดว่า ห้ามมิให้ลูกจ้างประจำอาศัยหรือยินยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และหากลูกจ้างประจำกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ถือเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุสั่งปลดออกหรือไล่ออกได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี เมื่อผู้ฟ้องคดี เพื่อนร่วมงาน และผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีให้การสอดคล้องกันว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างในเรื่องการพิมพ์สัญญาจ้าง และระหว่างเดือนมกราคมถึงมีนาคม มีงานเกี่ยวกับสัญญาจ้างหลายสัญญา ผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำเอกสารสัญญาจ้างและประสานให้ผู้รับจ้างมาลงนามในสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดเตรียมเอกสารสัญญาจ้างและเป็นผู้โทรศัพท์ไปตามผู้รับจ้างให้มาลงนามในสัญญา อีกทั้งผู้รับจ้างทั้ง ๕ รายที่มาลงนาม ต่างให้การตรงกันว่าผู้ฟ้องคดีเป็น

ผู้ติดต่อประสานงานทางโทรศัพท์ให้มาลงนามในสัญญาจ้าง และได้ถูกผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินค่าตอบแทนในการจัดเตรียมเอกสารและพิมพ์สัญญาจ้าง และผู้รับจ้าง ๓ ใน ๕ รายยืนยันว่าได้จ่ายเงินให้ เมื่อผู้รับจ้างทั้ง ๕ รายไม่เคยมีเรื่องโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดี ประกอบกับคำให้การของผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานได้ยืนยันชัดเจนว่ารับรู้ถึงพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีว่าได้อาศัยโอกาสที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง เรียกร่องเงินจากผู้รับจ้างเป็นการตอบแทนพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนเองหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยเรียกร่องรับเงินจากผู้รับจ้าง ถือเป็นพฤติกรรมที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔/๒๕๕๓)

คำพิพากษาทั้งสามเรื่องข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างบางส่วนที่แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมหรือพฤติการณ์การทุจริตของเจ้าหน้าที่ในการเรียกรับสินบน ซึ่งก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าในองค์กรของรัฐนั้น มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมากและมีหน้าที่แตกต่างกันตามที่ได้รับมอบหมายหรือมีกฎหมายมอบอำนาจไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่บางท่านอาจมีพฤติการณ์ที่สวนทางกับความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนผู้รับบริการและการดำรงเกียรติยศและศักดิ์ศรีความเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้อย่างมั่นคง อุทาหรณ์ทั้งสามเรื่องข้างต้นจึงเป็นเครื่องเตือนใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ได้ตระหนักถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นได้เป็นอย่างดีว่าในที่สุดแล้ว พฤติกรรมหรือพฤติกรรมเช่นนี้ก็จะถูกตรวจสอบโดยกระบวนการทางกฎหมาย และต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปอย่างน่าเศร้าใจ

เรื่องที่ ๑๙

สิทธิการลาเก็บสำหรัรับผิดชอบต่อหน้าที่ราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

การที่ผู้ฟ้องคดีป่วยและได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชา นำสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการไปให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อที่โรงพยาบาลในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีพักรักษาตัวเป็นระยะเวลา รวม ๕ วัน โดยไม่ยื่นใบลาป่วย เป็นการกระทำผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการที่ป่วยจะต้องยื่นใบลาป่วยตามระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดไว้ การไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการและจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่ราชการกำหนดไว้ เป็นความผิดวินัยฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

สิทธิการลา กับ สำนักรับผิดชอบต่อหน้าที่ราชการ

แม้ว่าการลาจะเป็นสวัสดิการประเภทหนึ่งที่ข้าราชการทุกคนพึงได้รับจากทางราชการ แต่ถ้าหากปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบและแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการ ก็อาจจะเป็นความผิดทางวินัยได้ ดังนั้น จึงควรศึกษาระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ดี เพราะจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบและแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการที่ได้วางไว้อย่างเคร่งครัด ดังเรื่องที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

โดยข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและธรรมเนียมของทางราชการ และฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ อันเป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยมีพฤติการณ์ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหลายประการ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีป่วยเข้ารับรักษาในโรงพยาบาลรวม ๘ วัน โดยไม่ปรากฏเอกสารการลาป่วยแต่อย่างใด และในระหว่างที่ป่วยผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการ โดยมีเจ้าหน้าที่นำสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการและเอกสาร

ราชการอื่นๆ ไปให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในขณะรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล เมื่อทำการสอบสวนเสร็จผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) จึงมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ บัญญัติว่า ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่พนักงานเทศบาลโดยอนุโลม ... ซึ่งตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด และตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการลาของพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า พนักงานเทศบาลซึ่งประสงค์จะลาป่วยเพื่อรักษาตัว ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนในวันทีลา เว้นแต่กรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้

ในการปฏิบัติราชการโดยปกติทั่วไป ข้าราชการต้องมาปฏิบัติราชการยังสถานที่ปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้นๆ และเพื่อเป็นหลักฐานว่าได้มาปฏิบัติราชการ จึงได้มีระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติให้ข้าราชการลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ณ สถานที่ปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกวัน ในกรณีของผู้ฟ้องคดี

ข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับแล้วว่าผู้ฟ้องคดีป่วยเข้ารับการรักษาตัวในสถานพยาบาล แต่เพื่อสร้างหลักฐานว่ามาปฏิบัติราชการ จึงได้ให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำสมุดลงลายมือชื่อมาให้ผู้ฟ้องคดีลงนาม ณ สถานพยาบาล โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีงานเร่งด่วนต้องปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากน้ำท่วมจึงต้องกระทำการเช่นนั้น ศาลเห็นว่า เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง จะได้ไม่ต้องเสียวันลาซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี และในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการระดับบริหารที่ต้องปกครองดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ยิ่งเป็นการไม่สมควรที่จะประพฤติดุปฏิบัติเช่นนี้ที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเอาเยี่ยงอย่าง นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีป่วยก็มีระเบียบกฎหมายอยู่แล้วที่จะต้องให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนหรือรักษาราชการแทน อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีนำสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการไปให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อที่โรงพยาบาลในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีพักรักษาตัวเป็นระยะเวลา รวม ๕ วัน ซึ่งเป็นวันเปิดทำการของราชการโดยไม่ยื่นใบลาป่วยตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการลาของพนักงานเทศบาลฯ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการ และจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการลา

ของพนักงานเทศบาลฯ กรณีจึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาการระเบียบพนักงานเทศบาลฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีก็เป็นโทษสถานเบาอยู่แล้ว คำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗/๒๕๕๓)

ข้าราชการย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องรักษา “วินัย” อย่างเคร่งครัด หากเมื่อใดที่ประพฤติหรือปฏิบัติฝ่าฝืน “วินัย” แล้ว จึงต้องได้รับโทษตามสมควรแก่กรณี ยิ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับผู้บริหารก็ยิ่งสมควรที่จะประพฤติปฏิบัติให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเอาผลประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้งมากกว่าเอาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง

เรื่องที่ ๒๐

ละเมิด ... ที่ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

เทศบาลกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยขุดตักดินและหินในที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปลดเปลื้องการรบกวนอันเป็นการละเมิด และมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหาย จึงเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์และศาลไม่อาจมีคำสั่งดังกล่าวได้ ส่วนคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เทศบาลแก้ไขปรับปรุงที่ดินให้มีสภาพดังเดิมนั้น ศาลมีอำนาจสั่งให้เทศบาลขนย้ายขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลออกไปจากที่ดินขุดตักดินที่ปนเปื้อนขยะขยะออกไป และทำการปรับสภาพที่ดินให้มีสภาพดังเดิม อันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เทศบาลจะต้องดำเนินการ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อไม่ให้เอกชนได้รับความเสียหายโดยไม่จำเป็น และหากเกิดความเสียหายขึ้น หน่วยงานทางปกครองนั้นจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของตน รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดการกระทำละเมิดนั้นขึ้นอีกด้วย

ละเมิด ... ที่ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ความต้องการของมนุษย์ในสังคมโดยทั่วไปแบ่งออกได้เป็นความต้องการส่วนตัวและความต้องการส่วนรวม เมื่อมนุษย์ได้อยู่รวมกันเป็นชุมชน เป็นเมือง หรือเป็นประเทศ ก็มีความต้องการบางอย่างร่วมกันซึ่งเป็นความต้องการส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมดังกล่าว โดยภารกิจประการหนึ่งของรัฐก็คือ การบำรุงส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทางด้านการสาธารณสุข โภคและสาธารณูปการต่างๆ แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างนั้น ก็เสี่ยงไม่ได้ที่จะส่งผลกระทบต่อเอกชน และบางกรณีอาจเป็นการกระทำละเมิดต่อเอกชนก็เป็นได้ ดังปรากฏตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิตามเอกสารรายการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ได้ใช้รถขุดเข้าไปขุดตักดินและหินในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่เทศบาลของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดกระทำการดังกล่าว และให้ดำเนินการขนขยะและสิ่งปฏิกูลออกไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหยุดทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูล และได้ทำการ

ชุดดินฝังกลบขยะ แต่ไม่ได้ขนย้ายขยะและสิ่งปฏิกูลออกไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจ ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลทุกชนิดไปทิ้งในบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีและที่ดินที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ให้ขนย้ายขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลออกไปจากที่ดินนั้นภายใน ๓ วัน ปรับสภาพดินและขจัดกลิ่นเหม็นภายใน ๑ เดือน โดยใช้ค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดี และดำเนินการเพื่อให้ที่ดินดังกล่าวมีสภาพดังเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดิน แต่ตามมาตรา ๑๓๗๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติว่า ถ้าผู้ครอบครองถูกรบกวนในการครอบครองทรัพย์สิน เพราะมีผู้สอดเข้าเกี่ยวข้อง โดยมีขอบด้วยกฎหมายไซ้ร้ ท่านว่าผู้ครอบครองมีสิทธิจะให้ปลดเปลื้องการรบกวนนั้นได้ ถ้าเป็นที่น่าวิตกว่าจะยังมีการรบกวนอีก ผู้ครอบครองจะขอต่อศาลให้สั่งห้ามก็ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้สอย จำหน่าย และขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตามเอาคืนที่ดินในความครอบครองของตนนั้นได้ตามกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยนำขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลไปทิ้งในที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปลดเปลื้องการรบกวนอันเป็นการละเมิด

และมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ปลดเปลื้องการรบกวนนั้นและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้นด้วยเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพียงให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการฝังกลบขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขนย้ายขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลออกไป และมีได้ให้ดำเนินการเพื่อให้ที่ดินนั้นกลับคืนสภาพดังเดิม โดยให้เหตุผลว่าหากมีการขุดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขึ้นมาเพื่อนำไปทิ้งยังที่อื่น จะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องกลิ่นและมีการฟุ้งกระจายของฝุ่นละออง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกต้อง เนื่องจากเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไขเพื่อมิให้เกิดการกระทำละเมิดนั้นขึ้นอีก โดยมีอาจอ้างถึงความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีมาเป็นข้ออ้างเพื่อจะมีต้องกระทำการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดี อีกทั้งเมื่อคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี หากปล่อยให้มีการกองขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลฝังอยู่ภายใต้ที่ดินของตนตลอดไปกับความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดกับผู้ฟ้องคดีเพียงชั่วคราวจากกลิ่นเหม็นและการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองของขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเมื่อมีการขนย้ายออกไป ความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดกับผู้ฟ้องคดีจากการถูกรอนสิทธิการใช้สอยที่ดินทั้งในปัจจุบันและในอนาคตย่อมมากกว่า ส่วนกรณีที่คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้ระบุค่าเสียหาย

เป็นเงิน ๙๖๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีขอสงวนสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครองนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่สงวนสิทธิไว้ นั้น กรณีจึงต้องรับฟังว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายตามที่ได้ขอสงวนสิทธิไว้ คดีนี้จึงเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์ ในส่วนของคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีสภาพดังเดิมนั้น ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยดำเนินการขนย้ายขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้นออกไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี แล้วให้ดำเนินการแก้ไขเพื่อให้ที่ดินกลับคืนสภาพดังเดิมได้ รวมทั้งทำการขุดตักดินที่ปนเปื้อนน้ำชะขยะดังกล่าวออกไปให้หมดสิ้น แล้วทำการปรับสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้มีสภาพดังเดิม แต่ต้องกระทำโดยมิให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีซ้ำอีกตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

การที่หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อที่จะไม่ทำให้เอกชนได้รับความเสียหายโดยไม่จำเป็น แม้กรณีตัวอย่างดังกล่าวหน่วยงานทางปกครองจะไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่ก็เนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ระบุไว้ในคำฟ้องว่า ขอสงวนสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครอง ซึ่งหมายความว่า หากมีความเสียหายเกิดขึ้น

กับผู้ฟ้องคดีจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลปกครองต่อไป แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามที่ได้อ้างสิทธิไว้แล้ว ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งดังกล่าวได้ เพราะจะเป็นการพิพาทเกินคำขอ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทางปกครองก็ยังคงมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของตน รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดการกระทำละเมิดนั้นขึ้นอีกด้วย

เรื่องที่ ๒๑

คำสั่งเรียกให้มาทำสัญญารับสภาพหนี้
และหนังสือแจ้งเตือนให้นำเงินมาชำระ ...
เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีนายกเทศมนตรีรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไปยังกระทรวงการคลัง แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาที่กำหนด จึงได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมาทำสัญญารับสภาพหนี้ โดยเนื้อหาในหนังสือเข้าใจได้ว่าเป็นคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมีหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่นำเงินมาชำระ เจ้าหน้าที่จึงฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมาทำสัญญารับสภาพหนี้ โดยมีเนื้อหาที่เข้าใจได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนำเงินค่าสินไหมทดแทนมาชำระภายในเวลาที่กำหนด มิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยตรง จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนได้

**คำสั่งเรียกให้มาทำสัญญารับสภาพหนี้
และหนังสือแจ้งเตือนให้นำเงินมาชำระ ...
เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่**

หลายครั้งที่คดีซึ่งนำมาฟ้องต่อศาลปกครองจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินไม่เอาใจใส่หรือขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสจากการปฏิบัติหน้าที่ทุจริตเบียดบังยักยอกเงินของทางราชการ ซึ่งแน่นอนว่าทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบร่วมกันคดีใช้คำสินไหมทดแทน และนี่ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่มีคดีความซึ่งเกิดจากการขาดความรอบคอบและระมัดระวังในการปฏิบัติงานด้านการเงิน แต่ประเด็นต่างกันตรงที่มีใช่เป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นจำนวนเงินมากน้อยเพียงใด แต่เป็นกรณีที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ และหน่วยงานของรัฐได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานจึงได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมาทำสัญญารับสภาพหนี้ไว้ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และการที่หน่วยงานมีหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่นำเงินคำสินไหม

ทดแทนมาช้านั้น เจ้าหน้าที่จะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวมีคำตอบปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓/๒๕๕๓ ซึ่งข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า นาย ว. ปลัดสุขาภิบาลวานรนิวาสและผู้ฟ้องคดี สมุห์บัญชีสุขาภิบาลวานรนิวาส ได้ร่วมกันลงลายมือชื่อในใบถอนเงินฝากของธนาคารจากบัญชีเงินฝากของสุขาภิบาลวานรนิวาสแล้วมอบหมายให้นาย พ. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๒ ไปเบิกเงินแทน แต่ปรากฏว่านาย พ. ได้แก้ไขตัวเลขในใบถอนเงินแล้วเบียดบังเอาเงินส่วนที่เกินหลบหนีไป ประสานกรรมการสุขาภิบาลวานรนิวาสจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการสอบสวนและรายงานผลการสอบสวนให้ประธานฯ ทราบแล้ว ประธานฯ จึงวินิจฉัยสั่งการให้นาย ศ. นาย ว. และผู้ฟ้องคดีร่วมกันชดใช้เงินตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และได้รายงานไปยังกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบลวานรนิวาส) เห็นว่ากระทรวงการคลังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ จึงได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกมาทำสัญญารับสภาพหนี้ต่อเทศบาลตำบลวานรนิวาส และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มาทำหนังสือรับสภาพหนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยมาชำระภายในเวลาที่กำหนด และแจ้งว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีคำสั่งยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๓ คน มาทำสัญญารับสภาพหนี้และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาทำหนังสือรับสภาพหนี้ตามหนังสือลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรตามที่หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ และเมื่อพิจารณาคำสั่งเทศบาลตำบลวานรนิวาสลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แล้ว แม้ในตอนท้ายจะระบุว่าให้บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบมาทำสัญญารับสภาพหนี้ก็ตาม

แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาในคำสั่งดังกล่าวโดยตลอดแล้ว ย่อมเข้าใจได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการให้ผู้ฟ้องคดีมาทำสัญญา รับสภาพหนี้ นั้น เป็นเพียงกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีผ่อนชำระเงิน โดยผู้ฟ้องคดีต้องทำสัญญารับสภาพหนี้ไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกคำสั่งเทศบาลตำบลวานรนิวาสลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ และได้ออกคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ประธานกรรมการสุขภาพีลวานรนิวาสได้วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อันถือได้ว่าเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งเทศบาลวานรนิวาสลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ จึงเป็นคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าสินไหมทดแทน

มาชำระตามคำสั่งเทศบาลตำบลวานรนิวาสลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ภายในเวลาที่กำหนด อันเป็นขั้นตอนก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปเท่านั้น หนังสือฉบับดังกล่าวหาได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงไม่ จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากหนังสือแจ้งเตือนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดและพวกรับมาทำสัญญารับสภาพหนี้ และหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่มาทำหนังสือรับสภาพหนี้มีเนื้อหาที่เข้าใจได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนการให้เจ้าหน้าที่มาทำสัญญารับสภาพหนี้้นั้นเป็นเพียง
กรณีที่หน่วยงานของรัฐผ่อนผันให้เจ้าหน้าที่ผ่อนชำระเงิน โดย
เจ้าหน้าที่ต้องทำสัญญารับสภาพหนี้ไว้เป็นหลักฐาน

(๒) หนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนำเงิน
ค่าสินไหมทดแทนมาชำระภายในเวลาที่กำหนด ถือเป็นขั้นตอน
ก่อนที่หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ต่อไปเท่านั้น หนังสือดังกล่าวหาได้มีผลกระทบต่อสถานภาพ
ของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ จึงไม่เป็นคำสั่ง
ทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้
เพิกถอนได้

เรื่องที่ ๒๒

หนังสือแจ้งมติไม่รับโอนข้าราชการ
จนกว่าคดีอาญาจะถึงที่สุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๖/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลสมัครสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการในหน่วยงานทางปกครองอื่นได้ แต่หน่วยงานดังกล่าวมีหนังสือแจ้งมติดำเนินการยังไม่รับโอน เนื่องจากข้าราชการผู้นั้นอยู่ในข่ายต้องรับผิดชอบคดีอาญากรณีเป็นผู้มีวิชาชีพในการออกแบบอาคารและสิ่งปลูกสร้างไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการอันพึงกระทำ โดยน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อผู้อื่น จึงให้รอผลคดีอาญาไว้ก่อน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งมติดังกล่าวมีผลทางกฎหมายแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ยังไม่มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว ข้าราชการผู้นั้นจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหนังสือดังกล่าวได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการ (หน่วยงานผู้รับโอน) ที่แจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นสังกัดของผู้ขอโอนว่ายังไม่รับโอนข้าราชการโดยให้รอผลคดีอาญาไว้ก่อน ถือเป็นขั้นตอนภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับโอนกับหน่วยงานของรัฐผู้ขอโอน ยังไม่มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้ขอโอน อันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หนังสือแจ้งมติไม่รับโอนข้าราชการ จนกว่าคดีอาญาจะถึงที่สุด

หลายท่านที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เมื่อได้รับราชการในหน่วยงานนั้นๆ มารยะหนึ่ง อาจมีความประสงค์ที่จะขอโอนย้ายจากหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นเพราะต้องการเปลี่ยนแปลงงานที่เคยทำอยู่ หรือต้องการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่มากขึ้นก็ตาม ซึ่งไม่ว่าจะเพื่อเหตุผลใดก็ตามก็ล้วนแล้วแต่เพื่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานทั้งสิ้น และแน่นอนว่าบางท่านอาจสมหวังจากการที่ได้รับการโอนย้ายไปทำงานยังหน่วยงานที่ตนต้องการ แต่บางท่านอาจผิดหวังจากการที่ไม่ได้รับการโอนย้ายด้วยเหตุผลต่างๆ นานาของหน่วยงานผู้รับโอน เช่น ในกรณีผู้ที่ขอโอนย้ายซึ่งได้สอบผ่านเกณฑ์การวัดผลความรู้ความสามารถแล้ว แต่หน่วยงานที่จะรับโอนมีหนังสือแจ้งมติว่าให้รอการรับโอนไว้ก่อน เนื่องจากข้าราชการผู้ขอโอนอยู่ระหว่างดำเนินคดีอาญา หากข้าราชการผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับมติ จะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้หน่วยงานที่จะรับโอนยกเลิกหนังสือดังกล่าวได้หรือไม่ เป็นกรณีที่ไต่มีการวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๖/๒๕๕๓

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง ๓ องค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบ ได้สมัครสอบเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการในตำแหน่งวิศวกร ๓ (ด้านโยธา) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) และสอบได้ลำดับที่ ๓๔ ระหว่างการดำเนินการรับโอนผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่สำนักงานกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีบันทึกข้อความถึงผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายเพื่อเสนอให้ดำเนินการทางอาญากับผู้ฟ้องคดีกรณีเป็นผู้มีวิชาชีพในการออกแบบอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการอันพึงกระทำ โดยประการที่น่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่น ซึ่งต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน) ว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ในข่ายต้องรับผิดทางอาญา และเป็นผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ควรแจ้งกองการเจ้าหน้าที่เพื่อไม่รับโอน หลังจากนั้น คณะกรรมการข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) เพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามเหตุผลของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๓ ได้พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติให้รอผลการดำเนินคดีทางอาญาก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเห็นว่าในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำความผิดไม่ได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติให้รอผลการดำเนินคดีอาญาจนกว่าคดีถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้การรับโอนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างดำเนินคดีอาญาเป็นเหตุผลที่ไม่ถูกต้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งยกเลิกหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าตอบแทนเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๗ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๗

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่ายังไม่รับโอนผู้ฟ้องคดี จนกว่าการดำเนินคดีอาญาจะถึงที่สุด เป็นขั้นตอนภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐผู้รับโอนกับองค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบหน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีสังกัด หนังสือแจ้งผลมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว หากจะมีผลทางกฎหมายก็จะมีผลทางกฎหมายแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับองค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบเท่านั้น ยังหาผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไป

กระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง และเป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ แม้ในภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีก็หาไม่ ผลให้หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลลงตะขบเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ จึงมีต้องพิจารณาในปัญหาที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้จ่ายค่าตอบแทนที่เป็นค่าตอบแทนตามสิทธิที่พึงได้รับในสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใดไม่

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การที่ข้าราชการซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง ขอโอนย้ายไปสังกัดยังหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง และหน่วยงานของรัฐผู้รับโอนมีหนังสือแจ้งมติดูว่ายังไม่รับโอนข้าราชการผู้นั้นจนกว่าการดำเนินการคดีอาญาจะถึงที่สุดนั้น หนังสือแจ้งมติดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับโอนกับหน่วยงานของรัฐที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัด ยังไม่ถือว่าเป็นผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น หรือก่อความเดือดร้อน

หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและ
เป็นการเฉพาะตัว อันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ข้าราชการ
ผู้นั้นจะมีสิทธินำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีความพิพากษา
หรือคำสั่งให้ยกเลิกหนังสือนั้นได้

เรื่องที่ ๒๓

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำอื่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๓/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองยกเลิกโครงการปลูกยางพาราในที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการมีที่เลี้ยงสัตว์น้อยลง ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การเยียวยาความเสียหายในกรณีนี้เปิดกว้างมากกว่าการให้ลบล้างผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง จึงพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมาย หากไม่ได้รับอนุญาตก็ให้ดำเนินการปรับสภาพโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราให้กลับสู่สภาพการใช้ประโยชน์ดังเดิม

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองมีความแตกต่างกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น โดยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองจะกระทำได้โดยวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมนั้น เพื่อมิให้มีผลใช้บังคับอีกต่อไป เนื่องจากนิติกรรมทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมาย แต่สำหรับการกระทำอื่นซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางข้อเท็จจริง การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายไม่ได้มุ่งไปสู่การลบล้างการกระทำนั้นเป็นสำคัญ แต่การเยียวยาแก้ไขความเสียหายของการกระทำอื่นมีลักษณะที่ “เปิดกว้าง” กว่า การลบล้างผลของการกระทำที่เกิดขึ้น

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำอื่น

การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย โดยอาจเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมาย เช่น การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเรียกกันว่านิติกรรมทางปกครอง หรืออาจเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางข้อเท็จจริง อันเป็นการกระทำที่มีได้มุ่งผลให้มีการเคลื่อนไหวในนิติสัมพันธ์ แต่เป็นการกระทำเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลได้ในทางข้อเท็จจริง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “การกระทำอื่น” ของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ หากการกระทำดังกล่าว ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่นกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง จะมีความเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๓/๒๕๕๓ มีคำตอบในเรื่องนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว) จัดทำโครงการปลูกยางพาราในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ทำเลเสี่ยงสัตว์ โดยได้ทำการขุดดินเปิดป่าและไถหน้าดินเพื่อรองรับโครงการดังกล่าว และได้ประกาศห้ามเข้าไปในบริเวณดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นซึ่งเป็นราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากมีที่เสี่ยง

สัตว์น้อยลง ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอแล้ว แต่ไม่ได้รับการช่วยเหลือแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกโครงการปลูกยางพาราในที่ดินสาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คดีนี้จะมีการกล่าวอ้างถึงการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ลักษณะของการแก้ไขเยียวยาเห็นได้ว่ามิใช่การยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่ต้องให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีคำขอตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าไปจัดทำโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพารา เพื่อยกระดับรายได้เกษตรกรบนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่พลเมืองใช้ร่วมกัน โดยใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ภายใต้การจัดการดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะเช่นนี้มีความ

แตกต่างจากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง โดยปกติจะนำไปสู่การลบหล้างนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยวิธีการเพิกถอนหรือยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งจะสอดคล้องกับการเยียวยาแก้ไขความเสียหายในกรณีดังกล่าว เพราะมุ่งผลทางกฎหมายเป็นสำคัญ ส่วนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น โดยปกติอาจไม่ได้มุ่งไปสู่การลบหล้างการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เพราะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วในความเป็นจริง วิธีคิดที่จะให้มีการลบหล้างการกระทำอื่นในลักษณะเดียวกันกับการลบหล้างนิติกรรมทางปกครองจึงไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง การเยียวยาแก้ไขความเสียหายในกรณีนี้จึงเปิดกว้างมากกว่าการให้ลบหล้างผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ จึงเห็นได้ว่า ข้อบกพร่องที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวนั้น ในด้านหนึ่ง เป็นเรื่องที่ศาลควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย โดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำสิ่งที่ไม่ถูกต้องนั้นให้ถูกต้องต่อไป และในอีกด้านหนึ่ง เป็นเรื่องที่ระบบภายในของฝ่ายปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบหรือพิจารณาหาข้อยุติหรือแก้ไขให้ถูกต้องได้อีกภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว กรณีเช่นนี้หากศาลจะพิพากษาให้มีการ

กลับคืนสู่สถานะเดิม โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับสภาพที่ดินที่พิพาทให้กลับคืนเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภททำเลเลี้ยงสัตว์เช่นเดิม ย่อมจะก่อให้เกิดแต่ผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งในแง่ของทรัพยากรที่ได้ใช้ไปแล้วในการจัดทำโครงการนี้ และที่จะต้องใช้ในการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม อีกทั้งยังเป็นการปฏิเสธประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นจากโครงการนี้ ในขณะที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลสามารถแสดงออกได้โดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการที่ไม่ได้กระทำโดยถูกต้องนั้นให้ถูกต้องเสีย และข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของฝ่ายปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่าจะสมควรมีข้อยุติอย่างไร ศาลจึงกระทำได้เพียงการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเสียให้ถูกต้องเท่านั้น จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามกฎหมาย หากไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย ก็ให้ดำเนินการปรับสภาพโครงการแปลงสาริตปลุกยางพาราที่พิพาทให้กลับสู่การใช้ประโยชน์ดังเดิม

จากคดีพิพาทดังกล่าวศาลได้แสดงให้เห็นว่า

๑. การจัดทำโครงการปลูกยางพาราในที่สาธารณะประโยชน์ โดยทำการขุดดินเปิดป่าและไถหน้าดิน เพื่อรอรับโครงการดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมุ่งผลในทางข้อเท็จจริง

อันเป็นลักษณะของ “การกระทำอื่น” ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองที่นอกเหนือไปจากนิติกรรมทางปกครอง

๒. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองมีความแตกต่างกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองจะกระทำได้โดยวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมนั้น เพื่อมิให้มีผลใช้บังคับอีกต่อไป เนื่องจากนิติกรรมทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมาย แต่สำหรับการกระทำอื่นซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางข้อเท็จจริง การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายไม่ได้มุ่งไปสู่การลบล้างการกระทำนั้นเป็นสำคัญ เพราะการเยียวยาแก้ไขความเสียหายของการกระทำอื่นมีลักษณะที่ “เปิดกว้าง” กว่า การลบล้างผลของการกระทำที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ ความเสียหายที่เอกชนได้รับ และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ดังเช่นข้อพิพาทในคดีนี้ซึ่งศาลไม่ได้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยการกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองไปดำเนินการปรับสภาพที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิมในลักษณะเดียวกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครอง เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และยังสามารถที่จะแก้ไขข้อบกพร่องหรือหาข้อยุติได้โดยอาศัยกลไกของระบบบริหาร โดยดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไปได้ ถึงแม้การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะทำให้เอกชนผู้ใช้ประโยชน์อยู่เดิมได้รับความเสียหายอยู่บ้าง แต่การดำเนินโครงการต่อไปก็จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่า แต่ถ้าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ก็จำเป็นที่จะต้องยกเลิกการกระทำนั้น เพื่อมิให้เอกชนได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องที่ ๒๔

ดุลพินิจ ... กับการกำหนดค่าปรับ

ในสัญญาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๔/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กองทัพอากาศ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างหลักเทียบเรือสองด้าน โดยสัญญาจ้างกำหนดว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจะชำระค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๔๐ ของราคางานจ้าง แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้ดุลพินิจได้เฉพาะในกรอบที่ระเบียบกำหนดไว้ การกำหนดค่าปรับดังกล่าวจึงไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องแก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ผูกพันตนต่อระเบียบอย่างเคร่งครัด แม้จะมีบางกรณีที่ระเบียบเปิดโอกาสให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้ก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบก็ต้องใช้ดุลพินิจภายในกรอบที่ระเบียบได้กำหนดไว้เท่านั้น ไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือเกินเลยไปกว่าที่ระเบียบกำหนด

ดุลพินิจ ... กับการกำหนดค่าปรับ ในสัญญาทางปกครอง

ในปัจจุบันหน่วยงานทางปกครองมีการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุเป็นจำนวนมาก เพื่อจัดหาวัสดุครุภัณฑ์ หรือการบริการซึ่งจะนำมาเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน โดยที่การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุนั้น หน่วยงานทางปกครองจะต้องดำเนินการตามที่กฎและระเบียบได้กำหนดไว้ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น แต่ก็มีบางกรณีที่หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ กำหนดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในสัญญาเกินเลยไปกว่าที่ระเบียบอนุญาตไว้ จนมีผลกระทบต่อเอกชนที่เป็นคู่สัญญาและเกิดข้อโต้แย้งเป็นประเด็นพิพาทขึ้น ดังปรากฏตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๔/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดี (กองทัพอากาศ) ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างหลักเทียบเรือสองด้าน ทำเทียบเรือแหลมเทียน โดยสัญญาจ้างข้อ ๑๗ กำหนดว่า หากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวนเงินวันละ ๒๗,๖๐๔.๙๓ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา และเห็นว่าจำนวนเงินค่าปรับดังกล่าวมีอัตราร้อยละ ๐.๔๐ ของราคางานจ้าง ซึ่งเกินกว่า

อัตราค่าปรับตามข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้คิดค่าปรับได้ไม่เกินร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขสัญญาและลดค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขสัญญาให้เป็นไปตามข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญามีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างหลักเทียบเรือ เพื่อใช้ในการกักที่เกี่ยวเนื่องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ว่าการจัดทำสัญญาทางปกครองดังกล่าวจะอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสัญญาตามกฎหมายแพ่ง เช่น หลักการแสดงเจตนาในการทำสัญญา และหลักการเกิดขึ้นของสัญญาก็ตาม แต่เมื่อเป็นการจัดทำสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับการพัสดุจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองที่มุ่งให้การจัดซื้อและจัดจ้าง

ในภาครัฐมีความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ เปิดเผย โปร่งใส และให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนอย่างเท่าเทียมกัน ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะหน่วยงานทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องผูกพันตนต่อระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด แม้ระเบียบดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจในบางกรณี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็สามารถใช้ดุลพินิจได้เฉพาะในกรอบที่ระเบียบกำหนดไว้ ไม่อาจใช้ดุลพินิจได้อย่างอำเภอใจ ดังนั้น เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง แต่สัญญาข้อ ๑๗ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าปรับคิดเป็นอัตราร้อยละ ๐.๔๐ ของราคางานจ้าง จึงเห็นได้ว่าจำนวนเงินค่าปรับมีอัตราส่วนที่สูงเกินกว่าอัตราค่าปรับตามข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ การกำหนดอัตราค่าปรับจึงไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องแก้ไขข้อสัญญาให้สอดคล้องกับระเบียบฯ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แก้ไขสัญญา จึงต้องนำข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่งของระเบียบฯ มาใช้บังคับแทน โดยมีสิทธิปรับเพียงร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง หรือคิดเป็นจำนวนเงินค่าปรับวันละ ๖,๙๐๑.๒๓ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินค่าปรับของผู้ฟ้องคดีเกินจำนวนที่มีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดี จึงต้องคืนเงินค่าปรับที่รับไว้เกิน

จากคำพิพากษาข้างต้นได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าระเบียบดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ผูกพันตนต่อระเบียบอย่างเคร่งครัด แม้จะมีบางกรณีที่ระเบียบฯ เปิดโอกาสให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้ก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบก็ต้องใช้ดุลพินิจภายในกรอบที่ระเบียบฯ ได้กำหนดไว้เท่านั้น ไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือเกินเลยไปกว่าที่ระเบียบกำหนด ดังนั้น เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจกระทำการในลักษณะดังกล่าวก็ต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามกรอบที่ระเบียบกำหนดไว้ เพราะในท้ายที่สุดหากเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ศาลจะต้องมีคำพิพากษาโดยยึดถือกฎเกณฑ์ที่ระเบียบกำหนดนั่นเอง

เรื่องที่ ๒๕

ความสำคัญของคุณสมบัติ ในการสมัครสอบแข่งขันเข้าทำงาน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๑/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีการสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการ แต่ผู้สมัครได้รับรองและแสดงวุฒิการศึกษาไม่ตรงตามประกาศ แม้จะสอบได้ก็ไม่ใช่ผลให้ผู้สมัครที่ขาดคุณสมบัติมาแต่แรกกลายเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนไปได้ การที่หน่วยงานของรัฐตัดชื่อออกเนื่องจากขาดคุณสมบัติ ถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่หน่วยงานทางปกครองประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการ โดยกำหนดให้ผู้สมัครสอบด้วยตนเองและต้องตรวจสอบและรับรองคุณสมบัติว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ประกาศกำหนดไว้ ผู้สมัครสอบมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและรับรองคุณสมบัติของตนให้ถูกต้องตรงตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่หน่วยงานทางปกครองผู้รับสมัครประกาศไว้ หากรู้อยู่แล้วว่าตนขาดคุณสมบัติ แม้ภายหลังจะได้เข้ารับการสัมภาษณ์และเป็นผู้ที่สอบได้ ก็ถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ความสำคัญของคุณสมบัติ ในการสมัครสอบแข่งขันเข้าทำงาน

ในสภาพสังคมปัจจุบันที่เต็มไปด้วยการแข่งขันในทุกๆ ด้าน ไม่เว้นแม้แต่ในเรื่องของการทำงานที่อัตรากำลังในการว่าจ้างเข้าทำงานในแต่ละที่มีอัตราจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ที่ต้องการทำงาน จึงไม่น่าแปลกใจที่จำนวนอัตราคนว่างงานจะสูงขึ้นทุกปี เพราะทุกปีก็จะมีบัณฑิตจบใหม่จากสถาบันต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งในการสมัครงานในแต่ละตำแหน่งก็จะพิจารณาว่ามีคุณสมบัติตรงตามตำแหน่งที่ว่างนั้นหรือไม่ เพราะโดยปกติไม่ว่าจะสมัครเข้าทำงานในตำแหน่งใดในภาคเอกชนและภาคราชการก็จะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครงานไว้แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นอายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน หรือเงื่อนไขอื่นๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้สมัครงานที่จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของตนในเบื้องต้นก่อนยื่นแสดงความจำนงสมัครงาน แต่ก็เป็นไปได้ว่าผู้สมัครไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติอย่างละเอียด หรือไม่รู้ไม่เข้าใจคุณสมบัติตามที่หน่วยงานประกาศกำหนดไว้อย่างชัดเจน และหากหน่วยงานที่รับสมัครได้เห็นชอบให้ผ่านคุณสมบัติ จนกระทั่งเข้าสอบแข่งขันและได้คะแนนอยู่ในลำดับที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ผลจะเป็นอย่างไร มีคำตอบในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๑/๒๕๕๓

องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานในตำแหน่งดังกล่าว โดยใช้วุฒิการศึกษาปริญญาตรี วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิทยาการคอมพิวเตอร์ และเป็นผู้สอบแข่งขันได้ลำดับที่ ๑๓ แต่ในการเรียกเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่ามีวุฒิการศึกษาไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล) จึงมีมติให้ตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งที่สอบได้หรือตำแหน่งอื่นที่สามารถบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามวุฒิการศึกษาของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ โดยใช้วุฒิการศึกษาปริญญาตรี วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิทยาการคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นวุฒิการศึกษาที่ไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้สมัครสอบที่ขาดคุณสมบัติ และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสอบแข่งขันได้โดยอยู่ในลำดับที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งก็ตาม แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาด

คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุมัติ ยกเว้นจากคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) อยู่ก่อนหรือภายหลังการสอบแข่งขัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ตัดชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการบรรจุ และแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ ขอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการสอบสัมภาษณ์ จะถือว่าไม่มีข้อขัดข้องในการตรวจสอบวุฒิการศึกษาของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ เพราะในการสมัครนี้ผู้สมัครต้องสมัครด้วยตนเอง และต้องตรวจสอบและรับรองคุณสมบัติของตนเองว่าเป็นผู้มี คุณสมบัติตามที่ประกาศไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่สมัครแล้ว แต่ยังคงใช้ วุฒิการศึกษานี้ซึ่งเป็นวุฒิการศึกษาที่ไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสอบได้ก็ไม่ใช่ผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ขาดคุณสมบัติ ในการสมัครสอบและไม่มีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งใน ตำแหน่งนี้มาตั้งแต่แรกกลายเป็นผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวไปได้

คดีนี้เป็นข้อโต้แย้งที่ดีสำหรับผู้สมัครสอบเข้ารับการ บรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการทั้งหลายว่า การกำหนดคุณสมบัติ ของบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะการทำงานให้เกิดผลสำเร็จอย่างมีคุณภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นๆ จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนั้นๆ เป็นเบื้องต้น การตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้สมัครงานทั้งในชั้นของตนเองและในชั้นกรรมการ

ผู้ตรวจสอบคุณสมบัติจึงต้องชัดเจนและถูกต้อง เพราะในที่สุดนั้น
แม้ว่าจะสามารถสอบผ่านไปได้ทุกขั้นตอน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า
เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ แต่หากมีคุณสมบัติที่ไม่ตรงตาม
เงื่อนไขที่ประกาศไว้ ก็จะต้องเป็นผู้ขาดคุณสมบัติมาตั้งแต่แรก
และไม่สามารถนำมาเป็นข้ออ้างให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในภายหลัง
เพื่อให้มีการบรรจุและแต่งตั้งเข้าทำงานได้

เรื่องที่ ๒๖

บิดาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกับสิทธิ การรับบำเหน็จตกทอด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๒/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีบิดาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมามีคำพิพากษาของศาลให้เป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายภายหลังจากการยื่นขอรับบำเหน็จตกทอดเนื่องจากบุตรถึงแก่ความตายแล้ว ถือเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตามมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากกระหว่างบิดาและบุตรเป็นความสัมพันธ์ทางสายโลหิตเช่นเดียวกัน และถึงแม้บิดาดังกล่าวจะยื่นฟ้องเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่สมาชิกผู้เป็นบุตรถึงแก่ความตายก็ตาม แต่เมื่อในระหว่างการยื่นหลักฐานเพื่อขอรับบำเหน็จตกทอด กรมบัญชีกลางได้ส่งจ่ายเงินบำเหน็จให้แก่บิดาด้วย ทั้งการดำเนินการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องล้วนมีลักษณะให้โอกาสในการจัดให้มีหลักฐานการเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย และสร้างความคาดหวังโดยชอบธรรมว่าจะได้รับบำเหน็จแน่นอน เพื่อความยุติธรรมศาลปกครองจึงพิพากษาให้บิดามีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กรณีข้อเท็จจริงใดที่เกิดขึ้นไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับ ให้นำหลักการอุดช่องว่างด้วยบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งหรือการใช้กฎหมายโดยการเทียบเคียง (Analogy) มาใช้บังคับ โดยการเปรียบเทียบข้อเท็จจริงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่จะนำมาใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องมีเนื้อหาสาระที่ใกล้เคียงกัน หรือคล้ายคลึงกัน

บิดาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกับสิทธิ การรับบำเหน็จตกทอด

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ วรรคห้า บัญญัติให้บุตรของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของสมาชิกผู้ถึงแก่ความตายที่ได้มีการฟ้องคดีก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ารู้หรือควรารู้ถึงความตายของบิดา เป็นผู้ที่มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด โดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธิตั้งแต่วันตาย แต่สำหรับกรณีบิดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของสมาชิกผู้ตาย (บิดาตามความเป็นจริง) แต่ต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าสมาชิกผู้ตายเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย ได้ยื่นขอรับบำเหน็จตกทอดโดยมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ผลจะเป็นเช่นไร คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๒/๒๕๕๓ มีคำตอบในประเด็นนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นบิดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาได้ยื่นเรื่องขอรับบำเหน็จตกทอด เนื่องจากดาบตำรวจ ส. (บุตร) ถึงแก่ความตาย ต่อมา กบข. แจ้งว่าได้พิจารณาจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และกรมบัญชีกลางมีหนังสือสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทของนาย ส. รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย แต่ให้กันส่วนของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อนเนื่องจากขาดหลักฐานการ

เป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการต่างๆ ตามที่เจ้าหน้าที่ต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีแนะนำ คือ ขอหนังสือรับรองจากผู้ใหญ่บ้านว่าได้อยู่กินฉันสามีภริยากับมารดาของ ดาบตำรวจ ส. มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ยื่นคำร้องขอให้ทางอำเภอ รับรองข้อเท็จจริงและทางอำเภอได้รับรองแล้ว ยื่นคำร้องต่อ ศาลเยาวชนและครอบครัวและศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ดาบตำรวจ ส. เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดี และได้ยื่นสำเนาคำพิพากษาแล้วแต่ไม่ได้รับอนุมัติ โดยกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้เหตุผลว่า คำพิพากษาถึงที่สุดมีขึ้นภายหลัง จากวันที่ดาบตำรวจ ส. ได้ถึงแก่ความตายไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึง ไม่ใช่ทายาทของดาบตำรวจ ส. อยู่ก่อนที่ดาบตำรวจ ส. จะถึง แก่ความตาย และไม่ใช่ทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้กรณีบิดาที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายขอรับบำเหน็จตกทอด เนื่องจากบุตรผู้เป็นสมาชิก ถึงแก่ความตายมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่เนื่องจากความ สัมพันธ์กรณีที่ผู้ขอรับบำเหน็จตกทอดเป็นบุตรของสมาชิก ผู้ตายกับความสัมพันธ์กรณีที่ผู้ขอรับบำเหน็จตกทอดเป็นบิดาของ สมาชิกผู้ตาย เป็นความสัมพันธ์ทางสายโลหิตโดยตรงระหว่าง บิดากับบุตรเช่นเดียวกัน จึงต้องนำมาตรา ๕๕ วรรคห้า แห่ง พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเป็น กรณีผู้ขอรับบำเหน็จตกทอดเป็นบุตรของสมาชิกผู้ตายมา

บังคับใช้กับกรณีผู้ขอรับบำเหน็จตกทอดเป็นบิดาของสมาชิกผู้ตายด้วย ในฐานะที่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ดังนั้น หากบิดาของสมาชิกผู้ตายซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้ฟ้องคดีก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่สมาชิกผู้เป็นบุตรถึงแก่ความตาย บิดาย่อมเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดตามนัยมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเกินกว่าหนึ่งปี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดของผู้ตาย แต่กรณีเช่นนี้จะไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เพราะจากบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีในชั้นไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้นและคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กองการเงินสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง น่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ได้รับคำแนะนำ การกระทำของผู้เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ กบข. ได้พิจารณาจ่ายเงินคืน เนื่องจากการหมดสมาชิกภาพของดาบตำรวจ ส. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้เข้าใจได้ว่า มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด และการที่กรมบัญชีกลางส่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทซึ่งปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าหากดำเนินการต่าง ๆ ตามคำแนะนำก็จะได้รับเงินบำเหน็จตกทอด การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องล้วนแต่มีลักษณะเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีจัดให้มีหลักฐานการเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายของดาบตำรวจ ส. และเป็นการสร้างให้เกิดความคาดหวังโดย

ชอบธรรมต่อผู้ฟ้องคดีว่าเมื่อได้ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งหรือแนะนำแล้วจะได้รับบำเหน็จอย่างแน่นอน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยว่า ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ดาบตำรวจ ส. เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายภายหลังวันที่ดาบตำรวจ ส. ถึงแก่ความตายไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ทายาท ฉะนั้น วันที่ดาบตำรวจ ส. ถึงแก่ความตายจึงไม่มีทายาทตามกฎหมาย จึงไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตลอดจนหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้สร้างความคาดหวังโดยชอบธรรมต่อผู้ฟ้องคดี และสร้างภาระในการดำเนินการต่าง ๆ แก่ผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด ประกอบกับ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า ความเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีอยู่ก่อนสมรสถึงแก่ความตาย อีกทั้งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๑ บัญญัติว่าการเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔๗ ให้มีผลนับแต่วันที่เด็กเกิด ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเฉพาะกรณีนี้จึงให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดกรณีที่ดินดาบตำรวจ ส. ถึงแก่ความตายตามที่กรมบัญชีกลางได้ส่งจ่ายและให้กันส่วนไว้

จากคดีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวางหลักกฎหมายและบรรทัดฐานการปฏิบัติไว้ ๒ ประการ กล่าวคือ

(๑) การใช้กฎหมายโดยการเทียบเคียง (Analogy) ซึ่งเป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีบัญญัติไว้แล้วมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นซึ่งมีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกัน คดีนี้บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าบุตรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของสมาชิกผู้ตาย ซึ่งต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด โดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธินับแต่วันที่สมาชิกถึงแก่ความตาย เมื่อเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตรเป็นความสัมพันธ์ทางสายโลหิตเป็นไปในลักษณะเดียวกัน จึงนำบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับเป็นผลให้บิดาของสมาชิก กบข. ที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าสมาชิกผู้ตายเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งได้ฟ้องคดีก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่สมาชิกผู้เป็นบุตรถึงแก่ความตาย เป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตามบทบัญญัติดังกล่าวด้วย

(๒) คดีนี้ศาลมีคำวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองความเป็นธรรมให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นทายาทผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินบำเหน็จตกทอดกรณีสมาชิกผู้เป็นบุตรถึงแก่ความตาย แต่มิได้ยื่นฟ้องต่อศาลก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่สมาชิกถึงแก่ความตาย เพราะเหตุว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้สร้าง

ความคาดหวังโดยชอบธรรมให้กับผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีเกิด
ความคาดหวังว่าจะได้รับเงินบำเหน็จตกทอด หากได้ปฏิบัติตาม
คำแนะนำซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำทุกขั้นตอน
อันเป็นการสร้างภาระให้ผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการต่างๆ
จนกระทั่งได้หลักฐานครบถ้วน การที่หน่วยงานทางปกครอง
ปฏิเสธการจ่ายเงินบำเหน็จโดยอาศัยเหตุผลเพียงว่าไม่ใช่
ทายาทของสมาชิกผู้ตายอยู่ก่อนที่สมาชิกจะถึงแก่ความตาย
จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงเป็นอุทธรณ์สำหรับ
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าการใช้อำนาจ
โดยชอบธรรมสร้างภาระให้เกิดขึ้นกับประชาชน จนกระทบ
ต่อความเป็นธรรม ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้ความ
เป็นธรรมได้

เรื่องที่ ๒๗

ค่าเสียหาย ... กับการยกเลิกการประกวดราคา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีความเห็นให้ดำเนินการจ้างเหมาผู้ยื่นซองประกวดราคาเพียงรายเดียว โดยไม่ต้องยกเลิกการประมูลราคา แต่นายกเทศมนตรีได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยไม่ได้จัดทำประกาศการยกเลิกประกวดราคาและไม่ได้เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาเข้าร่วมประชุมเพื่อหาแนวทางในการประมูลใหม่ ทำให้ผู้ยื่นซองเสนอราคาได้รับความเสียหาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. แม้ว่าผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจะมีอำนาจยกเลิกการประกวดราคาในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการก็ตาม การยกเลิกการประกวดราคาก็จะต้องจัดทำประกาศยกเลิกการประกวดราคา และการที่หน่วยงานได้แต่เพียงจัดให้มีการประชุมชี้แจงเพื่อหาแนวทางในการประมูลใหม่ โดยมีได้เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาร่วมประชุมด้วย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการยกเลิกประกาศประกวดราคา

๒. การที่หน่วยงานออกประกาศประกวดราคา เป็นการเชิญชวนให้ผู้มีคุณสมบัติตามประกาศประกวดราคาเข้าเสนอราคา อันถือเป็น “คำเสนอ” ของหน่วยงานผู้ประกาศประกวดราคา และการยื่นซองเสนอราคาถือเป็น “คำสนอง” ข้อเสนอของหน่วยงานนั้น เมื่อผู้ยื่นซองเสนอราคาถูกต้องตามระเบียบจึงก่อให้เกิดเป็นสัญญาผูกพันระหว่างผู้ยื่นซองกับหน่วยงาน ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกประกวดราคาโดยผู้ยื่นซองเสนอราคาไม่มีความผิด จึงทำให้สัญญานั้นสิ้นสุดลงและเป็นผลให้คู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ค่าเสียหาย ... กับการยกเลิกการประกวดราคา

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือการบริการสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายและระเบียบได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ ไว้ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงขั้นตอนภายหลังจากที่มีการเสนอราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา และเอกสารต่างๆ แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา แต่หากมีผู้เสนอรายเดียว หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างมีอำนาจพิจารณายกเลิกการประกวดราคานั้นได้ แต่ถ้การยกเลิกการประกวดราคาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสนอราคา หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติอย่างไร และผู้เสนอราคามีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือไม่ หากคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลนครหาดใหญ่) ได้มีประกาศประกวดราคาจ้างเหมาโรงเรียนหรือหน่วยงานที่ดำเนินการสอนคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาและวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง กำหนดยื่นซองประกวดราคาในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ มีผู้ซื้อเอกสารประกวดราคา ๓ ราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดี ต่อมา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่) ได้ชะลอโครงการเพื่อปรับลดเนื้อหาโครงการใหม่ และเรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาหารือเพื่อหาแนวทางในการประมูลใหม่ และได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รองนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่) กับผู้ซื้อเอกสารประกวดราคา โดยผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าร่วมประชุมด้วย ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอเสนอราคาตามวันเวลาที่กำหนดเพียงรายเดียว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคา และเสนอราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณและราคากลางที่ตั้งไว้ มีเหตุอันสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกการประมูลราคา จึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาโครงการดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว และเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้หน่วยงานภายนอกจัดสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาประชุมเพื่อชี้แจงถึงการยกเลิกประกวดราคา โดยไม่ได้จัดทำประกาศยกเลิกการประกวดราคา และมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาทราบ เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๔๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงถือไม่ได้ว่ามีการยกเลิกการประกวดราคา การยื่นซองเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีจึงถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาโดยอ้างว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวตามข้อ ๔๔ ของระเบียบดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นสมควรดำเนินการต่อไป จึงเป็นการล่วงหน้าเหตุที่จะยกเรื่องผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวเพื่อยกเลิกการประกวดราคา แต่เหตุเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้หน่วยงานภายนอกจัดสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั้ง จึงเป็นเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจประกาศยกเลิกประกวดราคาพิพาทได้ตามข้อ ๔๖ ของระเบียบเดียวกัน แต่การประกาศเชิญชวนเรียกประกวดราคา ถือเป็นข้อเสนอมือยื่นซองเสนอราคาถูกต้องอันเป็นคำสนองข้อเสนอนั้นแล้ว ย่อมเกิดเป็นสัญญาผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี การยกเลิกการประกวดราคาโดยที่

ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดด้วยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม มาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงิน ที่ลงทุนไปในการเข้าเสนอราคาคืนทั้งหมด ได้แก่ ค่าซื้อเอกสาร ประกวตราค่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของกรรมการผู้จัดการ และพนักงานในการติดต่องาน และค่าจัดเตรียมหลักสูตร เพื่อนำเสนอในการประกวดราคาซึ่งเป็นค่าอำนวยความสะดวก โดย กำหนดให้ร้อยละ ๑.๕ ของราคาค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ ส่วน ค่าเสียหายอื่นๆ ได้แก่ กำไรร้อยละ ๑๕ ของมูลค่างาน ที่ประกวดราคาได้ ค่าภาษีมูลค่าเพิ่มของกำไร เมื่อยังไม่มี การดำเนินงานจึงยังไม่มีค่าเสียหายเกิดขึ้น ส่วนค่าเสียหาย ทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการ ปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เป็นค่าเสียหายทางจิตใจ ไม่อาจคำนวณราคาให้ได้

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักปฏิบัติในการ ยกเลิกการประกวดราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ คือ

๑. ถึงแม้ว่าผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจะมีอำนาจ ยกเลิกการประกวดราคา กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ ทางราชการก็ตาม การยกเลิกการประกวดราคาก็จะต้องจัดทำ ประกาศยกเลิกการประกวดราคา และการที่หน่วยงานได้แต่เพียง

จัดให้มีการประชุมชี้แจงเพื่อหาแนวทางในการประมูลใหม่ โดยมิได้เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาร่วมประชุมด้วย ถือไม่ได้ว่าเป็นการยกเลิกประกาศประกวดราคา

๒. การที่หน่วยงานออกประกาศประกวดราคา เป็นการเชิญชวนให้ผู้มีคุณสมบัติตามประกาศประกวดราคาเข้าเสนอราคา อันถือเป็น “คำเสนอ” ของหน่วยงานผู้ประกาศประกวดราคา และการยื่นซองเสนอราคาถือเป็น “คำสนอง” ข้อเสนอของหน่วยงานนั้น เมื่อผู้ยื่นซองเสนอราคาถูกต้องตามระเบียบ จึงก่อให้เกิดเป็นสัญญาผูกพันระหว่างผู้ยื่นซองกับหน่วยงาน ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกประกวดราคาโดยผู้ยื่นซองเสนอราคาไม่มีความผิด จึงทำให้สัญญานั้นสิ้นสุดลงและเป็นผลให้คู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้ผู้ยื่นซองเสนอราคาได้รับเงินที่ลงทุนไปในการเข้าเสนอราคาคืนทั้งหมด ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เสียไปอันเนื่องจากการเข้าเสนอราคา เช่น ค่าซื้อเอกสารการประกวดราคา ค่าใช้จ่ายในการเตรียมการเพื่อเสนอราคา เป็นต้น

เรื่องที่ ๒๘

“แค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้า”

เอกสารที่ (ไม่) จำเป็นในการคัดเลือกผู้เสนอราคา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีประกาศสอบราคาซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องส่งแค็ตตาล็อกพร้อมใบเสนอราคาและตัวอย่างพัสดุเพื่อตรวจสอบด้วย ถือเป็นเพียงการเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเท่านั้น การที่ผู้เข้าเสนอราคา มิได้จัดส่งแค็ตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา เป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย มิได้มีผลถึงขนาดทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบแต่อย่างใด เมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีมติเสนอให้องค์การบริหารส่วนตำบลเลือกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปทำสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมสามารถพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่ผู้เสนอราคามีได้จัดส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้า พร้อมใบเสนอราคาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคา เป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย และเมื่อการเสนอราคาไม่ทำให้เกิด การได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคา คณะกรรมการ เปิดของสอบราคาก็มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอ ราคาต่ำและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการได้ และหากผู้เสนอราคา ที่ได้รับการคัดเลือกไม่ไปทำสัญญาโดยปราศจากเหตุอันควร ผู้มี อำนาจย่อมสั่งให้ผู้เสนอราคารายนั้นเป็นผู้ทำงานได้ และผู้เสนอ ราคาไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการเปิดของ สอบราคาได้

“แค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้า”
เอกสารที่ (ไม่) จำเป็นในการคัดเลือกผู้เสนอราคา

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แค็ตตาล็อก แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้วซึ่งเสนอราคาต่ำสุด หากประกาศสอบราคา กำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องจัดส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา แต่ผู้เสนอราคามีได้ดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอการารายนั้นให้เข้าทำสัญญาได้หรือไม่ และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาในขั้นตอนการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจจัดซื้อจัดจ้างจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้หรือไม่ หากคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้มีประกาศสอบราคาซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องส่งแค็ตตาล็อก พร้อมใบเสนอราคาและตัวอย่างพัสดุเพื่อตรวจสอบด้วย แต่ในการเสนอราคาผู้เสนอ

ราคา รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งแค่ตาล็อกและตัวอย่างพัสดุ แต่อย่างใด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ (คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา) มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดซื้อเตนท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาซื้อขาย ๓ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ทำงาน และเพิกถอนมติของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาทำให้ซื้อเตนท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบจากผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในการยื่นเสนอราคา ข้อ ๒๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกอบกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องจัดส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา แต่ก็เพียงการเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกของกรรมการเปิดซองสอบราคา โดยใช้พิจารณาประกอบกับเอกสารหลักฐานอื่นๆ ของผู้เสนอราคา การที่ผู้เข้าเสนอราคามีได้จัดส่งเอกสารแค็ตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา เป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อยมิได้มีผลถึงขนาดทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบแต่อย่างใด หากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา

เห็นว่าเอกสารดังกล่าวมีความสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาย่อมสามารถเรียกให้ผู้เสนอราคาจัดส่งแค็ตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าให้แก่คณะกรรมการได้ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้เสนอราคาย่อยใดจัดส่งเอกสารดังกล่าวพร้อมใบเสนอราคากรณีจึงไม่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในระหว่างผู้เสนอราคา และเมื่อกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ อันเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ จึงมีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เลือกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาซื้อขาย ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสามารถเรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญาซื้อขายกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวม ๓ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปทำสัญญาโดยปราศจากเหตุอันควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสามารถดำเนินการเสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ให้พิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ทำงานได้ตามข้อ ๖๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๘/๒๕๔๕ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน กรณีการพิจารณาลงโทษผู้ทำงานขององค์การ

บริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ คำสั่งของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ที่ให้ลงโทษผู้ทำงานจึงชอบแล้ว

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีหน้าที่
เปิดซองสอบราคาและพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติ เอกสาร
หลักฐานต่างๆ ของผู้เสนอราคา แล้วรายงานผลการพิจารณา
พร้อมความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๒๑ และข้อ ๒๘
ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การ
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอน
ภายในของหน่วยงานทางปกครองก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง
มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ที่เสนอให้เลือก
ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา ยังมีได้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่
ของผู้ฟ้องคดี อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่
ผู้ฟ้องคดีโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนมติ
ดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายใน
เรื่องกระบวนการคัดเลือกผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวง
มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล
พ.ศ. ๒๕๓๘ ๒ ประการ คือ

๑. การที่ผู้เสนอราคามีได้จัดส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่าง
สินค้าพร้อมใบเสนอราคาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศ

สอบราคา เป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย และเมื่อการเสนอราคาไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาก็มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำและเป็นประโยชน์ต่อราชการได้ และหากผู้เสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกไม่ไปทำสัญญาโดยปราศจากเหตุอันควร ผู้มีอำนาจย่อมสามารถดำเนินการพิจารณาสั่งให้ผู้เสนอราคารายนั้นเป็นผู้ทำงานได้

๒. การตรวจสอบคุณสมบัติ เอกสาร และหลักฐานต่างๆ รวมทั้งการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา และการมีมติให้ผู้เสนอราคารายใดเป็นผู้ชนะการสอบราคาของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้เสนอราคา ซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายอันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้นผู้เสนอราคาจึงไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้

เรื่องที่ ๒๙

ความไม่เป็นกลางของกรรมการในคณะกรรมการ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๗ - ๒๖๘/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคร้องเรียนแพทย์และโรงพยาบาลเกี่ยวกับมาตรฐานการรักษาพยาบาล ต่อมา กรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคซึ่งเป็นกรรมการแพทย์ด้วยได้ร่วมประชุมพิจารณากรณีดังกล่าว แม้จะมีได้ออกความเห็นและมีได้ร่วมลงคะแนนเสียงถือว่าเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่ได้แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็นปรปักษ์ต่อผู้ถูกร้องเรียน ถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง การออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสภาพร้ายแรงดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง ทั้งโดยสภาพภายนอก คือ เจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และโดยสภาพ

ภายใน คือ มีพฤติกรรมหรืออัตวิสัยที่มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรง
อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่มีความเป็นกลาง การที่
เจ้าหน้าที่มีเหตุความไม่เป็นกลางดังกล่าวเข้าร่วมในการพิจารณา
ทางปกครอง ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ความไม่เป็นกลางของกรรมการในคณะกรรมการ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

โดยหลักในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย แต่หากว่าเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้มีลักษณะที่ต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี หรือเป็นญาติของคู่สมรส เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี หรือเป็นเจ้าของหนี้หรือลูกหนี้หรือนายจ้างของคู่กรณี หรือมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะดังกล่าวจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ และหากเจ้าหน้าที่มีลักษณะดังกล่าวยังฝืนที่จะใช้อำนาจ ก็จะส่งผลให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

กรณีที่เจ้าหน้าที่มีเหตุอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง โดยหลักคู่กรณีมีสิทธิที่จะคัดค้านไม่ให้เจ้าหน้าที่นั้นทำการพิจารณาทางปกครองต่อไป หรือแม้จะไม่มี การคัดค้าน เจ้าหน้าที่นั้นจะต้องหยุดการพิจารณาไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และกรณีเป็นกรรมการในคณะ

กรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ประธานกรรมการ จะต้องเรียกประชุมเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้าน แต่ถ้าไม่ได้ดำเนินการและกรรมการดังกล่าวมีส่วนร่วมในการร้องเรียน คู่กรณี ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาลงโทษคู่กรณี แต่ไม่ได้ ออกความเห็นและร่วมลงคะแนนเสียงด้วย จะมีผลทำให้มติของ คณะกรรมการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีคำตอบในคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๗ - ๒๖๘/๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้มีหนังสือ ร้องเรียนถึงพฤติกรรมของโรงพยาบาล ศ. และผู้ฟ้องคดี เกี่ยวกับมาตรฐานการรักษาพยาบาลกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เวชกรรม ในกรณีที่โรงพยาบาล ศ. กักตุนผู้ป่วยที่เสียชีวิต เพื่อต่อรองคำรักษาพยาบาล ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี (แพทยสภา) ได้ พิจารณาและมีมติส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสอบสวน ชุดที่ห้า ดำเนินการสอบสวน และคณะอนุกรรมการสอบสวนเห็นว่า ควรยกข้อกล่าวหาในประเด็นมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ เวชกรรม และควรลงโทษว่ากล่าวตักเตือนในประเด็นการกักตุน ไร้สาระหนี้ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีมติลงโทษพักใช้ใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเวลาสามเดือน โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ดำเนินการ สถานพยาบาลและเกี่ยวข้องรับผิดชอบในการกักตุน ผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ มีส่วนเกี่ยวข้องในการกักตุนและมีส่วนร่วมในการรักษา ที่มีการผ่าตัดบ่อยครั้งนานเกินจำเป็น โดยไม่คำนึงถึงความ

ปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วย และมีมติลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ โดยเห็นว่าให้การรักษาโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการประชุมคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและมีมติว่าคดีมีมูลนั้น คณะอนุกรรมการที่ได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวประกอบด้วย ศาสตราจารย์นายแพทย์ ว. เป็นที่ปรึกษา นายแพทย์ ส. เป็นประธานคณะอนุกรรมการ นายแพทย์ ช. เป็นอนุกรรมการ ส่วนการประชุมคณะกรรมการแพทยสภาที่ได้พิจารณาว่าคดีมีมูล ตามความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และการประชุมเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏว่านายแพทย์ ช. เข้าร่วมประชุมด้วย เห็นว่า มูลกรณีของการสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสามเกิดจากการร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ซึ่งมีนายแพทย์ ช. ดำรงตำแหน่งกรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค อันถือได้ว่าเป็นคู่กรณีโดยตรง ตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้นายแพทย์ ช. มิได้ออกความเห็นและมีได้ร่วมลงคะแนนเสียงในการประชุมพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่ก็ต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง ในกรณีเช่นนี้คู่กรณีมีสิทธิคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา

ทางปกครองที่เป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้ หรือแม้ว่าจะไม่มีการ
 คัดค้าน เจ้าหน้าที่ก็จะต้องหยุดการพิจารณาไว้ก่อน และใน
 กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเป็นคณะกรรมการ ประธานกรรมการ
 จะต้องดำเนินการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณา
 เหตุคัดค้านนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่ง
 พระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ตามข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าคณะ
 อนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และ
 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด
 และแพทย์ ช. จะเป็นเพียงกรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค
 มิได้มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว แต่เมื่อ
 นายแพทย์ ช. เป็นถึงกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ก็ย่อม
 อาจทำให้ที่ประชุมคณะกรรมการเกิดความเกรงใจหรืออาจ
 ชักจูงให้กรรมการคนอื่นเห็นชอบด้วยได้ อีกทั้งนายแพทย์ ช.
 ได้แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็น
 ประปรักษ์ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามก่อนที่จะมีการพิจารณาโดยที่ประชุม
 ของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาทางปกครอง
 ของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า
 และคณะกรรมการแพทยสภาที่มีนายแพทย์ ช. ถือได้ว่ามีเหตุ
 ซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง การออก
 คำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสภาพร้ายแรงดังกล่าว
 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนได้

ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายถึงลักษณะ “ความไม่เป็นกลาง” ของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ๒ ประการ คือ

๑. กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเองตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่กรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาลงโทษคู่กรณีเข้าไปมีส่วนร่วมในการร้องเรียนกล่าวหาคู่กรณี จนกระทั่งมีการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยกับคู่กรณี ถือว่ากรรมการดังกล่าวเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถึงแม้ในการประชุมเพื่อพิจารณาลงโทษคู่กรณี กรรมการดังกล่าวจะมีได้ออกความเห็นและร่วมลงคะแนนเสียงด้วย ก็ต้องมีให้พิจารณาทางปกครอง

๒. กรณีที่เจ้าหน้าที่มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้มีพฤติกรรมที่แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะที่พาดพิงและเป็นปรปักษ์กับคู่กรณีก่อนที่จะมีการพิจารณาทางปกครอง ถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การพิจารณาทางปกครองไปโดยบุคคลที่มีลักษณะไม่เป็นกลาง ย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองต่างพร้อย ไม่ได้รับการไว้วางใจจากคู่กรณี และอาจถูกเพิกถอนได้ภายหลัง จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการให้ประชาชนไว้วางใจอย่างเต็มที่ว่าได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และคุ้มครองประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ประชาชนจะได้วางใจในกลไกของรัฐและให้ความร่วมมือกับฝ่ายปกครองอย่างเต็มที่

เรื่องที่ ๓๐

หลักประกันของ ... กับผู้มีสิทธิเสนอราคา ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๕/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบลได้ประกาศประมูลจ้างงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดให้มีการยื่นเอกสารประมูลการจ้างในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และผู้เสนอราคาต้องวางหลักประกันของพร้อมกับการยื่นซองประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารพร้อมแนบหนังสือคำประกันของเอกสารประมูลการจ้างของธนาคาร ระบุให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ทำการประมูล ถือว่าการวางหนังสือคำประกันไม่เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการวางหลักประกันของ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หลักประกันของมีสถานะเป็นหลักประกันให้แก่หน่วยงานทางปกครองในกรณีที่ผู้ค้าซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาจะเข้าร่วมทำการประมูล โดยมีมาตรการรองรับความสำคัญของหลักประกัน คือ การยึดหลักประกันของหากผู้ค้าไม่มาเข้าร่วม

การประมูล หลักประกันของจึงต้องมีผลบังคับตั้งแต่วันยื่นซอง
และสิ้นสุดในวันสิ้นสุดการยื่นราคา มิใช่มีผลบังคับในวันที่ทำ
การประมูล เพราะไม่สามารถใช้ได้ตามสภาพของการเป็นหลัก
ประกันได้

หลักประกันของ ... กับผู้มีสิทธิเสนอราคา ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

โดยหลักการดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างของส่วนราชการที่มีวงเงินสูง ไม่ว่าการจัดซื้อจัดจ้างนั้นจะทำได้ด้วยวิธีการใด จะกำหนดให้ผู้ค้าหรือผู้ยื่นซองหรือผู้ประมูลหลักประกันของหรือหลักประกันสัญญาเป็นมูลค่าตามที่กำหนดเพื่อวางเป็นประกัน ส่วนหลักประกันที่นำมาวางจะเป็นเงินสด เช็ค หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารก็ตามแต่ผู้ค้าสะดวก ในกรณีที่ผู้ค้าเสนอหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร มักจะมีปัญหาในเรื่องกำหนดเวลาการมีผลบังคับอยู่เสมอๆ เพราะผู้ค้าก็ต้องการให้ระยะเวลาที่มีผลบังคับสั้นที่สุดเพื่อไม่ให้จ่ายค่าธรรมเนียมจำนวนมาก แต่ส่วนราชการก็จำเป็นต้องให้ระยะเวลาที่มีผลบังคับครอบคลุมหรืออยู่ในกรอบแล้วเสร็จสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ของการค้ำประกัน ดังเช่นคดีที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการดำเนินการจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิกด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งผู้ค้า (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นหลักประกันของพร้อมกับการยื่นซองประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยหนังสือค้ำประกันของธนาคาร โดยกำหนดให้มีผลบังคับตั้งแต่วันทำการประมูล การยื่นหลักประกันของดังกล่าวจะมี

ผลบังคับได้หรือไม่ เพียงใด และการวางหลักประกันของ
 วิศวตฤประสงค์อย่างไร สามารถหาคำตอบได้จากคำพิพากษา
 ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๕/๒๕๕๓ ดังต่อไปนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิกได้ประกาศประมูล
 งานก่อสร้างอาคารที่ทำการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ กำหนด
 ให้มีการยื่นเอกสารประมูลการจ้างในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์
 ๒๕๕๐ มีผู้ยื่นเอกสารประมูลจำนวน ๑๐ ราย และผู้ฟ้องคดี
 ได้ยื่นเอกสารพร้อมแนบหนังสือคำประกันของเอกสารประมูล
 การจ้างของธนาคาร มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐
 ถึงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ คณะกรรมการดำเนินการประมูล
 การจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เห็นว่าไม่ถูกต้องตรงตาม
 หลักการวางหลักประกันของที่ต้องมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๓
 กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ยื่นซอง เพื่อป้องกันการฮั้วของ
 ผู้ค้าที่มายื่นเอกสารแล้วไม่เข้าประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
 ในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การ
 บริหารส่วนตำบลหนองจิก) เห็นควรพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็น
 ผู้ขาดคุณสมบัติมาตรฐานทางเทคนิค ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้
 ประกาศรายชื่อผู้ค้าที่ผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าเสนอราคา
 แต่ไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการยื่นหลักประกัน
 ของของตนชอบแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ยกเลิกการ
 เสนอราคาและเพิ่มรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา
 แล้วให้มีการเสนอราคาใหม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้การซื้อหรือการจ้างให้กระทำได้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ฉบับลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ และตามประกาศประมูลจ้างงานก่อสร้างอาคารที่ทำการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ นอกจากจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ขั้นตอนหรือกระบวนการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการประมูลงานจ้างดังกล่าวแล้ว ยังได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องวางหลักประกันซองพร้อมยื่นซองเอกสารการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้หลักประกันอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ... ๕.๓ หนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศ ... และหลักประกันซองนี้จะคืนให้ผู้เสนอราคาหรือผู้ค้ำประกันภายใน ๑๕ วันนับถัดจากวันที่ได้พิจารณาในเบื้องต้นเรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ผู้เสนอการารายที่คัดเลือกไว้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดไม่เกิน ๓ ราย จะคืนให้ต่อเมื่อทำสัญญาหรือข้อตกลง ... จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการประกาศกำหนดเกี่ยวกับหลักประกันซองอย่างชัดเจนตามสมควรแล้วว่าผู้เสนอราคาต้องวางหลักประกันซองพร้อมกับยื่นซองเสนอราคา (วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐) และองค์การบริหารส่วนตำบลจะยึดหลักประกันซอง หากผู้เสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้วไม่มาเข้าร่วม

การประมูลในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น หลักประกันของ จึงมีความสำคัญในฐานะเป็นหลักประกันแก่ผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ยื่นเสนอราคาจะเข้าร่วมประมูลในวันดังกล่าว ซึ่งหากหลักประกันของมีผลบังคับในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ ทำการประมูลแล้ว หลักประกันของก็จะไม่สามารถบังคับใช้ได้ ตามสภาพของการเป็นหลักประกัน ธนาคารผู้ค้ำประกันอาจใช้เป็นข้ออ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ไม่ต้องรับผิดชอบได้ หากผู้ฟ้องคดี มีพฤติการณ์กระทำความผิดเงื่อนไขตามใบเสนอเอกสารดังกล่าว หรือประกาศผลการจ้าง การวางหนังสือค้ำประกันอันเป็น หลักประกันของจึงไม่เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ ของการวางหลักประกันของ นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางได้มี หนังสือ ที่ กค (กwp) ๐๔๐๘.๔/ว ๑๒๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง ช้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการ กำหนดระยะเวลาค้ำประกันในหนังสือค้ำประกันของผู้ประสงค์ จะเสนอราคา สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ที่ให้ผู้เสนอราคาต้องยื่น หลักประกันของในวันที่ยื่นซองข้อเสนอทางด้านเทคนิค เพื่อ เป็นหลักประกันของผู้เสนอราคาว่าจะยอมผูกพันการเสนอ ราคาทั้งทางราชการนับแต่วันเริ่มต้นกระบวนการเสนอราคา คือ ตั้งแต่วันยื่นซองข้อเสนอทางด้านเทคนิคจนถึงวันสิ้นสุด การยื่นราคา ดังนั้น หลักประกันของจึงต้องมีผลตั้งแต่วันที่ ยื่นซองและสิ้นสุดในวันสิ้นสุดการยื่นราคา ประกอบกับประกาศ

ดังกล่าวได้มีการประกาศไว้โดยเปิดเผยและระบุนิติของหลักประกันของไว้โดยชัดเจนเป็นที่เข้าใจได้ และผู้ค้าทุกรายต่างรับทราบโดยทั่วกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ค้าที่เข้าเสนอราคาอีก ๙ รายต่างมีการวางหลักประกันของโดยถูกต้อง เมื่อหลักประกันของผู้ฟ้องคดีมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ หลักประกันของดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศรายชื่อผู้ค้าที่ผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันของไว้ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. หลักประกันของมีสถานะเป็นหลักประกันให้แก่หน่วยงานทางปกครองในกรณีที่ผู้ค้าซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคา จะเข้าร่วมทำการประมูลโดยมีมาตรการรองรับความสำคัญของหลักประกัน คือ การยึดหลักประกันของหากผู้ค้าที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคาไม่มาเข้าร่วมการประมูล

๒. หลักประกันของต้องมีผลบังคับตั้งแต่วันยื่นของและสิ้นสุดในวันสิ้นสุดการยื่นราคา มิใช่มีผลบังคับในวันที่ทำการประมูล เพราะไม่สามารถใช้ได้ตามสภาพของการเป็นหลักประกัน ซึ่งอาจทำให้ธนาคารผู้ค้าประกันใช้เป็นข้ออ้างเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบได้ หากผู้ยื่นของประมูลมีพฤติการณ์กระทำ

ผิดเงื่อนไขตามใบเสนอเอกสารหรือประกาศประมูลจ้างงาน
การวางหลักประกันของที่มีผลบังคับในวันที่ทำการประมูล
จึงไม่เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการวางหลัก
ประกันของ

เรื่องที่ ๓๑

อุบัติเหตุจากการใช้รถประจำตำแหน่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๑/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

การที่เจ้าหน้าที่ใช้รถยนต์ประจำตำแหน่งแล้วเกิดอุบัติเหตุขึ้นขณะเดินทางไปปฏิบัติราชการ หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่ออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ แต่เกิดจากเหตุสุดวิสัย จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกระทำโดยประมาท หมายถึง การกระทำที่มีใช้โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ การวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใช้รถประจำตำแหน่งกระทำละเมิดหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์ต่างๆ ประกอบกัน เช่น ความเร็วของรถ วิสัยของผู้ใช้รถในการตรวจสอบและดูแลสภาพเครื่องยนต์ สภาพอากาศ ทิศนวิสัย หรือสภาพของถนน เป็นต้น เมื่อพฤติการณ์ของผู้ใช้รถได้ใช้ความระมัดระวังดังเช่นวิญญูชนพึงประพฤติ จึงไม่เป็นการกระทำโดยประมาท

อุบัติเหตุจากการใช้รถประจำตำแหน่ง

อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันนี้ อาชีพที่ใครต่อหลายคนใฝ่ฝันอยากจะเป็น คือ อาชีพรับราชการ เพราะนอกจากจะถือว่าเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงสูงแล้ว ยังได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการอีกมากมาย เช่น สิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาล สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน และสิทธิในการเบิกค่าเล่าเรียนบุตร ยิ่งกว่านั้น หากข้าราชการผู้นั้นมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานจนได้รับตำแหน่งที่สำคัญ มีความรับผิดชอบสูงขึ้น ยังอาจจะได้รับสิทธิประโยชน์อีกประการหนึ่ง คือ การได้ใช้รถประจำตำแหน่ง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและรวดเร็วในการเดินทางไปปฏิบัติราชการ แต่บางครั้งการใช้รถใช้ถนนนั้นก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องประสบกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน เช่น เกิดอุบัติเหตุในระหว่างเดินทางไปปฏิบัติงาน และเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ข้าราชการผู้ใช้รถประจำตำแหน่งนั้นจะต้องรับผิดชอบละเมิดหรือไม่ เพียงใด มีอุทธรณ์ที่น่าสนใจจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๑/๒๕๕๓

ข้อเท็จจริงก็คือ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด ได้ขับรถยนต์ประจำตำแหน่งออกจากที่พักซึ่งอยู่จังหวัดนนทบุรีเพื่อเดินทางไปทำงานที่ศาลจังหวัดพัทลุงระหว่างเดินทางรถยนต์ประสบอุบัติเหตุชนกับเหล็กกันราวสะพาน พลิกคว่ำตกลงไปในคลองใต้สะพาน รถยนต์ได้รับความเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานศาลยุติธรรม) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด และคณะกรรมการฯ เห็นว่า การขับรถออกจากบ้านพักภูมิสำเนา จังหวัดนนทบุรี เพื่อเดินทางไปปฏิบัติราชการที่ศาลจังหวัด พัทยา เป็นการใช้รถประจำตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่ทาง ราชการกำหนดไว้ ถือเป็นการกระทำที่อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งผู้กระทำไม่ต้องรับผิดชอบละเมิดเป็นการเฉพาะตัว และผู้ฟ้องคดีมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมบัญชีกลาง) โดยได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเพียงการใช้รถประจำตำแหน่งตามข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่กำหนดสิทธิในการใช้เท่านั้น ถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทั้งหมดภายหลังหักค่าเสื่อมราคาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รับอุทธรณ์ เพราะได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุด ดำเนินการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติ
 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐
 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิด
 ต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ใน
 สังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้อง
 ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘
 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
 ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 กรณีจึงต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำละเมิด
 ต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ในชั้น
 การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งจากปากคำ
 ผู้ฟ้องคดี ผู้เห็นเหตุการณ์และพยานผู้เชี่ยวชาญ ประกอบกับ
 รายงานการพิสูจน์ร่องรอยเฉี่ยวชนว่าผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์
 ประจำตำแหน่งผู้พิพากษาศาลจังหวัดโดยใช้เส้นทางพิเศษ
 กรุงเทพฯ - ชลบุรี (มอเตอร์เวย์) ในอัตราความเร็วประมาณ
 ๙๐ - ๑๐๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งไม่เกินอัตราความเร็ว
 ๑๒๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง สำหรับการใช้เส้นทางหลวงดังกล่าว
 และไม่ปรากฏว่าในวันเกิดเหตุมีสภาพอากาศ ทัศนวิสัย หรือ
 สภาพของถนนที่เป็นอุปสรรคต่อการขับขี่ยนต์แต่อย่างใด
 จึงเป็นการขับรถยนต์ด้วยความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะ
 เช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และก่อนหน้าที่จะเกิด
 เหตุผู้ฟ้องคดีได้พบว่ามีคามผิดปกติของช่วงล่างของรถยนต์

ดังกล่าว และได้นำรถยนต์เข้าตรวจเช็คแล้ว แต่ไม่ได้รับ
 รายงานว่ามีความผิดปกติแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดี
 มิได้มีหน้าที่ในการรับผิดชอบการซ่อมบำรุงรถยนต์ประจำ
 ตำแหน่งตามข้อ ๒๘ ของระเบียบคณะกรรมการศาลยุติธรรม
 ว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมเชื่อโดยสุจริตว่า
 รถยนต์ประจำตำแหน่งอยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้เป็นปกติ
 แม้ว่ารายงานการตรวจพิสูจน์ร่องรอยเฉี่ยวชนของผู้เชี่ยวชาญ
 และรายงานการตรวจสอบความเสียหายรถยนต์ของบริษัท
 ผู้ผลิตต่างก็ไม่ได้สรุปว่าการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวเกิดจาก
 การบกพร่องของอุปกรณ์ภายในรถยนต์ เพียงแต่พบร่องรอย
 ของความบกพร่องในชิ้นส่วนของรถยนต์ดังกล่าวที่มีสนิมจับ
 อยู่โดยรอบและฉีกขาด นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญและบริษัท
 ดังกล่าวก็ไม่ได้ระบุว่าอุบัติเหตุเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีขับรถ
 โดยประมาทหรือใช้ความเร็วสูงแต่อย่างใดเช่นกัน พฤติการณ์
 จึงเชื่อได้ว่าอุบัติเหตุดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของชิ้นส่วน
 รถยนต์อันเป็นเหตุสุดวิสัย มิใช่เกิดจากการจงใจหรือประมาท
 เลินเล่อของผู้ฟ้องคดี การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นที่
 การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้อง
 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิด ดังนั้น การออกคำสั่ง
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่ง
 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
 และเมื่อเป็นหนังสือที่ออกภายหลังจากที่ได้รับแจ้งความเห็น

จากกระทรวงการคลัง อันเป็นการดำเนินการตามข้อ ๑๘
วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
และมีลักษณะที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี
ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือฉบับดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง
และเมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบ
ที่จะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒
วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วาง
หลักการสำคัญไว้ ๓ ประการ คือ

(๑) หนังสือที่หน่วยงานของรัฐออกตามความเห็นของ
กระทรวงการคลังอันเป็นการดำเนินการตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง
ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้เจ้าหน้าที่
ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีละเมิดนั้น เป็นคำสั่งทางปกครอง
ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) การวินิจฉัยพฤติการณ์การกระทำโดยประมาท
ซึ่งตามมาตรา ๕๙ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า
หมายถึง การกระทำที่มีใจโดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจาก

ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ คดีนี้ศาลได้พิจารณาถึงพฤติการณ์ ต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้รถประจำตำแหน่งในหลายกรณี ประกอบกัน เช่น ความเร็วของรถที่ใช้ขณะเกิดอุบัติเหตุซึ่งอยู่ในอัตราความเร็วตามที่กฎหมายกำหนด วิสัยของผู้ใช้รถที่จะต้องมีการตรวจสอบและดูแลสภาพเครื่องยนต์ก่อนใช้รถ ดังเช่นวิญญูชนทั่วไป ซึ่งแม้จะตรวจสอบพบว่ามี ความผิดปกติ ของช่วงล่างของรถยนต์อยู่บ้าง แต่ก็เชื่อโดยสุจริตว่าอยู่ใน สภาพที่สามารถใช้งานได้ตามปกติ ประกอบกับสภาพอากาศ ทัศนวิสัย หรือสภาพของถนนไม่เป็นอุปสรรคต่อการขับขี่ รถยนต์ พฤติการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ใช้ รถยนต์ได้ขับขี่รถยนต์ด้วยความระมัดระวังดังเช่นวิญญูชน ทั่วไปจะพึงปฏิบัติ จึงไม่เป็นการกระทำโดยประมาท

(๓) การกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) การกระทำ (จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ๒) การกระทำนั้น ผิดกฎหมาย และ ๓) การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้น เมื่อวินิจฉัยแล้วว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำโดยประมาท เลินเล่อ จึงไม่เข้าองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตาม มาตราดังกล่าว และจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำ ที่ผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่

เรื่องที่ ๓๒

เจ้าพนักงานท้องถิ่นกับอำนาจระงับเหตุรำคาญ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีที่มีการเลี้ยงสัตว์และการให้อาหารสัตว์ทำให้เกิดฝุ่น ฟุ้งกระจาย มีมูลสัตว์เกิดกลิ่นอับขึ้นบริเวณบ้านของผู้เลี้ยง และละแวกใกล้เคียง เป็นพฤติการณ์ที่อาจจะเป็นอันตราย ต่อสุขภาพ อันเป็นกรณีที่เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัย บริเวณใกล้เคียง จึงถือเป็นเหตุรำคาญที่เจ้าพนักงานสาธารณสุข มีอำนาจเข้าตรวจสอบและสั่งห้ามมิให้ก่อเหตุรำคาญได้ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การเลี้ยงสัตว์ในสถานที่เอกชนโดยปล่อยปละละเลยไม่ดูแล สัตว์เลี้ยงให้ดี ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยใกล้เคียง ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องของกลิ่น เสียงรบกวน ฝุ่น สิ่งปฏิกูล โรคต่างๆ ที่เกิดจาก การเลี้ยงสัตว์ ถือว่าเป็นการก่อเหตุรำคาญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้โดยไม่จำเป็นต้อง ปฏิบัติตามวิธีการค้นซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา

เจ้าพนักงานท้องถิ่นกับอำนาจระงับเหตุรำคาญ

สัตว์ทุกประเภทย่อมมีความน่ารักน่าเอ็นดูอยู่ในตัว หากแสนรู้ด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะเป็นที่ถูกอกถูกใจแก่ผู้พบเห็น อยากจะเลี้ยงไว้เชยชมสักตัวสองตัวเป็นเพื่อนคลายเหงาหรือเป็นการสงเคราะห์ด้วยความเมตตาสงสาร แต่ไม่ว่าท่านจะเลี้ยงด้วยเหตุผลอันใดก็ตาม ก็อาจจะนำปัญหามาสู่ผู้เลี้ยง ชุมชน และสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากธรรมชาติของสัตว์แต่ละชนิดย่อมมีความแตกต่างกันในเรื่องของการเลี้ยงดู สถานที่เลี้ยง การให้อาหาร โรคต่าง ๆ รวมถึงอันตรายที่เกิดจากตัวสัตว์เองหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ เพราะเสียงร้องจากสัตว์ กลิ่นเหม็นจากมูลสัตว์หรือเศษอาหารที่เหลือจากการให้อาหาร หรือการล้างทำความสะอาดตัวสัตว์หรือคอกสัตว์ เป็นต้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัย สิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้มีการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ โดยให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะเข้าไปจัดการและระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากสัตว์เลี้ยง โดยมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขทำหน้าที่ตรวจสอบและเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำในแง่วิชาการด้านปัญหา สิ่งแวดล้อม มาถึงตรงนี้อาจมีหลายคนสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ที่มี

อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจะใช้อำนาจบังคับการกระทำของปัจเจกบุคคลใน “เคสสถาน” ซึ่งถือเป็นที่อยู่อาศัยส่วนตัวของเจ้าของเคสสถานได้หรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ ได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคสสถานโดยปกติสุข และการเข้าไปในเคสสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคสสถานหรือในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ปัญหาดังกล่าวมีคำตอบปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๓ ซึ่งข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีเลี้ยงสุนัขและได้นำเศษอาหารที่เหลือจากการเลี้ยงสุนัขมาโปรยบริเวณบ้าน เพื่อให้นกพิราบมากินเศษอาหาร แต่ปรากฏว่าการให้อาหารนกพิราบทำให้เกิดฝุ่นฟุ้งกระจายเวลานกบินลงมากินอาหารและมีมูลนกส่งกลิ่นเหม็นอับขึ้นบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี และรบกวนผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง เจ้าพนักงานสาธารณสุขจึงเข้าไปตรวจสอบแล้วพบว่ากรณีนี้ถือเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นและแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการเขตห้วยขวาง) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งที่ กท ๙๐๒๔/๕๕๑๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดียุติการให้อาหารแก่นกพิราบบริเวณ

ที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดีเองและบริเวณใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่ายกคำอุทธรณ์ และให้ผู้ฟ้องคดีถือปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวกระทำโดยปราศจากอำนาจหน้าที่หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และการค้นในเคสสถานกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและข้อบัญญัติเกี่ยวกับกรณีพิพาท

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำเศษอาหารที่เหลือจากการเลี้ยงสุนัขมาโปรย เพื่อให้สุนัขพิราบมากินเศษอาหารบริเวณบ้านผู้ฟ้องคดีและบริเวณใกล้เคียง ทำให้เกิดกลิ่นอับชื้น มีเศษอาหารตกค้างภายในบ้าน และเมื่อมีนกพิราบจำนวนมากบินเข้าออกเพื่อมากินเศษอาหาร ทำให้เกิดฝุ่นฟุ้งกระจายและมีมูลนกในบริเวณดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขได้เข้าตรวจสอบแล้วเห็นว่าน่าจะเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับว่าได้ให้อาหารนกพิราบเพื่อเป็นการสงเคราะห์สัตว์ ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเลี้ยงนกพิราบดังกล่าว และการให้อาหารนกพิราบทำให้เกิดฝุ่นฟุ้งกระจาย พร้อมทั้งมีมูลนกและกลิ่นอับชื้นบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดีและละแวกใกล้เคียงด้วย พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันเป็นกรณีที่เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงกับบ้าน

ของผู้ฟ้องคดี การให้อาหารนกพิราบของผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็น
 เหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข
 พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญใน
 สถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญนั้นด้วย ผู้ถูกฟ้องคดี
 ที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีก่อเหตุรำคาญ
 พร้อมทั้งให้ระงับเหตุรำคาญตามบทกฎหมายดังกล่าวได้
 ไม่ว่าการกระทำนั้นๆ จะอยู่ในที่สาธารณะหรือไม่ ดังนั้น
 ข้อกล่าวอ้างที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจห้ามการกระทำผิด
 เฉพาะในที่สาธารณะและสถานประกอบการของเอกชนเท่านั้น
 จึงฟังไม่ขึ้น ส่วนข้อกล่าวอ้างตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี
 ที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ทำการค้นตามประมวลกฎหมาย
 วิधिพิจารณาความอาญานั้น เห็นว่า การออกคำสั่งพิพาทเป็น
 การใช้อำนาจในการระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญตาม
 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ใช่กรณีเพื่อ
 การพบและยึดสิ่งของหรือบุคคล ฯลฯ จึงมีจำต้องปฏิบัติการ
 ให้เป็นไปตามกรรมวิธีการค้นตามประมวลกฎหมายวิधिพิจารณา
 ความอาญา เมื่อศาลได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี
 ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้อื่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจ
 ตามกฎหมายสั่งห้ามการกระทำของผู้ฟ้องคดีได้ คำสั่งของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือที่ กท ๙๐๒๔/๕๕๑๖ ลงวันที่ ๒๙
 ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับเหตุรำคาญโดยยุติการให้

อาหารแก่นกพิราบ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยบทกฎหมายแล้ว เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุเดียวกัน จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

จากคำพิพากษาดังกล่าวเป็นข้อเตือนใจที่ดีสำหรับ ผู้ที่เลี้ยงสัตว์หรือกำลังคิดจะหาสัตว์มาเลี้ยงทั้งหลายว่าแม้เราจะมีสิทธิเสรีภาพในเคสสถานที่จะเลี้ยงสัตว์ได้ แต่การใช้สิทธินั้นต้องไม่ไปกระทบสิทธิของผู้อื่นในการที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขในสภาพแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ หรือคุณภาพชีวิตของตน ผู้เลี้ยงสัตว์จึงมีหน้าที่ที่จะต้องคอยเอาใจใส่ดูแลสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์เร่ร่อนที่เราให้การสงเคราะห์ให้ดี ไม่ให้ไปทำอันตรายหรือไปรบกวนผู้อื่น การที่ผู้เลี้ยงปล่อยปละละเลยไม่ดูแลสัตว์เลี้ยงให้ดี ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยใกล้เคียง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกลิ่น เสียงรบกวน ผุน สิ่งปฏิกูล โรคต่างๆ ที่เกิดจากการเลี้ยงสัตว์นั้นแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการก่อเหตุรำคาญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล และมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ก่อเหตุรำคาญ และสั่งให้ทำความสะอาดให้เรียบร้อยได้ ไม่ว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นจะเกิดขึ้นในเคสสถานที่ของผู้ก่อเหตุรำคาญเองหรือในที่สาธารณะหรือไม่ก็ตาม
