

## เรื่องที่ ๑

ผิดสาระสำคัญหรือผิดพลาดเล็กน้อย ... !

รับราคาที่เสนอ (ไม่) ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๓, อ. ๓๕๘/๒๕๕๓  
และ อ. ๔๖๐/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

ผู้เสนอราคาไม่ส่งแคตตาล็อกพร้อมใบเสนอราคาตามเงื่อนไขที่ประกาศสอบราคากำหนด ถือเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย และผู้เสนอราคาไม่ได้ใช้ต้นฉบับเอกสารประกวดราคาจริงที่ซื้อจากหน่วยงาน แต่ใช้สำเนาเอกสารในใบเสนอราคาแทนโดยได้กรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนตามสาระสำคัญที่ระบุไว้ในต้นฉบับ ถือว่ามีได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญของการเสนอราคา แต่เป็นการเสนอราคาโดยผิดพลาดเล็กน้อยในส่วนที่ใช้สาระสำคัญ แต่การที่ผู้เสนอราคาระบุจำนวนเงินไม่ตรงกันในเอกสารใบเสนอราคาและจำนวนเงินในรายละเอียดแนบแจ้งปริมาณงานที่กำหนดราคาวัสดุ ถือว่าเป็นการผิดเงื่อนไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอการรายอื่น ดังนั้น การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่พิจารณาราคาของผู้เสนอการรายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาและคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อก พัสดุตัวอย่าง เอกสารหลักฐานต่างๆ หรือแบบรูปและรายการละเอียดแล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคา ในกรณีที่ผู้เสนอราคารายใด เสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่นหรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนให้เข้าสอบราคาหรือประกวดราคาได้โดยไม่ตัดผู้เสนอราคารายนั้นออก แต่หากเป็นการผิดเงื่อนไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือมีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น ผู้เสนอราคารายนั้นย่อมไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณาราคาต่อไป

## ผิดสาระสำคัญหรือผิดพลาตเล็กน้อย ... ! รับราคาที่เสนอ (ไม่) ได้

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ทั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาหรือคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไว้ประการหนึ่งว่า ให้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อก พัสดุตัวอย่างเอกสารหลักฐานต่างๆ หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคา และในกรณีที่ผู้เสนอราคารายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคาในส่วนที่**มิใช่สาระสำคัญ** และความแตกต่างนั้น**ไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่นหรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย** ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าสอบราคาหรือประกวดราคาโดยไม่ตัดรายนั้นออก

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องการพิจารณารายละเอียดของเอกสารประกอบการเสนอราคาว่ารายละเอียดที่มีลักษณะอย่างไร ? ถู่ว่า “**เป็นสาระสำคัญ**

หรือมิใช่สาระสำคัญ” และรายละเอียดที่มีลักษณะอย่างไร ?  
 ถือว่า “เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย” ที่คณะกรรมการสามารถ  
 ผ่อนปรนให้กับผู้เสนอราคาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการ  
 เปิดซองสอบราคาหรือคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวด  
 ราคา รวมตลอดถึงผู้มีอำนาจในการอนุมัติซื้อหรือจ้างใช้เป็น  
 แนวทางในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีหรือ  
 ใช้อำนาจสั่งการใดๆ เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทาง  
 ราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**คดีแรก** เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาไม่ได้ส่งแคตตาล็อก  
 ตามเงื่อนไขที่ประกาศสอบราคากำหนดไว้ แต่คณะกรรมการ  
 เปิดซองสอบราคาพิจารณาเสนอความเห็นให้เป็นผู้ชนะการ  
 สอบราคา

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การ  
 บริหารส่วนตำบล) ได้ประกาศสอบราคาซื้อที่ดินที่โครงการหลัก  
 พร้อมผ้าใบ กำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องส่งแคตตาล็อก  
 พร้อมใบเสนอราคาและตัวอย่างพัสดุเพื่อตรวจสอบด้วย แต่ก็ไม่  
 มีผู้เสนอราคารายใดส่งแคตตาล็อกและตัวอย่างพัสดุ ต่อมา  
 คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้คัดเลือกให้ผู้ฟ้องคดีเป็น  
 ผู้ชนะการสอบราคา เนื่องจากเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและต่ำกว่า  
 วงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ อันเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ  
 และให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำสัญญา  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการมีคำสั่งดังกล่าวเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เพราะตนเองไม่ได้ส่งแคตตาล็อกและตัวอย่างพัสดุดำเนินใจของประกาศสอบราคา จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนประกาศสอบราคาและเพิกถอนคำสั่งลงโทษเป็นผู้ทำงาน

**ผู้เสนอราคาไม่ส่งแคตตาล็อก ถือ “เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย” หรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การไม่ส่งเอกสารแคตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคาเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย มิได้มีผลถึงขนาดทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบ และไม่ปรากฏว่าผู้เสนอราคายใจจัดส่งเอกสารดังกล่าวพร้อมใบเสนอราคากรณีจึงไม่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคา การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานจึงชอบด้วยระเบียบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๓)

**คดีที่สอง** เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาไม่ได้ใช้ต้นฉบับเอกสารประกวดราคาจริงที่ซื้อจากหน่วยงานราชการ ผู้ประกวดราคา แต่ใช้สำเนาเอกสารในใบเสนอราคาแทน

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาวางท่อ คสล.

พร้อมบ่อพักและรางวี กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคาตาม “แบบ” ที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น และจะต้องกรอกข้อความให้ถูกต้องครบถ้วนลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคาให้ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ได้ใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคา ไม่ได้ใช้ต้นฉบับจริงที่ชื่อเอกสารประกวดราคาไปจากผู้ถูกฟ้องคดี และไม่สามารถนำเอกสารฉบับจริงมายืนยันได้ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงมีความเห็นให้เลือกผู้เสนอราคาในลำดับรองจากผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่จ้างผู้เสนอราคาในลำดับรอง

**ผู้เสนอราคาใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคาแทนต้นฉบับเอกสารประกวดราคาจริง ถือเป็น การผิดพลาดเล็กน้อย” หรือ “เป็นสาระสำคัญ” หรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำว่า “แบบ” หมายถึงรูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้ในใบเสนอราคา การที่ผู้ฟ้องคดีได้ถ่ายเอกสารจากใบเสนอราคาตัวจริงรูปแบบต่างๆ จึงมีสาระสำคัญครบถ้วนตรงตามรูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคาทุกประการ และผู้ฟ้องคดีได้กรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงตามสาระสำคัญที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคา และมีการ

ลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคา และจำนวนเงินที่เสนอก็ตกลงกัน ทั้งตัวเลขและตัวอักษร จึงถือว่ามีได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญของการเสนอราคา เป็นการเสนอราคาโดยผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดแผกไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคา ในส่วนที่ไม่มีใช้สาระสำคัญ อีกทั้งไม่มีผลทำให้เกิดการโต้เปรียบ เปรียบเทียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอ ราคาต่ำสุด คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา จึงต้องเสนอผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อสั่งการให้จ้างผู้ฟ้องคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๘/๒๕๕๓)

**คดีที่สาม เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาระบุจำนวนเงิน ไม่ตรงกันในเอกสารใบเสนอราคาและจำนวนเงินใน รายละเอียดแบบแจ้งปริมาณงานที่กำหนดราคาวัสดุ รวมทั้งค่าแรงงานและค่าดำเนินการ ก้าวไร**

ข้อเท็จจริงของคดีนี้คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหาร ส่วนตำบล) ได้ประกาศสอบราคาจ้างก่อสร้างระบบประปา หอดังสูง คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาราคา ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่ามีการระบุจำนวนเงินที่เสนอราคาทั้งใน ใบเสนอราคาและแบบแจ้งปริมาณงานตรงกัน คือ ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อคำนวณเงินแต่ละรายการที่ระบุไว้ในใบแจ้งปริมาณงาน แล้วได้จำนวนเงินสุทธิ ๔๑๙,๙๒๐ บาท แตกต่างจากใบเสนอ ราคา ๑๙,๙๒๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีประกาศผลการพิจารณา

การเปิดซองสอบราคาโดยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำสัญญา

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และเป็นการบวกลบตัวเลขผิดพลาดเล็กน้อยมิใช่สาระสำคัญ การคัดเลือกผู้เสนอราคารายอื่นทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย

**ผู้เสนอราคาระบุจำนวนเงินไม่ตรงกันในเอกสาร  
การสอบราคา “เป็นสาระสำคัญ” ที่ทำให้เกิดความได้เปรียบ  
เสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่นหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากจำนวนเงินที่เสนอไว้ในเอกสารสอบราคา ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีเสนอราคาเท่าใดซึ่งไม่เป็นไปตามเอกสารสอบราคา และในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาของทางราชการจะพิจารณาคัดเลือกผู้เข้าสอบราคาจากการเสนอราคาที่เป็นจำนวนตัวเลขที่แน่นอนและถือว่าเป็น **สาระสำคัญ** เมื่อผู้ฟ้องคดีเสนอราคา ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่ในแบบแจ้งปริมาณงานกลับปรากฏว่ามีการกำหนดราคาวัสดุรวมทั้งค่าแรงงานและค่าดำเนินการ ก่อไร เป็นเงินทั้งสิ้น ๔๑๙,๙๒๐ บาท แตกต่างไปจากใบเสนอราคาถึง ๑๙,๙๒๐ บาท จึงถือว่าเป็นการผิดเงื่อนไขเอกสารสอบราคาเป็นสาระสำคัญ หรือมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคา



รายอื่น และกรณีนี้แตกต่างกับการที่ผู้เสนอราคาได้มีหมายเหตุลดราคาไว้ในใบแจ้งปริมาณงานหรือมีหมายเหตุลดราคาไว้ในใบเสนอราคา แต่ได้เสนอเพียงราคาเดียวและแจ้งความประสงค์ว่าสามารถที่จะลดราคาที่เสนอลงได้

ดังนั้น การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่พิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่พิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๐/๒๕๕๕)

จากคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างทั้งสามคดีข้างต้น แม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยตรงก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างอื่นๆ ที่กำหนดเงื่อนไขหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาไว้ทำนองเดียวกันได้ นอกจากนี้ ถึงแม้การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคารายใดว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาหรือคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาและผู้มีอำนาจอนุมัติซื้อหรือจ้างในขั้นตอนสุดท้ายก็ตาม การใช้อำนาจในขั้นตอนต่างๆ ก็ควรใช้อย่างตรงไปตรงมา พินิจพิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริง

อย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของราชการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้เสนอราคา โดยเฉพาะความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันผู้เสนอราคาเองก็จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามประกาศประกวดราคาหรือประกาศสอบราคาอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งไม่ว่าเรื่องใดก็ตาม หรือหากมีปัญหาข้อโต้แย้งเกิดขึ้นก็ควรที่จะชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทางราชการ ทั้งในแง่งบประมาณที่นำมาใช้และประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๒**  
**“ดุลพินิจ” ที่เลือกใช้ ...**  
**เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๘/๒๕๕๔

**สาระสำคัญ**

คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกได้มีมติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางซึ่งทับซ้อนกับเส้นทางเดินรถบางส่วนที่เอกชนได้รับอนุญาตอยู่ก่อน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชนจะได้มีทางเลือกในการเดินทางเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนซึ่งอยู่ระหว่างอำเภอจะได้รับจากการที่มีรถโดยสารประจำทางเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องต่อรถกับผลกระทบต่อการเดินรถในเส้นทางที่ทับซ้อนในเรื่องรายได้ของเอกชนแล้ว การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างพอเพียงและสะดวกรวดเร็ว ถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด รวมไปถึงสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองจำต้องคำนึงถึงจุดมุ่งหมายสำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการ

สาธารณะให้กับประชาชนในเรื่องการเดินทางโดยรถโดยสารประจำทาง ๓ ด้าน คือ (๑) ต้องจัดบริการรถโดยสารสาธารณะอย่างพอเพียง (๒) ประชาชนต้องได้รับความสะดวกและรวดเร็วจากบริการสาธารณะ และ (๓) ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับต้องชี้แจงนำหน้าระหว่างประโยชน์สูงสุดของประชาชนที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้องตามหลักความได้สัดส่วนที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องเลือกใช้มาตรการที่จำเป็น และสามารถทำให้วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจบรรลุผลสำเร็จ

## “ดุลพินิจ” ที่เลือกใช้ ... เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการคมนาคมขนส่งให้แก่ประชาชน นับเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นอย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การจัดทำบริการสาธารณะในบางกรณีอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือประชาชนบางกลุ่มได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจตัดสินใจที่จะจัดให้มีการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างผลกระทบหรือความเสียหายของผู้ได้รับผลกระทบกับผลประโยชน์ของสาธารณะที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนเป็นสำคัญ

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกในการปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารสาธารณะโดยผู้ประกอบการบางรายได้รับประโยชน์และผู้ประกอบการบางรายสูญเสียประโยชน์จากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ซึ่งจากคดีนี้นอกจากจะมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองแล้วยังได้อธิบายถึงขั้นตอนสำคัญในการให้โอกาสผู้ถูกระทบสิทธิ

ซึ่งไม่ใช่ผู้ยื่นคำขอได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองด้วย

เรื่องราวของคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดี (บริษัท น.)

ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางสายภูเก็ต - นครศรีธรรมราช ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และสายภูเก็ต - นครศรีธรรมราช (ข) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (บริษัท ว.) ได้รับใบอนุญาตในเส้นทางสายนครศรีธรรมราช - กระบี่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และได้ขอปรับปรุงเส้นทางเป็นสายนครศรีธรรมราช - กระบี่ - ภูเก็ต ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมการขนส่งทางบก)

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือคัดค้านโดยให้เหตุผลว่าจะทำให้เกิดปัญหาการแย่งรับผู้โดยสารกับเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาต อีกทั้งในขณะนั้นเส้นทางที่ไปจังหวัดภูเก็ตก็มีรถโดยสารวิ่งให้บริการจำนวนมากเพียงพอกับผู้โดยสารอยู่แล้ว

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง) ได้มีมติอนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชนได้มีทางเลือกในการเดินทางเพิ่มขึ้น และเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยว ประกอบกับแนวเส้นทางช่วงอำเภอทุ่งใหญ่และอำเภอลำทับยังไม่มียรถโดยสารให้บริการไปถึงจังหวัดภูเก็ต จึงได้มีประกาศฉบับที่ ๑๔๖๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗ ปรับปรุงเส้นทางจากเดิมสายนครศรีธรรมราช - กระบี่ เป็น นครศรีธรรมราช -

กระบี่ - ภูเก็ต และนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บันทึกเปลี่ยนแปลงเส้นทางดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งและประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งที่ให้นายทะเบียนบันทึกการเปลี่ยนแปลงเส้นทาง รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชำระค่าเสียหาย

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมิตีอนุมัติตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าไม่ได้มีการแจ้งให้ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ (ที่ถูกทับซ้อนเส้นทาง) โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด มีเพียงผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่มีหนังสือคัดค้านการปรับปรุงเส้นทางการเดินทาง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้พิจารณาหนังสือคัดค้านดังกล่าวในการประชุมเพื่อมิตีอนุมัติปรับปรุงเส้นทาง

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้ว จะถือว่าได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดี (ซึ่งถือเป็น “คู่กรณี” ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งและแสดง

พยานหลักฐาน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้านการปรับปรุงเส้นทางเดินรถและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำมาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าการพิจารณาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมามีมติในเรื่องการปรับปรุงเส้นทางเดินรถดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้แล้ว

สำหรับประเด็นว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีมติอนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจกำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทางระหว่างจังหวัดตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และได้นำรายละเอียดและข้อมูลข้อ ๒ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางเดินรถประจำทางกำหนดมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงเส้นทางด้วยแล้ว กรณีจึงเห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ที่ประชาชนระหว่างอำเภอทุ่งใหญ่และอำเภอลำทับได้รับจากการที่มีรถโดยสารประจำทาง



ตรงไปจังหวัดพังงาหรือจังหวัดภูเก็ตโดยไม่ต้องต่อรถที่อำเภอลำทับเช่นแต่ก่อน กับผลกระทบต่อการเดินทางในเส้นทางที่ทับซ้อนในเรื่องของรายได้ของผู้ฟ้องคดีแล้ว การจัดบริการรถโดยสารสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างพอเพียงและมีความสะดวกรวดเร็ว ถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากบริการสาธารณะ รวมไปถึงสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง

การมีมติอนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๘/๒๕๕๔)

คดีนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองได้เข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองในการมีมติให้ปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางว่าเป็นไปโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ ? โดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมายสำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเรื่องการเดินทางโดยรถโดยสารประจำทาง ๓ ด้าน คือ (๑) ต้องจัดบริการรถโดยสารสาธารณะอย่างพอเพียง (๒) ประชาชนต้องได้รับความสะดวกและรวดเร็วจากบริการสาธารณะดังกล่าว และ (๓) ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่าง

ทั่วถึง ประกอบกับการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สูงสุด  
 ของประชาชนที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวและ  
 ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้องตามหลัก  
 ความได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครอง  
 ต้องเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสามารถทำให้วัตถุประสงค์  
 และเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจบรรลุผลสำเร็จ  
 โดยก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ  
 ความเสียหายที่เอกชนได้รับ อย่างไรก็ตาม หากการกระทำ  
 หรือมาตรการใดก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อเอกชนและ  
 เห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักมากกว่าผลประโยชน์ของสาธารณะ  
 ย่อมถือว่าการกระทำหรือมาตรการดังกล่าวขัดต่อหลักความ  
 ได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

\*\*\*\*\*

### เรื่องที่ ๓

ไม่ย้ายสับเปลี่ยนครูตามความประสงค์ ...

ผมขอ “ระงับ” ครับ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓/๒๕๕๔

#### สาระสำคัญ

ข้าราชการครูได้แสดงความประสงค์ขอย้ายสับเปลี่ยน โดยระบุว่าหากไม่ได้ย้ายตามความประสงค์ขอระงับ แต่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีคำสั่งย้ายโดยพิจารณาตามความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการและมีได้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ขอย้าย เมื่อการย้ายตามความประสงค์มิใช่เป็นการย้ายที่เป็นความประสงค์ของทางราชการ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโยกย้ายแต่เพียงอย่างเดียวได้ แต่จำต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะตัวของข้าราชการแต่ละคนที่แตกต่างกัน การมีคำสั่งย้ายดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่อง ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ข้าราชการครูที่ยื่นคำร้องขอย้าย ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้ดุลพินิจว่าจะรับย้ายหรือไม่รับย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการแห่งใด จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของผู้ยื่นคำร้องขอย้ายเป็นสำคัญ มิใช่คำนึงถึงแต่ประโยชน์ของทางราชการเพียงประการเดียวเท่านั้น และหากเห็นว่าการออกคำสั่งย้ายจะไม่เป็นไปตามความประสงค์ไม่ว่าจะเป็นเพราะการขอย้ายสับเปลี่ยนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามระเบียบ หรือมีเหตุขัดข้อง หรือมีความจำเป็นอื่นใดที่ไม่สามารถอนุมัติรับย้ายตามความประสงค์ได้ ก็ควรที่จะมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่ให้ย้ายและหน่วยงานที่รับย้าย และประสานกลับไปยังผู้ยื่นคำร้องขอย้ายเพื่อให้ยืนยันความประสงค์หรือทบทวนการตัดสินใจในการขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งตามที่ร้องขอ

**ไม่ย้ายสับเปลี่ยนครูตามความประสงค์ ...  
ผมขอ “ระงับ” ครับ !**

การย้ายข้าราชการในกรณีปกติหรือที่เรียกว่าการย้ายตามฤดูกาล ตามหลักกฎหมายแล้วเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้าย โดยคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการและการพัฒนาข้าราชการ แต่หากเป็นกรณีย้ายตามคำร้องขอของข้าราชการเพื่อสับเปลี่ยนกับข้าราชการด้วยตนเอง ผู้มีอำนาจจะสามารถใช้อำนาจดุลพินิจออกคำสั่งย้ายโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเช่นเดียวกับการย้ายตามฤดูกาลได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓/๒๕๕๔ กรณีผู้บริหารสถานศึกษาได้ยื่นคำร้องขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับผู้บริหารสถานศึกษาอีกแห่งหนึ่ง แต่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้มีคำสั่งย้ายโดยไม่เป็นไปตามคำร้องขอย้าย โดยให้เหตุผลในการออกคำสั่งย้ายว่าเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านหมี่วิทยา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ได้แจ้งความประสงค์ขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับนาย ว. ผู้อำนวยการโรงเรียนพัฒนานิคม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ โดย

ระบุในแบบคำร้องขอย้ายว่า หากไม่ได้ย้ายตามที่ได้ระบุไว้  
ขอระงับ และนาย ว. ก็ได้แจ้งความประสงค์ขอย้ายสับเปลี่ยน  
ตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน ต่อมา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่  
การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ได้มีมติรับย้ายนาย ว. มาดำรง  
ตำแหน่งแทนผู้ฟ้องคดี และอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปดำรง  
ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษาลพบุรี เขต ๒ และมีหมายเหตุว่า “ให้ย้ายเป็น  
หลักการ” โดยมีได้ระบุโรงเรียนที่จะย้ายไปดำรงตำแหน่งไว้  
ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การ  
ศึกษาลพบุรี เขต ๒) จึงได้มีคำสั่งรับย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี  
เป็นผู้อำนวยการโรงเรียนหนองรีวิทยา ซึ่งไม่เป็นไปตาม  
คำร้องขอย้าย

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการย้ายไม่ตรงตามความประสงค์และ  
ผิดจากเงื่อนไขที่ระบุไว้ในแบบคำร้องขอย้าย จึงขอยกเลิก  
และระงับการย้ายสับเปลี่ยน และได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ.  
เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ ซึ่งผลการพิจารณาปรากฏว่า  
อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ มีมติยืนตามเดิม  
โดยเห็นว่ากรณีเป็นการย้ายตามคำร้องขอย้ายที่ยื่นต่อ  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ซึ่ง อ.ก.ค.ศ.  
เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ มีมติอนุมัติให้ย้ายเป็น  
หลักการไปดำรงตำแหน่งในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
ลพบุรี เขต ๒ โดยมีได้ระบุโรงเรียนไว้ การอนุมัติให้ย้ายผู้ฟ้องคดี  
ไม่ใช่อนุมัติย้ายสับเปลี่ยนจึงอนุมัติให้ย้ายไปดำรงตำแหน่ง

ที่โรงเรียนหนองรีวิทยา เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมที่โรงเรียนบ้านหมี่วิทยาหรือโรงเรียนพัฒนานิคมก็ได้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นไปตามคำร้องขอ เป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้ายแล้วแต่กรณี และเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่จะรับย้ายพิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาตามนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การย้าย หมายถึง การแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาให้ดำรงตำแหน่งเดิมในหน่วยงานการศึกษ่อื่น โดยมีลักษณะการย้ายไปดำรงตำแหน่งว่างหรือการย้ายสับเปลี่ยน หรือย้ายโดยตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือน และการย้ายสับเปลี่ยน หมายถึง การย้ายสับเปลี่ยนระหว่างบุคคลกับบุคคล กรณีการย้ายครั้งนี้เป็นการพิจารณาคำร้องขอย้าย จึงเป็นการย้ายตามความประสงค์ของข้าราชการ

และโดยที่ข้าราชการแต่ละคนมีเหตุผลและความจำเป็น เฉพาะตัวที่แตกต่างกัน ทางราชการจึงจำต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวและประโยชน์ของทางราชการประกอบกันเพื่อให้สมประโยชน์ของทุกฝ่าย

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ มีมติอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีย้ายโดยมิได้ระบุว่า เป็นการย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับนาย ว. หรือระบุว่าย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาแห่งใดก็ตาม แต่เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ ได้พิจารณาและเห็นชอบกับการย้ายที่นาย ว. ได้แสดงความประสงค์ขอย้ายสับเปลี่ยนกับผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมรู้รายละเอียดและข้อเท็จจริงในการย้ายในครั้งนั้นของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ว. ซึ่งเป็นการขอย้ายที่เป็นความประสงค์ของข้าราชการทั้งสองที่จะขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกัน มิใช่เป็นการย้ายตามฤดูกาลโยกย้ายปกติที่เป็นความประสงค์ของทางราชการและเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ กรณีนี้จึงไม่สามารถอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโยกย้ายแต่เพียงอย่างเดียวได้

ประกอบกับสาเหตุที่ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพัฒนานิคมว่างลงก็เนื่องมาจากนาย ว. ได้ขอย้ายสับเปลี่ยน



ตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดี มิใช่เป็นกรณีที่ตำแหน่งว่างลงตามปกติทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีอำนาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโยกย้ายตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานได้ การพิจารณาย้ายบุคคลอื่นไปดำรงตำแหน่งโรงเรียนพัฒนานิคมแล้วย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนหนองรีวิทยา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่อง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

**ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นไปตามความประสงค์ที่ได้ระบุไว้ในแบบคำร้องขอย้าย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

คดีนี้จึงไม่เพียงแต่จะมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการกรณีการย้ายตามคำขอย้ายสับเปลี่ยนระหว่างข้าราชการด้วยกัน และกรณีการย้ายตามปกติหรือการย้ายตามฤดูกาลอันเป็นการย้ายตามความประสงค์ของทางราชการว่ามีความแตกต่างกัน โดยในการพิจารณาคำร้องขอย้ายสับเปลี่ยน นอกจากจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการแล้ว การใช้ดุลพินิจว่าจะรับย้ายหรือไม่รับย้ายหรือย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการแห่งใด จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของผู้ยื่นคำขอย้ายเป็นสำคัญ มิใช่คำนึงถึงแต่ประโยชน์ของ

ทางราชการเพียงประการเดียวเท่านั้น และหากเห็นว่าการออกคำสั่งย้ายจะไม่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ยื่นคำขอย้าย ไม่ว่าจะเพราะการขอย้ายสับเปลี่ยนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามระเบียบ หรือมีเหตุขัดข้อง หรือมีความจำเป็นอื่นใดที่ไม่สามารถอนุมัติรับย้ายผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งตามความประสงค์ได้ ก็สมควรที่จะมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่ให้ย้ายและหน่วยงานที่รับย้าย และประสานกลับไปยังผู้ยื่นคำขอย้ายเพื่อให้ยืนยันความประสงค์หรือทบทวนการตัดสินใจในการขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งตามที่ร้องขอ ดังนั้น แม้ว่าการออกคำสั่งย้ายจะเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจก็ตาม แต่ในทางวิชาการก็มีประเด็นที่น่าสนใจว่า การใช้อำนาจออกคำสั่งย้ายข้าราชการตามคำร้องขอย้ายสับเปลี่ยนไปยังสถานที่ใดดังเช่นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีนี้ หากผู้มีอำนาจได้ใช้ดุลพินิจอนุมัติให้ย้ายแล้ว ผู้มีอำนาจก็ไม่สามารถออกคำสั่งย้ายให้แตกต่างไปจากความประสงค์ของผู้ยื่นคำขอ อันถือเป็น “อำนาจผูกพัน” หรือไม่ ?

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๔

### สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน ตาม “มติคณะรัฐมนตรี”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๒/๒๕๕๔

#### สาระสำคัญ

กรณีที่เอกชนปลูกสร้างบ้านบนที่สาธารณประโยชน์และอยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้กรณีดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินทดแทนเพื่อเป็นการช่วยเหลือเยียวยาราษฎรที่ครอบครองและปลูกบ้านเรือนในแนวเขตที่จะเวนคืนก่อนที่กรมทางหลวงจะเข้าทำการก่อสร้างทางหลวง แม้เอกชนรายนี้จะรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปแล้วในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนฉบับแรกมีผลใช้บังคับ หน่วยงานจึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามมติคณะรัฐมนตรี

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ออก “มติคณะรัฐมนตรี” เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินหรือเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง และเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการกับราษฎรแล้ว ย่อมถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลในทางกฎหมาย และมีผลผูกพันฝ่ายปกครองในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนในฐานะผู้ครอบครองที่ดินหรือเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือพิจารณาเฉพาะแต่กฎหมายหรือหลักเกณฑ์เพียงฉบับหนึ่งฉบับใดอันเป็นการตัดสิทธิหรือลดทอนสิทธิของผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายหรือหลักเกณฑ์นั้น ย่อมถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”

## สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน ตาม “มติคณะรัฐมนตรี”

การดำเนินการเพื่อการสาธารณูปโภค การพัฒนา การเกษตร การอุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ อื่นๆ หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสำเร็จลุล่วง จะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และจ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดไว้ ซึ่งตามมาตรา ๑๘ ของกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไว้ อาทิเช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เป็นต้น

มีประเด็นที่น่าสนใจว่า กรณีการปลูกสร้างอสังหาริมทรัพย์อยู่บนที่สาธารณประโยชน์และอยู่ในแนวเวนคืนที่ดินซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หากมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้การดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่ในระหว่างที่ยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนและการเวนคืนยังไม่แล้วเสร็จ เจ้าของสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปก่อน กรณี

เช่นนี้รัฐมีข้อผูกพันต้องจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนให้เจ้าของ  
สิ่งปลูกสร้างหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าว  
ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๒/๒๕๕๔**

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้าง  
บ้านไม้ชั้นเดียวไม่มีเลขที่บนที่สาธารณะริมคลองเปรมประชากร  
มาเป็นเวลา ๔๐ ปี และอยู่ในแนวเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา  
กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยาย  
ทางหลวงเทศบาล สายถนนสรองประภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผล  
ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๒๙ ธันวาคม  
๒๕๔๔ คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทน  
เบื้องต้นจึงได้มีมติกำหนดค่าทดแทนการรื้อถอนขนย้ายอาคาร  
และสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๙๖,๔๔๕ บาท  
เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ แต่การดำเนินการเวนคืน  
ไม่แล้วเสร็จ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน  
ในบริเวณที่จะเวนคืนฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้  
บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๒๙ ธันวาคม  
๒๕๔๘ และคณะกรรมการฯ ได้มีมติให้กำหนดราคาค่าทดแทน  
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยยื่นราคาตามที่คณะกรรมการตามพระราช  
กฤษฎีกาฉบับแรกได้กำหนดไว้เดิม

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว แต่  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) แจ้งว่า

สิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างอยู่บนที่สาธารณะโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายและถือเป็นการบุกรุก จึงมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปตั้งแต่วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ โดยได้รับเงินค่าชดเชยจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาทตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนได้ อีกทั้งมิได้มีการตกลงทำสัญญาซื้อขายกันตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทน

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ปรากฏข้อเท็จจริงในคดีนี้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของสิ่งปลูกสร้างรายอื่นที่อยู่ในบริเวณเดียวกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากในขณะที่ทำการเวนคืนยังคงมีสิ่งปลูกสร้างอยู่ และเป็นการช่วยเหลือเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกอยู่บนที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้ได้รับเงินค่าทดแทนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๕๐๖๘ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๑

ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้ให้เหตุผลในชั้นการขออนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือค่ารั้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและพืชล้มลุกให้แก่ราษฎรว่า เนื่องจากในการก่อสร้างทางหลวงต่าง ๆ นอกจากจะเข้าไปก่อสร้างในที่ดินที่เจ้าของมีเอกสารสิทธิในที่ดินตามกฎหมายแล้ว การก่อสร้างบางช่วงยังได้เข้าไปก่อสร้างในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งมีราษฎรเข้ายึดถือครอบครองปลูกสร้างบ้านเรือนเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานพร้อมทั้งลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการกับราษฎรและเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่ถูกเขตทางหลวงกับทั้งเป็นเหตุจูงใจให้ราษฎรเหล่านั้นสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ จึงเสนอขออนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือแก่บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างต้นไม้ยืนต้นซึ่งปลูกในที่สาธารณประโยชน์ก่อนที่กรมทางหลวงเข้าทำการก่อสร้างทางหลวง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเป็นการปลูกสร้างอยู่บนที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมรับว่าคณะกรรมการกำหนดราคา ค่าทดแทนได้มีมติให้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่บุคคลรายอื่นที่ปลูกสร้างบุกรุกที่สาธารณะเพื่อเป็นการช่วยเหลือเยียวยาตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับเมื่อพิจารณาเหตุผลที่



กระทรวงคมนาคมได้ขออนุมัติหลักการดังกล่าวแล้ว จึงให้  
จ่ายเงินช่วยเหลือแก่สิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์  
ก่อนที่กรมทางหลวงเข้าทำการก่อสร้างทางหลวง

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างบ้านก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
(กรุงเทพมหานคร) จะเข้าทำการก่อสร้างทางหลวง และ  
คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทนได้มีมติ  
กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยยื่นราคาตามที่คณะ  
กรรมการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกกำหนด ดังนั้น  
แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป แต่ก็เป็นกร  
รื้อถอนในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาฉบับแรกมีผลใช้บังคับ  
ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ประกอบกับเมื่อเป็น  
กรณีต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามมติคณะรัฐมนตรี มิใช่เป็น  
การจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องทำความตกลง  
ซื้อขายกันตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามที่  
กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดี  
ถึงที่สุด

คดีนี้นับเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับ  
การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับ  
การพิจารณาจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ออก “มติคณะรัฐมนตรี” เพื่อเป็น

หลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินหรือเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง และเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการกับราษฎรแล้ว ย่อมถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลในทางกฎหมาย และมีผลผูกพันฝ่ายปกครองในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและต่อประชาชนในฐานะผู้ครอบครองที่ดินหรือเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่อาจได้รับผลกระทบ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือพิจารณาเฉพาะแต่กฎหมายหรือหลักเกณฑ์เพียงฉบับหนึ่งฉบับใดอันเป็นการตัดสิทธิหรือลดทอนสิทธิของผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายหรือหลักเกณฑ์นั้น ย่อมถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ซึ่งได้กำหนดเป็นหลักการพื้นฐานให้องค์การฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น นอกจากนี้ เมื่อได้นำกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ฉบับใดมาใช้บังคับกับบุคคลซึ่งอยู่ในสถานะและข้อเท็จจริงแบบเดียวกันแล้ว ก็ต้องใช้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ฉบับนั้นกับบุคคลทุกคนซึ่งอยู่ในสถานะและข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันนั้น มิฉะนั้น อาจถือว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๕

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่  
และผลของการไม่ดำเนินการให้ครบถ้วน  
ตามขั้นตอนการพิจารณาคำอุทธรณ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๐/๒๕๕๔

### สาระสำคัญ

กรณีนายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พนักงานขับรถของเทศบาล  
ชดใช้ค่าเสียหาย แต่เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และนายกเทศมนตรี  
เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ กลับไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง  
แต่ได้ส่งคำอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจพิจารณา  
อุทธรณ์ได้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง อันแสดงให้เห็นว่าเมื่อ  
นายกเทศมนตรีได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วก็ยังไม่สามารถใช้  
ดุลพินิจพิจารณาคำอุทธรณ์จนเป็นที่ยุติหรือมีเหตุผลเพียงพอ  
ที่จะตัดสินใจเปลี่ยนแปลงคำสั่งด้วยตนเอง การที่นายกเทศมนตรี  
ไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหาย  
แต่ได้ส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา จึงไม่ใช่สาระสำคัญ  
ที่ทำให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง  
เสียไป

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีพิจารณาอุทธรณ์ตาม มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนและวิธีการดังที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ จะถือว่าเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไปหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์ในเบื้องต้นแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ แต่ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามความเห็นของตนให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองต้องเสียไป

**ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่  
และผลของการไม่ดำเนินการให้ครบถ้วน  
ตามขั้นตอนการพิจารณาคำอุทธรณ์**

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ก็เฉพาะในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และผู้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ตลอดจนขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยกำหนดให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครอง ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครอง และให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทำการพิจารณาคำอุทธรณ์ในเบื้องต้นและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ หากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน หรือในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลส่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามกฎหมายพิจารณาต่อไปภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ และ

ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

คดีปกครองที่นำมาเล่าเป็นอุทาหรณ์ฉบับนี้ เป็นกรณี que เจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องทางปกครองทำการพิจารณาคำอุทธรณ์ ในเบื้องต้นโดยเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ แต่ไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน แต่ได้ส่ง คำอุทธรณ์ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณา จึงมี ปัญหาว่าการไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนดังกล่าวจะทำให้คำสั่ง ทางปกครองเสียไปหรือไม่ ทั้งยังมีประเด็นสำคัญที่ว่า การกระทำ ของผู้ฟ้องคดีเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ด้วย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ฟ้องคดี (พนักงานขับรถ สังกัดเทศบาล) ได้รับคำสั่งให้ขับรถของราชการไปส่งหนังสือ ที่ต่างจังหวัด ระหว่างเดินทางรถที่วิ่งอยู่ช่องทางซ้ายเปลี่ยน เข้าช่องทางขวาที่รถของผู้ฟ้องคดีขับอยู่และตัดหน้าอย่าง กระชั้นชิดโดยไม่ให้สัญญาณไฟ ผู้ฟ้องคดีจึงบังคับรถหลบ ทำให้รถพลิกคว่ำ หลังจากที่ได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงและ ดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจำนวน ๑๒๗,๐๐๕ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งว่าอุบัติเหตุเกิดขึ้นเป็นเพราะเหตุ สดวิสัยไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวเห็นด้วยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง แต่ส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งผลการพิจารณาเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นในประเด็นนี้ว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด การออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้ตัวคำสั่งใหม่ทดแทนจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ได้พิจารณาแก้ไขหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองได้รับความเป็นธรรม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว จะถือว่าเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไปหรือไม่นั้นต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป เมื่อข้อเท็จจริง

ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเห็นด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากเหตุสุดวิสัย ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณา คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วก็ยังไม่สามารถใช้ดุลพินิจ พิจารณาคำอุทธรณ์จนเป็นที่ยุติหรือมีเหตุผลเพียงพอ ที่จะตัดสินใจเปลี่ยนแปลงคำสั่งด้วยตนเอง ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง แต่ส่งเรื่องให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา จึงไม่ใช่สาระสำคัญที่ทำให้ คำสั่งทางปกครองเสียไป

*ส่วนปัญหาที่ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อไม่ปรากฏว่ามีหลักฐาน ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วสูงเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนด และการที่ผู้ฟ้องคดีบังคับรถหลบรถคันอื่นที่วิ่งตัดหน้า อย่างกระชั้นชิดก็เพื่อป้องกันมิให้รถของทางราชการชนกับรถ คันอื่น ทั้งการสอบสวนรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้พักผ่อนเพียงพอ ที่จะทำหน้าที่ขับรถยนต์และไม่ได้ดื่มสุราระหว่างขับรถอันอาจ นำมาซึ่งการเกิดอุบัติเหตุ นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนซึ่ง รับแจ้งอุบัติเหตุเห็นว่าน่าเชื่อว่าอุบัติเหตุเกิดจากเหตุสุดวิสัย แต่การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถแข่งรถหลายคันซึ่งแล่นตามกันมาใน



ช่องทางเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีต้องระลึกรู้และยอมว่าในภาวะการณ์ เช่นนั้นอาจมีรถคันอื่นแล่นเปลี่ยนช่องทางออกมาด้านขวา ได้ตลอด แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้ ให้เพียงพอไม่ อุบัติเหตุจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๐/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าการที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว จะถือว่าเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไปหรือไม่ จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ดังนั้น จึงมิได้หมายความว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่เสียไป

ทุกกรณี และมีได้หมายความว่าขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว มีใช้สาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นไปได้ว่าอาจมีข้อเท็จจริงบางกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว จะมีผลถึงขนาด ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไปก็ได้ นอกจากนี้ ศาลปกครอง สูงสุดยังวางหลักการที่สำคัญในการพิจารณาถึงวิสัยและ พฤติการณ์ของการกระทำละเมิดกรณีประเภทเดินเล่ออย่าง ร้ายแรงหรือไม่ด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริง ในลักษณะดังกล่าวทั้งสองกรณีมานำเสนอในโอกาสต่อไป

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๖

บอกลีก “สัญญาทางปกครอง” ...

ต้องใช้สิทธิโดย “สุจริต”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๓/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

หน่วยงานได้ทำสัญญาจ้างเอกชนให้ก่อสร้างสะพาน โดยข้อสัญญากำหนดให้ใช้ฐานรากแบบตอกเสาเข็ม แต่ภายหลังหน่วยงานขอแก้ไขให้ใช้ฐานแผ่แทน ผู้รับจ้างจึงขอแก้ไขแบบและขอขยายระยะเวลาการก่อสร้าง แต่ไม่ได้รับอนุมัติ ผู้รับจ้างจึงทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา และหน่วยงานได้บอกลีกสัญญาและว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าดำเนินการแทน เมื่อการก่อสร้างของผู้รับจ้างรายใหม่ก็ไม่สามารถใช้ฐานรากแบบตอกเสาเข็มได้ทั้งหมด การที่ผู้รับจ้างไม่ได้ทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จึงถือว่ามีเหตุที่หน่วยงานจะใช้สิทธิบอกลีกสัญญาได้ แต่ต้องเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต การที่หน่วยงานไม่ตรวจสอบสถานที่ว่าควรใช้ฐานรากแบบใดและไม่ทดสอบให้แน่ใจว่าความจริงควรให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบฐานรากตามคำขอของผู้รับจ้างเดิมหรือไม่ ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต การบอกลีกสัญญาของหน่วยงานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและหน่วยงานต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้รับจ้างเดิม

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หลัก “สุจริต” เป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐทั้งระบบ และสามารถนำมาใช้บังคับกับการใช้สิทธิและการชำระหนี้ทั้งตามสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง ดังนั้น แม้จะมีเหตุตามข้อกำหนดในสัญญาที่ให้สิทธิกับคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจบอกเลิกสัญญากับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและให้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ได้ แต่การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและความจำเป็นต่าง ๆ โดยสุจริต หากการใช้สิทธิดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นได้จากการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของตนให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน

บอกลีก “สัญญาทางปกครอง” ...  
ต้องใช้สิทธิโดย “สุจริต”

มาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติหลักกฎหมายสำคัญ คือ “หลักสุจริต” ไว้ว่า “ในการใช้สิทธิของตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต” บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมที่แท้จริงในสังคม ซึ่งโดยทั่วไปจะเห็นการนำหลักสุจริตมาใช้ในระบบกฎหมายเอกชนหรือในสัญญาทางแพ่ง ดังที่มาตรา ๓๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติว่า “สัญญานั้นท่านให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วย” ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาในสัญญาทางแพ่งจึงต้องตีความไปตามเจตจำนงของคู่สัญญาเป็นหลัก และต้องพิจารณาไปตามหลักความเป็นธรรมที่สังคมยอมรับ อันเป็นปกติประเพณี โดยไม่พิจารณาเฉพาะแต่ข้อความที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

สำหรับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาตามระบบกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เมื่อคู่สัญญาอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหลายประการ การใช้สิทธิของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการใช้สิทธิบอกลีก

สัญญาซึ่งฝ่ายปกครองสามารถบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวนั้น หากเกิดปัญหาข้อโต้แย้งขึ้น ศาลปกครองสามารถนำหลักสุจริตดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๓/๒๕๕๔  
ได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมถมดินลูกรังบดอัดคอสะพาน โดยกำหนดให้ใช้ฐานรากแบบตอกเสาเข็ม และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือคำประกันของธนาคารเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งขอเข้าทำงานที่จ้างและขอรับมอบพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีได้ทำการทดสอบชั้นดินด้วยวิธีใช้แท่งเหล็กตอกลงไปในพื้นที่บริเวณที่จะก่อสร้างสะพานตามสัญญาจ้างและพบว่าไม่สามารถตอกได้ จึงมีหนังสือขออนุมัติเปลี่ยนแปลงฐานรากสะพานจากแบบตอกเสาเข็มเป็นแบบฐานแผ่ ขอหยุดทำงาน และขอขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงแบบฐานรากสะพานตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ผู้ฟ้องคดีขอให้มีการทบทวนโดยมิได้เข้าทำงานที่จ้างให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้างรายใหม่

ต่อมา ปรากฏว่าผู้รับจ้างรายใหม่ได้ทำการก่อสร้างโดยใช้ฐานรากแบบตอกเสาเข็มไปได้เพียงบางส่วนก็พบว่ามี

หินดาตขวางอยู่ จึงมอบให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลวิเคราะห้ความเหมาะสมการเปลี่ยนแปลงระบบฐานรากของสะพานและพบว่าบริเวณดังกล่าวไม่สามารถตอกเสาเข็มได้ แต่สามารถใช้ฐานรากแบบฐานแผ่ได้ เนื่องจากสามารถรับน้ำหนักตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอนุมัติให้ก่อสร้างโดยใช้ฐานรากแบบแผ่ทดแทนฐานรากแบบตอกเสาเข็ม และหักส่วนเงินในปริมาณงานและวัสดุที่ลดลงจากการเปลี่ยนแปลงแบบการก่อสร้าง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่การที่ไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แก้ไขปัญหเกี่ยวกับแบบฐานรากให้ การบอกเลิกสัญญาจึงไม่ชอบและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่าสามารถนำมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการใช้สิทธิและการชำระหนี้ ทั้งตามสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง โดยอธิบายว่า การใช้สิทธิแห่งตนก็ดี การชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต การที่บุคคลใดใช้สิทธิหรือชำระหนี้โดยไม่สุจริต กฎหมายย่อมไม่ให้ความคุ้มครอง กล่าวคือ ไม่มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ นอกจากนั้นหากบุคคลใดใช้สิทธิของตนโดยไม่สุจริตแล้วเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิ

โดยไม่สุจริตของตนให้แก่ผู้เสียหาย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และผลทางกฎหมายอันเกิดจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หลักกฎหมายดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐาน ของระบบกฎหมายของรัฐทั้งระบบ ศาลปกครองสูงสุดยังได้ วินิจฉัยประเด็นต่างๆ อีกหลายประเด็น กล่าวคือ

การที่ฝ่ายปกครองใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเป็นการใช้สิทธิ โดยมีเหตุแห่งการบอกเลิกสัญญาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อกำหนดในสัญญา ได้ระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตาม กำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาและมีสิทธิ จ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานแทนผู้ฟ้องคดีได้ การที่ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือขอเปลี่ยนแปลงฐานรากสะพานเป็นแบบฐานแผ่ ขอบหยุดทำงาน และขอขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานที่จ้าง ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญาจ้างแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้สิทธิบอกเลิก สัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีได้

ส่วนการบอกเลิกสัญญาเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต อันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ ดำเนินการให้มีการสำรวจสภาพดินและทดสอบกำลังรับน้ำหนัก บรรทุกของดินบริเวณที่จะก่อสร้างว่าเหมาะสมที่จะใช้ฐานราก



ของสะพานเป็นแบบตอกเสาเข็มหรือแบบฐานแผ่ แต่ได้กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาจ้างและในสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างฐานรากเป็นแบบตอกเสาเข็ม จึงมิได้วางอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิศวกรรมที่ถูกต้องและรอบด้านมาตั้งแต่ต้น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทดสอบชั้นดินด้วยวิธีใช้แท่งเหล็กตอกลงไปใต้ดินบริเวณที่จะก่อสร้าง อันเป็นวิธีทดสอบที่ได้รับการยอมรับในทางวิศวกรรม และสำนักงานโยธาธิการจังหวัดได้เข้าตรวจสอบสถานที่และสรุปผลการทดสอบสอดคล้องกันว่าฐานรากที่สมควรใช้ คือ ฐานรากแบบฐานแผ่ กรณีจึงย่อมมีเหตุอันควรสงสัยในความเหมาะสมของแบบฐานรากที่ว่าจ้างก่อสร้างว่าสมควรจะใช้ฐานรากแบบตอกเสาเข็มตามที่กำหนดไว้ หรือสมควรเปลี่ยนเป็นแบบฐานแผ่ ซึ่งวิญญูชนเช่นผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะมอบหมายให้ผู้ควบคุมงาน คณะกรรมการตรวจการจ้าง บริษัทที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญอื่นใดที่ตนเชื่อถือและไว้วางใจตรวจสอบถึงความเหมาะสมของแบบฐานรากที่จะพึงใช้กับสะพานที่ว่าจ้างก่อสร้างให้แน่ใจก่อนที่จะดำเนินการใดๆ และหากผู้ถูกฟ้องคดีจะแก้ไขสัญญาให้เหมาะสมกับบริเวณที่จะก่อสร้าง หรือมีความจำเป็นต้องลดวงเงินค่าจ้างก่อสร้างลง การดำเนินการดังกล่าวก็มีได้ชัดหรือฝ่าฝืนข้อ ๕๘ วรรคหนึ่ง และมีพักต้องเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีเสนอลดวงเงินค่าจ้างก่อสร้างตามข้อ ๕๘ วรรคสี่ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการทดสอบกำลังรับน้ำหนักบรรทุกของดินให้แน่ใจตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอว่า ความจริงเป็นเช่นนั้นหรือไม่ แต่ได้บ่ายเบี่ยงไม่อนุญาติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบฐานรากตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และไม่ดำเนินการตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างก่อนดำเนินการ สอบราคาจ้างว่าเหมาะสมที่จะใช้ฐานรากแบบใด แต่ได้ กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาจ้างและสัญญาจ้างว่า ให้ก่อสร้างเป็นแบบตอกเสาเข็ม ประกอบกับได้ใช้สิทธิ บอกลีกสัญญาจ้างตามข้อ ๕ข ของสัญญาจ้าง โดยอ้าง เหตุว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานที่จ้างให้แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลาและจ้างผู้รับเหมารายใหม่ ย่อมถือได้แล้วว่ เป็นการ ใช้สิทธิบอกลีกสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ตามนัยมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิบอกลีกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อม เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิบอกลีกสัญญาโดยไม่สุจริตให้แก่ผู้ ฟ้องคดี

คดีนี้แม้ว่าจะเป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ (ซึ่งถูกยกเลิกโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ พ.ศ. ๒๕๕๓ และให้เป็นไป

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วย  
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม  
โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วย  
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓) แต่ก็มี  
หลักการเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ  
พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่  
ของรัฐจึงสามารถนำหลักกฎหมายสำคัญและบรรทัดฐานการ  
ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาที่ได้มีการ  
ลงนามในสัญญาแล้วหรือการเพิ่มหรือลดวงเงินในคำพิพากษา  
ศาลปกครองสูงสุดนี้ไปใช้ประโยชน์ได้ กล่าวคือ

(๑) หลัก “สุจริต” ตามนัยมาตรา ๕ แห่งประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของ  
ระบบกฎหมายของรัฐทั้งระบบและสามารถนำมาใช้บังคับกับ  
การใช้สิทธิและการชำระหนี้ทั้งตามสัญญาทางแพ่งและสัญญา  
ทางปกครอง ดังนั้น แม้จะมีเหตุตามข้อกำหนดในสัญญา  
ให้สิทธิกับคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจบอกเลิกสัญญากับ  
คู่สัญญาฝ่ายเอกชนและทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้าง  
รายใหม่ได้ แต่การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครอง  
จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและความจำเป็นต่าง ๆ โดยสุจริต  
และหากการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเป็นไปโดยไม่สุจริต ทำให้

เกิดความเสียหายกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนแล้ว ฝ่ายปกครอง จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นได้จากการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของตนให้แก่ผู้เสียหาย

(๒) การที่ฝ่ายปกครองไม่ได้พิจารณาและดำเนินการสำรวจตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องและรอบด้านก่อนดำเนินการจัดหาพัสดุ รวมทั้งไม่ดำเนินการใดๆ เพื่อให้แน่ใจและสิ้นความสงสัยในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีข้อทักท้วงเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของรูปแบบหรือวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งพัสดุตามที่กำหนดในสัญญา ทั้งที่หากได้ดำเนินการสำรวจและตรวจสอบข้อมูลดังเช่นวิญญูชนโดยทั่วไปพึงกระทำก็จะพบความจริงเหมือนเช่นที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนทักท้วงและร้องขอแก้ไขสัญญา โดยที่การแก้ไขสัญญาดังกล่าวมิได้ขัดหรือฝ่าฝืนต่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและทำสัญญากับคู่สัญญารายใหม่ โดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาให้คู่สัญญารายใหม่ดำเนินการตามรูปแบบหรือวิธีการให้ได้มาซึ่งพัสดุตามรูปแบบหรือวิธีการที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนร้องขอโดยรับลดวงเงินตามสัญญาให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบและวิธีการที่เปลี่ยนแปลงไป กรณีถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริตตามนัยมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นการบอกเลิกสัญญา

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย  
เช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา  
โดยไม่สุจริตนั้น

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๗

ประกาศ ... ห้ามบรรจุสุราลงขวด ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๓/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

กรมสรรพสามิตออกประกาศเกี่ยวกับภาชนะในการบรรจุสุราเพื่อป้องกันมิให้การนำแสดมภ์สำหรับปิดภาชนะบรรจุสุราขนาดเล็กไปปิดภาชนะบรรจุขนาดใหญ่ และอธิบดีกรมสรรพสามิตได้มีหนังสือชักข้อหมำความเข้าใจการใช้แสดมภ์สุรากลั่นชุมชนใหม่ สำหรับสุรากลั่นชุมชนขนาด ๐.๑๕๐ ลิตร โดยให้ตรวจสอบการเสียภาษีและการเบิกจ่ายแสดมภ์ตามจำนวนที่เหมาะสมกับกำลังการผลิต และให้จัดเจ้าหน้าที่ไปควบคุมการปิดแสดมภ์ทุกครั้งอย่างเข้มงวด โดยไม่ปรากฏว่ามีหนังสือสั่งการในลักษณะเดียวกันนี้กับผู้ผลิตสุรารายใหญ่ที่มีการผลิตและจำหน่ายสุราที่บรรจุในภาชนะขนาด ๐.๐๕๐ ลิตร ซึ่งทั้งผู้ผลิตสุรารายใหญ่และผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนต่างก็เป็นผู้ผลิตสุราเช่นเดียวกัน จึงถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลไว้ ประกาศฉบับพิพาทจึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชน แต่มิได้หมายความว่าจะใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ เพราะฝ่ายปกครองจะต้องถือปฏิบัติและเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งหากการกระทำทางปกครองขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ย่อมมีอำนาจเพิกถอนการกระทำนั้นได้

## ประกาศ ... ห้ามบรรจุสุรากลงขวด ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของ “สุรา” ซึ่งแม้จะมีการรณรงค์ “ห้ามดื่มสุรา” กันอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุหรือเพื่อการรักษาสุขภาพ แต่การผลิตและขายสุราก็มีให้เห็นตามท้องตลาดหรือร้านค้าทั่วไป โดยเฉพาะ “สุรากลั่นชุมชน” หรือสุรากลั่นชนิดสุราขาวซึ่งกลั่นได้จากวัตถุดิบทางการเกษตรต่างๆ เช่น ข้าว ผลไม้ ฯลฯ นั้น ถือเป็นภูมิปัญญาชาวบ้านและเป็นสินค้า OTOP ยอดนิยมของหลายจังหวัดกันเลยทีเดียว

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้การสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนเกี่ยวกับการทำสุรากลั่นชุมชน กรมสรรพสามิตจึงได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งข้อ ๑๔ กำหนดว่า “สุรากลั่นชุมชนที่จะนำออกจากสถานที่ทำสุรา ต้องบรรจุในภาชนะ ซึ่งต้องมีความเหมาะสม สะอาด ปิดสนิท ไม่ทำปฏิกิริยากับสุราและผลิตภัณฑ์ที่บรรจุนั้น และสามารถปิดแฉกมบ์สุราที่ปากภาชนะบรรจุได้”

ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ กรมสรรพสามิตได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๔) ลงวันที่ ๑๗



มิถุนายน ๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๑๔ โดยพรรคสองบัญญัติว่า “ขนาดของภาชนะบรรจุสุราให้มี ๓ ขนาด คือ ๐.๑๕๐ ลิตร ๐.๓๓๐ ลิตร และ ๐.๖๒๕ ลิตร ขึ้นไป ทั้งนี้ สำหรับภาชนะบรรจุสุราขนาด ๐.๑๕๐ ลิตร ให้ใช้บรรจุและนำออกจากสถานที่ทำสุราได้ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘” โดยเหตุผลที่ออกประกาศดังกล่าว เนื่องจากสภาพปัญหาที่มีผู้หลีกเลี่ยงภาษีนำเข้าแสดมภ์สุราไปใช้ผิดเงื่อนไข ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ อีกทั้งเป็นการควบคุมการบริโภคสุราในกลุ่มเด็กและเยาวชน

บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีความหมายว่า ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนจะไม่สามารถบรรจุสุรากลั่นในขวดขนาด ๐.๑๕๐ ลิตร ออกจำหน่ายได้

ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสุรากลั่นชุมชน (ผู้ฟ้องคดี) เห็นว่าการออกประกาศดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติในกลุ่มผู้ประกอบการสุราด้วยกัน เป็นการปกป้องผู้ประกอบการสุรารายใหญ่ ไม่ส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวที่กำหนดว่า “สำหรับภาชนะบรรจุสุราขนาด ๐.๑๕๐ ลิตร ให้ใช้บรรจุและนำออกจากสถานที่ทำสุราได้ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘”

คดีนี้มีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ “หลักความเสมอภาค” ที่เรียกร้องให้องค์กรต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักที่มีบทบาทสำคัญในการใช้ตรวจสอบอำนาจกระทำการขององค์กรต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของฝ่ายปกครอง และการวินิจฉัยคดีของฝ่ายตุลาการ

นอกจากหลักกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีประเด็นเรื่อง “อำนาจของกรมสรรพสามิต” ในการออกประกาศฉบับพิพาท โดยศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ภารกิจหลักของกรมสรรพสามิตก็คือการบริหารจัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการสุราและควบคุมกรรมวิธีการผลิตสุราให้ได้มาตรฐาน เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคสุราโดยรวม แต่การออกประกาศที่พิพาทเพื่อห้ามมิให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนบรรจุสุราขนาด ๐.๑๕๐ ลิตร โดยมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองและควบคุมการบริโภคสุราของเด็กและเยาวชนซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ

หน่วยงานอื่นไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรมสรรพสามิตมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บภาษี การตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรรมวิธีเกี่ยวกับการทำสุราตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๓๓ การที่กรมสรรพสามิตออกประกาศฉบับพิพาทโดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับภาษีในการบรรจุสุรา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดกรรมวิธีเกี่ยวกับการทำสุรา และการออกประกาศฉบับที่พิพาทนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการนำแสดมภ์สำหรับปิดภาชนะบรรจุสุราขนาดเล็กไปปิดภาชนะบรรจุขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นมาตรการเชิงป้องกันที่สามารถแก้ไขปัญหาการฝ่าฝืนกฎหมายในส่วนนี้ได้ ประกาศฉบับพิพาทจึงมีผลเป็นการทั่วไปอันมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นการออกกฎในอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพสามิต

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการกระทำของกรมสรรพสามิต โดยการออกประกาศฉบับพิพาทเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่นั้น ทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องกันว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากคำชี้แจงของกรมสรรพสามิต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งระบุว่าก่อนวันที่ ๓๐ กันยายน

พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผู้ผลิตสุรารายใหญ่จำนวน ๑๒ บริษัทที่ได้มีการผลิตสุราราย ๒๘ ดีกรี ๓๐ ดีกรี ๓๕ ดีกรี และ ๔๐ ดีกรี ในภาชนะบรรจุสุรารายขนาด ๐.๑๕๐ ลิตร นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมสรรพสามิต) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ชักซ้อมทำความเข้าใจการใช้แสตมป์สุรากลั่นชุมชนใหม่สำหรับสุรากลั่นชุมชนขนาด ๐.๑๕๐ ลิตรที่อนุญาตให้บรรจุและนำออกจากสถานที่ทำสุราได้ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยให้ตรวจสอบการเสียภาษีและการเบิกจ่ายแสตมป์ตามจำนวนที่เหมาะสมกับกำลังการผลิต และให้จัดเจ้าหน้าที่ไปควบคุมการปิดแสตมป์ทุกครั้งอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันการนำแสตมป์ไปใช้ในทางมิชอบ โดยไม่ปรากฏว่ามีหนังสือสั่งการในลักษณะเดียวกันนี้กับผู้ผลิตสุรารายใหญ่ที่มีการผลิตและจำหน่ายสุราที่บรรจุในภาชนะขนาด ๐.๐๕๐ ลิตร เห็นได้ว่าทั้งผู้ผลิตสุรารายใหญ่และผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนต่างก็เป็นผู้ผลิตสุราราย ๒๘ ดีกรี ๓๐ ดีกรี ๓๕ ดีกรี และ ๔๐ ดีกรี เช่นเดียวกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ใช้บังคับอยู่ขณะนั้น) ที่รับรองความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมายและรับรองสิทธิของบุคคลจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากรัฐ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างกันในเรื่องสถานะของบุคคลหรือฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม และรับรองการมีเสรีภาพ

ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยรัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดและกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ประกาศฉบับพิพาทจึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงพิพากษาให้เพิกถอนเฉพาะข้อความที่กำหนดว่า “ทั้งนี้ สำหรับภาชนะบรรจุสุรารขนาด ๐.๑๕๐ ลิตร ให้ใช้บรรจุและนำออกจากสถานที่ทำสุราได้ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๓/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของศาลปกครองที่จะเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกกฎมาบังคับใช้กับประชาชน ซึ่งถึงแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะออกกฎได้ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นได้ตามอำเภอใจ เพราะฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะต้องถือปฏิบัติและเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งหากการกระทำทางปกครองขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ย่อมมีอำนาจเพิกถอนการกระทำนั้นได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๘

ไม่ “รอ” การเลื่อนขั้นเงินเดือน ทั้งที่ถูกจำคุก ...

ต้องเพิกถอน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๓/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

กรณีข้าราชการถูกดำเนินคดีอาญาและได้รับโทษจำคุกในความผิดที่กระทำโดยเจตนาฐานทำลายทรัพย์สินของบุคคลอื่น แม้มูลเหตุจะเกิดจากการทะเลาะกับเพื่อนบ้าน และคดียังไม่ถึงที่สุด แต่ก็เป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายและศีลธรรมอันเป็นข้อห้ามของสังคม จึงเป็นความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่หน่วยงานไม่ได้มีคำสั่งให้รอกการเลื่อนขั้นเงินเดือนอันเป็นการขัดต่อข้อ ๑๔ (๓) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ออกคำสั่งมีอำนาจเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังได้ตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้คำสั่งจะมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แต่เมื่อผู้รับคำสั่งปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ผู้ออกคำสั่ง ผู้รับคำสั่งจึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่ง

ทางปกครองเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองประโยชน์ที่ตนได้รับจาก  
คำสั่งนั้นตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๕๑ แห่ง  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**ไม่ “รอ” การเลื่อนขั้นเงินเดือน ทั้งที่ถูกจำคุก ...  
ต้องเพิกถอน !**

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔  
ข้อ ๑๔ กำหนดว่า ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนแต่ละครั้ง  
ถ้าผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเห็นสมควรให้ข้าราชการ  
พลเรือนสามัญผู้ใดได้เลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ปรากฏว่าผู้นั้น  
ถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่  
ราชการหรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของ  
ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำ  
โดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่พนักงานอัยการ  
รับเป็นทนายแก้ต่างให้ และศาลได้ประทับฟ้องคดีนั้นแล้วก่อน  
มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน ให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน  
รอการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ก่อน และให้กั้นเงินสำหรับเลื่อนขั้น  
เงินเดือนไว้ด้วย เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ให้ผู้มีอำนาจ  
สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพิจารณาดังนี้ ... (๓) ถ้าศาลพิพากษาให้  
ลงโทษจำคุกหรือโทษหนักกว่าจำคุก ให้งดเลื่อนขั้นเงินเดือน  
ทุกครั้งที่ได้รอการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้

บทบัญญัติของกฎ ก.พ. ดังกล่าวมีประเด็นที่น่าสนใจ  
ว่า หากข้าราชการถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาและศาลอาญา  
มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกในความผิดฐานลักทรัพย์และทำให้  
เสียหาย จะถือว่าเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์



ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนที่จะทำให้ผู้มีอำนาจสั่ง  
เลื่อนขั้นเงินเดือนรอการพิจารณาและงดการเลื่อนขั้นเงินเดือน  
ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ ? และหากหน่วยงานไม่ได้มี  
คำสั่งรอกการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ตามปกติ  
จะเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนในภายหลังจากที่ศาลมี  
คำพิพากษาได้หรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๓/๒๕๕๕  
ได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องในคดีอาญาฐานลักทรัพย์  
และทำให้เสียทรัพย์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และในวันที่ ๒๔ ธันวาคม  
พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลอาญามีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ๘ ปี แต่  
ปรากฏว่าในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ และปีงบประมาณ ๒๕๔๖  
กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน  
ให้ตามปกติ โดยไม่ได้สั่งให้รอกการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ก่อน  
ตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗  
ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำ  
และพาณิชยนาวี เดิม)) ทราบเรื่อง จึงยกเลิกคำสั่งเลื่อนขั้น  
เงินเดือนแล้วมีคำสั่งงดการเลื่อนขั้นเงินเดือน และมีคำสั่งเลื่อน  
ขั้นเงินเดือนให้ตามสิทธิ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครอง  
ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้เลื่อนขั้นเงินเดือน  
ตามการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน  
ตามปกติ โดยอ้างว่าคดีอาญาที่ตนถูกฟ้องเป็นความผิดส่วนตัว  
เนื่องจากมูลเหตุของคดีเกิดจากการทะเลาะกันกับเพื่อนบ้าน

คดียังไม่ถึงที่สุดโดยอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา และไม่ได้ถูกจำคุกเนื่องจากในชั้นศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาให้การลงโทษ จึงไม่ใช่ความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ อีกทั้งเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากไม่ได้รอการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ก่อนตามกฎหมาย

การกระทำผิดอาญาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีมูลเหตุจากการทะเลาะกับเพื่อนบ้านและเป็นความผิดส่วนตัวนั้น จะถือเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำใดๆ ที่เบี่ยงเบนออกไปจากกรอบความประพฤติอันดีของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือแบบธรรมเนียมของทางราชการหรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามความประพฤติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรงหรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามทางศีลธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ถือเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

ข้อ ๑๔ ของกฎ ก.พ. ดังกล่าวเป็นมาตรการทางการปกครองและการบังคับบัญชาที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับข้อกำหนดทางวินัย และการกระทำใดเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนอัน

เป็นเงื่อนไขให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนมีอำนาจสั่งให้หรือ การเลื่อนชั้นเงินเดือนไว้ก่อนได้ เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้พิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ เดียวกันกับการพิจารณาทางวินัย จึงเป็นกรณีที่กฎหมาย ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในการสั่งให้หรือการเลื่อนชั้นเงินเดือน จากมูลเหตุของความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือ ความผิดที่นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ทำให้ เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนด้วย ดังนั้น การถูกดำเนินคดีอาญาและลงโทษจำคุกในความผิด ซึ่งผู้ฟ้องคดีกระทำโดยเจตนาทำลายทรัพย์สินของบุคคลอื่น แม้คดียังไม่ถึงที่สุด ก็เป็นกรณีผิดกฎหมายและศีลธรรมอันเป็น ข้อห้ามของสังคม จึงต้องถือว่าเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสีย เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนที่จะต้องถูกงด เลื่อนชั้นเงินเดือนตามเงื่อนไขข้อ ๑๔ (๓) ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว

### **ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถเพิกถอนคำสั่งเลื่อนชั้น เงินเดือนผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกงด เลื่อนชั้นเงินเดือนตามเงื่อนไขข้อ ๑๔ (๓) ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ถูกฟ้องคดีอาญาและศาลได้สั่งรับประทับฟ้องคดีไว้ พิจารณาแล้วจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก คือ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ แต่ด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รายงาน

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริง เป็นผลให้มีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนตามปกติในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ และในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ต่อเนื่องกัน คำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ จึงขัดต่อข้อ ๑๔ (๓) ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว มีผลให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้คำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ มีความผิดพลาดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับชั้นเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะได้รับ จึงทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังได้ตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้คำสั่งจะมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อเป็นคำสั่งที่ทำขึ้นเพราะผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งได้ปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองประโยชน์ที่ตนได้รับจากคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำสั่งเพิกถอนการเลื่อนชั้นเงินเดือนเพราะถูกงดเลื่อนชั้นเงินเดือน คำสั่งแก้ไขการเลื่อนชั้นเงินเดือน จึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและตามสิทธิที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้อธิบายความหมายของการกระทำที่ถือว่าเป็น “ความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน” แล้ว ยังเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นคำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองกรณีและผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๙

ให้ถ้อยคำเป็นพยาน ... สุดท้ายกลายเป็นผู้รับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๙/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ให้การในฐานะพยานในคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งสิทธิให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อให้มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริง โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ อันเป็นขั้นตอนที่สำคัญก่อนออกคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจจำเป็นจะต้องให้โอกาสบุคคลนั้นได้ชี้แจงข้อเท็จจริงโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง และหากจะใช้อำนาจออกคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลที่เข้ามาเป็นพยานในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ก็จำเป็นจะต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลนั้นตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย การที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้โอกาสดังกล่าว ย่อมส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## ให้ถ้อยคำเป็นพยาน ... สุดท้ายกลายเป็นผู้รับผิดชอบ

ในทางปฏิบัติของการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในกรณีข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอื่นๆ หรือในขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งจากการสอบสวนบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้มีพฤติการณ์ที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำความผิด หรือจากพยานบุคคลและจากเอกสารหลักฐานต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่ และใครต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเพียงใด ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สอบสวนจะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ก่อนที่ผู้ที่มีอำนาจจะทำ



คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของคู่กรณีให้ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในทางวิชาการจะเรียกสิทธิชนิดนี้ว่า “สิทธิได้รับการรับฟัง” (Droit de présentation de la défense ou droit d’être entendu) หรือ “สิทธิที่จะถูกรับฟัง” (Right to be heard) และสิทธิของคู่กรณีชนิดนี้ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนจะมีผลทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการสอบสวนทางวินัยหรือสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอาจพบว่ามีกรกระทำ ความผิดอื่นๆ อีก เช่น พบว่าพยานบุคคลที่เป็นผู้เข้ามาให้ปากคำต่อคณะกรรมการในฐานะพยานเป็นผู้กระทำละเมิด ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย ก่อนออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้หรือไม่ ? และหากก่อนออกคำสั่งได้มีการเรียก

บุคคลดังกล่าวมาสอบปากคำเพิ่มเติม การสอบปากคำเพิ่มเติมที่ยังคงระบุสาระสำคัญว่าเป็นการสอบปากคำในฐานะพยาน ถือเป็นกรทำให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงข้อเท็จจริง ได้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานหรือไม่

อุทหาพณคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่ถูกเรียกเข้ามาให้ปากคำเป็นพยานคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้สืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงการคลัง) มีหนังสือแจ้งไปยังปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่านาย ร. ผิดสัญญาลาศึกษาแพทย์ต้องชดใช้ทุนทั้งหมดจำนวน ๕๖๐,๓๐๖.๘๕ บาท แต่หน่วยงานต้นสังกัดเรียกให้ชดใช้ทุนได้เพียง ๓๗๓,๕๓๗.๘๙ บาท ทำให้รัฐได้รับความเสียหายจำนวน ๑๘๖,๗๖๘.๙๖ บาท ซึ่งความเสียหายดังกล่าวอาจเกิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการทำสัญญาลาศึกษาต่อที่ไม่ได้จัดให้นาย ร. ทำสัญญาใหม่ตามที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลัง ทำให้หน่วยงานไม่สามารถเรียกเงินค่าปรับซึ่งเป็นส่วนต่างตามสัญญาเดิมกับสัญญาใหม่ได้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการทำสัญญาลาศึกษาต่อ ในชั้นสอบข้อเท็จจริงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้สอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ฟ้องคดีในฐานะ

**พยาน** ผลการสอบสวนเป็นข้อยุติว่าไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบใช้  
คำสินไหมทดแทน

แต่หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
(กรมบัญชีกลาง) ได้รับรายงานก็ได้มีความเห็นให้สอบข้อเท็จจริง  
ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการทำสัญญาการศึกษาต่อ  
เพิ่มเติม ต่อมา หลังจากได้รับรายงานแล้วได้มีความเห็นว่า  
ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ ไม่  
ดำเนินการจัดให้มีการทำสัญญาการศึกษาใหม่กับนาย ร.  
เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมี  
คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เบี้ยปรับจำนวน ๘๖,๗๖๘.๘๖ บาท

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้คำสินไหมทดแทน  
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่เคยได้รับหนังสือเวียนของ  
กระทรวงการคลังและไม่ได้รับโอกาสชี้แจงโต้แย้ง และแสดง  
พยานหลักฐานใดๆ

การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้มีการสอบปากคำ  
ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม จะถือว่าได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงโต้แย้ง  
แล้วหรือไม่และคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรับฟังได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการสอบข้อเท็จจริง  
ได้สอบปากคำผู้ฟ้องคดีโดยระบุว่าสอบปากคำในฐานะ  
พยานเท่านั้น ซึ่งไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดี  
ทราบเพื่อให้มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงโต้แย้ง และแสดง  
พยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะข้ออ้างเกี่ยวกับ

การที่ไม่เคยได้รับหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังและไม่ได้  
 จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่จน  
 ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานต้นสังกัด อันเป็นขั้นตอน  
 ที่สำคัญตามหลักทั่วไปในการพิจารณาทางปกครองก่อนออก  
 คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของ  
 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ  
 เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙  
 และถึงแม้จะมีการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม แต่ก็เป็น  
 การสอบปากคำในฐานะพยาน การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓  
 ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึง  
 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครอง  
 สูงสุดที่ อ. ๓๙๙/๒๕๕๕)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับ  
 การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือ  
 แม้กระทั่งการสอบสวนทางวินัย โดยก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออก  
 คำสั่งทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลใด  
 ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจำเป็นต้องให้โอกาส  
 บุคคลดังกล่าวได้ชี้แจง โต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้อง  
 สิทธิของเขา และยังเป็นอนุหาหารณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐ  
 หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ตระหนักรู้และระมัดระวังในการทำ  
 หน้าที่สอบปากคำบุคคลในฐานะพยานในกระบวนการสอบ  
 ข้อเท็จจริงหรือสอบสวนทางวินัยว่าเป็นเพียงการแสวงหา

ข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องราวที่เกิดขึ้น ประกอบคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจเท่านั้น หากฝ่ายปกครอง จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อ สิทธิของบุคคลที่เข้ามาเป็นพยาน ก็จำเป็นจะต้องคุ้มครองสิทธิ ของบุคคลดังกล่าวตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กฎหมายกำหนดไว้

การที่ฝ่ายปกครองไม่ได้แจ้งสิทธิและหน้าที่ให้บุคคล ดังกล่าวได้ทราบและไม่เปิดโอกาสให้ได้ชี้แจง โต้แย้ง หรือ แสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอเพื่อปกป้องสิทธิของตน ก่อนมีคำสั่งทางปกครอง นอกจากจะเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของ การแสวงหาข้อเท็จจริงในกระบวนการสอบข้อเท็จจริงหรือ กระบวนการสอบสวนในอันที่จะได้รับความร่วมมือและความ ไว้วางใจจากพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๐

ไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้าง ...

เหตุ ! ที่ต้องขยายเวลาและลดค่าปรับ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๓/๒๕๕๕

## สาระสำคัญ

กรณีหน่วยงานราชการเรียกค่าปรับจากเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากส่งมอบงานล่าช้า แต่เมื่อการส่งมอบงานล่าช้าเป็นความผิดของหน่วยงานที่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า ถือเป็นอุปสรรคและเป็นการรบกวนสิทธิของผู้รับจ้างในการปฏิบัติตามสัญญา และเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้าง หน่วยงานจึงต้องขยายกำหนดเวลาการก่อสร้างให้แก่คู่สัญญา การที่หน่วยงานไม่ขยายระยะเวลาให้และเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๖๑ ได้กำหนดเหตุเพื่อขอลดหรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาไว้ ได้แก่ (๑) มีเหตุอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (๒) มีเหตุสุดวิสัย และ (๓) มีเหตุอันเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย โดยการใช้ดุลพินิจพิจารณา

“เหตุ” ที่จะต้องงดหรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้าง หรือ “เหตุ” ที่จะขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง หากเหตุนั้นเกิดขึ้นเพราะความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานเอง ก็จะต้องให้ความเป็นธรรมกับผู้รับจ้าง และหากเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการตามข้อสัญญาได้อย่างแน่แท้เพราะความผิดของผู้รับจ้าง ก็จะต้องใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเพื่อยุติความเสียหายที่จะเกิดขึ้นโดยเร็ว

## ไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้าง ... เหตุ ! ที่ต้องขยายเวลาและลดค่าปรับ

ในการทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุอื่นของส่วนราชการ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นต้น จะต้องมีข้อกำหนดค่าปรับและเงื่อนไขการเรียกค่าปรับไว้ด้วยเสมอตามอัตราที่ระเบียบกำหนด และกรณีที่เห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัญญา อันเนื่องมาจากความผิดของผู้รับจ้าง หน่วยงานราชการผู้ว่าจ้าง มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ และหากครบกำหนดส่งมอบพัสดุหรืองานจ้างตามสัญญาแล้ว ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามสัญญา หน่วยงานราชการผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาจะต้องแจ้งการเรียกค่าปรับตามสัญญาให้ผู้รับจ้างทราบ ทั้งเหตุผลของการผิดสัญญาและจำนวนเงินค่าปรับ อันเนื่องจากการผิดสัญญา ซึ่งในขั้นนี้ผู้รับจ้างอาจโต้แย้งว่าการเรียกให้ชำระค่าปรับดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เช่น จำนวนเงินค่าปรับมากเกินไปหรือคำนวณค่าปรับไม่ถูกต้อง นอกจากนั้น ยังอาจอ้างเหตุเพื่อขอลดหรือลดค่าปรับหรือขอขยายระยะเวลาตามข้อ ๑๓๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวง



มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ อันได้แก่ (๑) มีเหตุอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (๒) มีเหตุสุดวิสัย และ (๓) มีเหตุอันเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้เป็นเรื่องที่หน่วยงานราชการเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้าง เนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ผู้รับจ้างไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโต้แย้งว่าหน่วยงานไม่มีสิทธิเรียกค่าปรับ เพราะ “มีเหตุอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ” โดยขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้รับจ้างทำงานในพื้นที่ตามสัญญาในงวดงานที่สองก่อนสัญญาสิ้นสุดเพียง ๒ วัน และส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้างหลังจากที่สัญญาสิ้นสุดลงถึง ๔ เดือน ส่วนหน่วยงานผู้ว่าจ้างก็ได้โต้แย้งว่าแม้ว่าไม่ได้ส่งมอบพื้นที่การทำงาน เนื่องจากต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ก็เป็นเพียงส่วนเล็กน้อยของเนื้องานทั้งหมดในงวดที่สอง ผู้รับจ้างสามารถดำเนินการในส่วนของงานหลักได้ แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการ อีกทั้งหลังจากได้รับมอบพื้นที่แล้วยังทิ้งงานไปเป็นบางช่วงและไม่ได้จัดหาวัสดุให้เพียงพอ

คดีนี้จึงมีความน่าสนใจว่าศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับอย่างไร ?

เพราะหากพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวอาจเป็นไปได้ว่าการที่ผู้ว่าจ้างส่งมอบพื้นที่ซึ่งมีเนื้องานเพียงเล็กน้อยในงวดงานที่สองหลังจากสัญญาสิ้นสุดถึง ๔ เดือน โดยดำเนินการขออนุญาตใช้พื้นที่ก่อนสัญญาสิ้นสุดเพียง ๒ วัน ถือว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ และการที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าก็อาจถือว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของผู้รับจ้างได้เช่นกัน

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีทำงานโครงการก่อสร้างปรับปรุงระบบประปา พร้อมก่อสร้างโรงสูบน้ำแรงต่ำพร้อมท่อส่งน้ำดิบและปรับปรุงระบบท่อจ่ายน้ำ แบ่งการทำงานและการจ่ายเงินเป็น ๒ งวด กำหนดการทำงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ งานในงวดที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีส่งมอบก่อนสิ้นสุดสัญญา ๑๐ วัน ส่วนงวดงานที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องส่งมอบพื้นที่สำหรับการทำงานด้วย โดยก่อนการสิ้นสุดสัญญาจ้าง ๒ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขออนุญาตใช้พื้นที่จากแขวงทางหลวงเพื่อตัดท่อลอดและวางท่อประปาในเขตทางหลวง หลังจากที่แขวงทางหลวงอนุญาตผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาก่อสร้าง แต่ไม่ได้รับอนุญาต และผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานตามสัญญาในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘

ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ารวม ๒๗๙ วัน (ตั้งแต่วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘) ค่าปรับวันละ ๓,๙๙๙ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับ ๑,๑๑๕,๗๒๑ บาท จึงได้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๗๖๓,๕๕๙ บาท

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การส่งมอบงานล่าช้ามิได้เป็นความผิดของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินส่วนที่เหลือพร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๑,๑๑๕,๗๒๑ บาท

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานผู้ว่าจ้าง**ไม่ได้**บอกเลิกสัญญา และศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเห็นตรงกันว่า (๑) เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘ จึงล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี (๒) ความบกพร่องของหน่วยงานผู้ว่าจ้างอันเนื่องมาจากการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างโดยมีอุปสรรคและรบกวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติตามสัญญาและเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีอยู่แล้วตั้งแต่ต้นตามข้อกำหนดในสัญญา ประกอบกับข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และผู้ถูกฟ้องคดี

ก็ไม่อาจยกปัญหาเรื่องหน่วยงานที่ยังไม่ได้ขออนุญาตซึ่งมีเพียงเล็กน้อยและผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะดำเนินการในส่วนแผนงานหลักได้โดยไม่ต้องรอการอนุญาตมาอ้าง เพราะไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหน่วยงานราชการควรจะต้องมีความพร้อมในการปฏิบัติตามสัญญาให้ถูกต้องก่อนแล้วจึงให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนและเป็นคู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาได้ และหากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการตามข้อสัญญาได้อย่างแน่แท้ และเป็นเหตุเนื่องจากความผิดของฝ่ายผู้ฟ้องคดีเอง ก็ชอบที่จะบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ก็ได้ดำเนินการ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้ยินยอมที่จะเสียค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น เมื่อความล่าช้าเกิดขึ้นเพราะความผิดของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีรวมอยู่ด้วยและมีได้มีการบอกเลิกสัญญา จึงต้องถือว่าสัญญาดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป

เมื่อความล่าช้าเป็นความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย และเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องขยายกำหนดเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขยายระยะเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการปรับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องขยายระยะเวลาการทำงาน ตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเพียงใด ? และต้องลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนกี่วัน เป็นเงินจำนวนเท่าใด ? ผู้สนใจติดตามอ่านรายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๑๓/๒๕๕๕

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า (๑) ก่อนที่จะว่าจ้างเอกชนให้ทำงานอันเป็นบริการสาธารณะนั้น หน่วยงานผู้ว่าจ้างจะต้องมีความพร้อมที่จะให้ผู้รับจ้างปฏิบัติงานตามสัญญาซึ่งไม่เฉพาะแต่เพียงงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงพื้นที่ที่จะส่งมอบให้ผู้รับจ้างทำงานตามสัญญาด้วย (๒) ในการใช้ดุลพินิจพิจารณา “เหตุ” ที่จะต้องงดหรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้าง หรือ “เหตุ” ที่จะขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง หากเหตุนั้นเกิดขึ้นเพราะความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานเอง ก็จะต้องให้ความเป็นธรรมกับผู้รับจ้าง และหากเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการตามข้อสัญญาได้อย่างแน่แท้ เพราะความผิดของผู้รับจ้าง ก็จะต้องใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเพื่อยุติความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยเร็ว

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๑๑**  
**สะพานข้ามคลอง ... ประโยชน์สาธารณะ**  
**กับความเสียหายเอกชน**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๔/๒๕๕๕

**สาระสำคัญ**

กรุงเทพมหานครใช้อำนาจในการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาการจราจร และใช้เป็นเส้นทางลัดจากพื้นที่กรุงเทพมหานครออกสู่พื้นที่จังหวัดปทุมธานี โดยดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดไว้ ซึ่งการเปิดใช้สะพานดังกล่าวทำให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้พักอาศัยใกล้เคียงและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป โดยมีรถยนต์สัญจรผ่านไปมาเพิ่มขึ้น แต่เมื่อชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับเปรียบเทียบกับผลกระทบที่ประชาชนในบริเวณนั้นจะได้รับแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการก่อสร้างสะพานข้ามคลองจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะมีคำสั่งให้กรุงเทพมหานครรื้อถอนสะพานดังกล่าว

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์มหาชนกับผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน โดยการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลน้อยที่สุด แม้การเลือกใช้มาตรการนั้นๆ จะทำให้เอกชนคนใดคนหนึ่งได้รับผลกระทบบ้าง แต่หากจำเป็นต้องกระทำและผลของการกระทำจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าผลกระทบที่เอกชนได้รับแล้ว ก็ไม่มีเหตุที่ศาลจะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่ดำเนินการไปแล้วได้

## สะพานข้ามคลอง ... ประโยชน์สาธารณะ กับความเสียหายเอกชน

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกรุงเทพมหานครในการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาการจราจรและใช้เป็นเส้นทางลัดจากเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครออกสู่พื้นที่จังหวัดปทุมธานี ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องกันว่ามิให้หรือถอนสะพาน เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นได้รับแล้ว การก่อสร้างสะพานจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะนำหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ “หลักความได้สัดส่วน” มาใช้ในการวินิจฉัยแล้ว ศาลปกครองยังได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการสำคัญในการใช้อำนาจของกรุงเทพมหานครที่มีบางส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการที่อยู่ในพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งอยู่นอกเขตอำนาจของกรุงเทพมหานครอีกด้วย



จึงนับเป็นคดีปกครองที่นำศึกษายิ่งสำหรับนักวิชาการกฎหมายปกครอง ตลอดจนหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป

ข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อาศัยในหมู่บ้านใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสาธารณะและถนนพิพาท ไม่เห็นด้วยกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการเขต) ก่อสร้างสะพานข้ามคลองหกวาเชื่อมต่อกับโครงการก่อสร้างถนนซอยสายใหม่ ๓๙ หรือซอยผ่องสุวรรณ เนื่องจากเมื่อรถวิ่งลงจากสะพานอาจทำให้วิ่งมาชนบ้านของผู้ฟ้องคดี เพราะรัศมีวงเลี้ยวไม่เพียงพอและการก่อสร้างถนนจะทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมและจะมีปัญหามลพิษ อีกทั้งจะเกิดแรงสั่นสะเทือนของรถบรรทุกที่สัญจรไปมา และการก่อสร้างสะพานพิพาทเป็นกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เสนอเรื่องเพื่อขอรับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครในภายหลังจากที่สะพานพิพาทได้ก่อสร้างเสร็จแล้ว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๙๓ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานครรื้อถอนสะพาน

คดีนี้มีประเด็นที่นำศึกษา ๒ ประเด็น คือ (๑) การที่กรุงเทพมหานครก่อสร้างสะพานโดยปลายสะพานด้านหนึ่งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคูคต จังหวัดปทุมธานี

จะต้องขอรับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและต้อง  
ได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนตำบลคูคต จังหวัด  
ปทุมธานี ก่อนหรือไม่ ? และ (๒) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย  
ไม่ให้อื้อถอนสะพานโดยอาศัยเหตุผลใด ?

โดยมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้กรุงเทพ  
มหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตในเรื่องดังต่อไปนี้  
... (๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทาง  
ระบายน้ำ (๗) การวิศวกรรมจราจร และตามมาตรา ๙๓ กรุงเทพ  
มหานครอาจดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้เมื่อ  
(๑) การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับ  
กิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพ  
มหานครหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร  
และ (๒) ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร  
และ (๓) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการ  
ส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นแรกว่า การก่อสร้าง  
สะพานข้ามคลองหกวาเป็นการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก  
ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และจัดเป็นการดำเนินกิจการด้าน  
การวิศวกรรมจราจร ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่  
ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๘ (๖) และ (๗) แต่เนื่องจาก  
ด้านหนึ่งของปลายสะพานอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลคูคต จังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการนอกเขต กรุงเทพมหานครจึงต้องดำเนินการตามเกณฑ์ของมาตรา ๙๓ (๒) และ (๓) โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามคลองหกวาแล้วเสร็จโดยไม่ได้เสนอให้สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบก่อน แม้ต่อมาสภากรุงเทพมหานครจะได้มีมติเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินกิจการนอกเขตในการก่อสร้างสะพาน แต่ก็เป็นการให้ความเห็นชอบภายหลังสะพานก่อสร้างเสร็จแล้ว กรณีจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามมาตรา ๙๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

สำหรับเหตุผลที่ไม่ให้หรือถอนสะพานนั้นศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถก่อสร้างสะพานข้ามคลองสาธารณะเชื่อมทางสาธารณะได้ตามหลักการเพื่อบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเมื่อการก่อสร้างสะพานมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการจราจรและใช้เป็นเส้นทางลัดจากพื้นที่เขตสายไหมเชื่อมออกสู่พื้นที่จังหวัดปทุมธานี ถือเป็นการจัดทำ

บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม อันเป็นประโยชน์สาธารณะ แม้การเปิดใช้สะพานจะทำให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้พักอาศัยใกล้เคียงต้องต่างไปจากเดิม เนื่องจากสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป มีสิ่งรบกวนมากขึ้นจากยานที่สัญจรผ่านไปมาบริเวณนั้นเพิ่มขึ้น แต่เมื่อชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ เปรียบเทียบกับผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นจะได้รับแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการก่อสร้างสะพานจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า จึงสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมและของเอกชนผู้ได้รับผลกระทบกับทั้งเป็นไปตามหลักความจำเป็นและหลักความสัมฤทธิ์ผลของการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการให้หรือถอนสะพานจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการก่อสร้างและการรื้อถอน และประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมที่จะต้องเสียไป ซึ่งไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับหลังจากรื้อถอนสะพาน ส่วนความเสียหายหรือปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีตามที่อ้างก็เป็นเพียงการคาดการณ์ล่วงหน้าตามความเข้าใจของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้หามาตรการแก้ไขให้เหมาะสมแล้ว

ดังนั้น โครงการก่อสร้างสะพานและถนนพิพาทจึงเป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสะพานพิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๔/๒๕๕๕)

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งหลักกฎหมายนี้มีความมุ่งหมายที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์มหาชนกับผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน โดยการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลน้อยที่สุด ดังนั้น แม้การเลือกใช้มาตรการนั้น ๆ จะทำให้เอกชนใดคนหนึ่งได้รับผลกระทบบ้าง แต่หากเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องกระทำและผลของการกระทำก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าผลกระทบที่เอกชนได้รับแล้ว ก็ไม่มีเหตุที่ศาลจะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๑๒**  
**การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายพนักงาน**  
**ตามสัญญาจ้าง**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๘/๒๕๕๕**  
**สาระสำคัญ**

เทศบาลออกคำสั่งย้ายพนักงานจากตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ไปปฏิบัติงานตำแหน่งคนงานประจำรถขยะ เป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ และไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ คำสั่งย้ายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหาย เทศบาลจึงต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายดังกล่าว

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

แม้ว่าสัญญาจ้างพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการจะมีข้อกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสามารถสั่งย้ายพนักงานหรือลูกจ้างให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ แต่ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบตามข้อตกลงและเงื่อนไขการจ้างเป็นสำคัญ และจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงอย่างสมเหตุสมผล และอยู่ภายใต้ความชอบธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งนั้น

## การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายพนักงาน ตามสัญญาจ้าง

การบริหารงานบุคคลในระบบราชการ แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจดุลพินิจออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด หรือออกคำสั่งย้ายให้บุคคลดังกล่าวไปปฏิบัติงานในตำแหน่งอื่นได้ นอกจากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจยังต้องตั้งอยู่บนความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม อย่างไรก็ตาม หลาย ๆ ครั้ง que การออกคำสั่งย้ายทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง อันเนื่องมาจากผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ หรือใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสม ทำให้ผู้ถูกสั่งย้ายเข้าใจว่าเป็นการถูกลงโทษ ถูกกลั่นแกล้ง ดังเช่นกรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๘/๒๕๕๕

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักดุลพินิจ (**Discretionary Power**) มาวินิจฉัย ซึ่งหลักนี้มีความหมายว่าหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจอย่างอิสระว่าจะเลือกกระทำการใดหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด จากความหมายข้างต้นบ่อยครั้งอาจ

ทำให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งย้ายเข้าใจว่ามีอิสระที่จะตัดสินใจอย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งหาเป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจาก การใช้อำนาจดุลพินิจจะต้องใช้อย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย และคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้รับคำสั่งและประโยชน์ของราชการด้วย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ตามสัญญาจ้างพนักงานจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีระบุว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่รับผิดชอบขั้บรรดยนต์ บำรุงรักษาความสะอาดรถยนต์ โดยกำหนดเริ่มทำงานวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ และสิ้นสุดสัญญาจ้างวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปปฏิบัติงานเป็นคนงานประจำรถขยะ ผู้ฟ้องคดีรับคำสั่งดังกล่าววันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๘ และไปรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชา แต่หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีก็ไม่ไปปฏิบัติงานจนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาจ้าง

ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า แม้ในสัญญาจ้างจะระบุจ้างผู้ฟ้องคดีตำแหน่งพนักงานขั้บรรดยนต์ แต่ตามข้อ ๓ วรรคสองของสัญญากำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เทศบาลอาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ หรือมีคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างอื่นได้โดยไม่ต้องแก้ไขสัญญา ทั้งตามเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างยังระบุถึงหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติของพนักงานจ้างว่าให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ดังนั้น การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่เป็นคนงาน



ประจำรถขยะจึงเป็นการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่ง และเป็นคำสั่งที่ปฏิบัติตาม สัญญาจ้างพนักงานจ้างข้อ ๓ และเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้าง

การออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ไปปฏิบัติงานเป็นคนงานประจำรถเก็บขยะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานนอกเหนือจากเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาจ้างได้ แต่การออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ไปปฏิบัติงานตำแหน่งคนงานประจำรถขยะ เป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังได้ เนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นกระทำการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ในแต่ละกรณี การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มิใช่จะใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้ อีกทั้งต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวังรอบคอบ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือบุคคลอื่น ประกอบกับการออกคำสั่งดังกล่าวไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งราชการ และยังทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องขาดอัตราจ้างพนักงานขับรถยนต์ ขณะเดียวกันก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ยืนยันว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นหรือเหตุผลที่ต้องเพิ่มคนงานประจำ  
รถขยะแต่ประการใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมาย

เมื่อคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานตำแหน่งคนงาน  
ประจำรถเก็บขยะไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องพิจารณาว่า  
ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายเงินเดือนตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือน  
กันยายน ๒๕๔๘ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทราบ  
คำสั่งแต่ไม่มาปฏิบัติงานจนสิ้นสุดสัญญาจ้าง ถือเป็น การขาด  
ราชการ แต่เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่  
ผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากไม่มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิ  
ปฏิบัติตามสัญญาจ้างจนครบกำหนดระยะเวลาและได้รับค่าจ้าง  
ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อความ  
เสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนจะชำระค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงใด  
ต้องอาศัยพฤติการณ์ว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะ  
ฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อกองหย่อนกว่ากันตามมาตรา ๒๒๓ แห่ง  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า  
ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเพราะผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ก่อมากกว่า  
ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน  
เงินเท่ากับกึ่งหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบ ราชการ ซึ่งในปัจจุบันมีรูปแบบการจ้างงานหลากหลายลักษณะ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างตามสัญญา แม้ว่า สัญญาจ้างจะกำหนดว่าในกรณีจำเป็นให้ผู้บังคับบัญชาที่มี อำนาจสามารถส่งย้ายพนักงานหรือลูกจ้างให้ไปปฏิบัติงาน หน้าที่อื่นนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนด ไว้ในสัญญาได้ ก็มีใช้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจ พิจารณาออกคำสั่งย้ายได้อย่างอิสระ แต่ต้องคำนึงถึงขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบตามข้อตกลงในสัญญาและเงื่อนไขการ จ้างเป็นสำคัญ นอกจากนี้ในการใช้อำนาจก็ต้องใช้ดุลพินิจ อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอย่างสมเหตุสมผล และอยู่ภายใต้ความชอบธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือผู้รับคำสั่งนั้น

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๑๓  
คำสั่งทางปกครองที่โดยเหตุผลของเรื่อง  
ไม่ต้องให้ออกาสโต้แย้ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๒/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง โดยให้เหตุผลว่าไม่ได้ทำงานตอบสนองให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ต้องจัดให้มีเหตุผล และต้องให้ออกาสรองนายกเทศมนตรีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ และ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การใช้ดุลพินิจถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งเพราะหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรี ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการลงโทษรองนายกเทศมนตรี จึงเห็นได้ชัดว่าโดยเหตุผลของเรื่อง การใช้ดุลพินิจถอดถอนรองนายกเทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่งไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้างต้น การออกคำสั่งของนายกเทศมนตรีโดยไม่ได้ให้ออกาสดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีคุณสมบัติและที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกเทศมนตรี เพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล และถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อหมดความไว้วางใจ โดยไม่ถือว่าเป็นการลงโทษ ทั้งการกระทำหรือพฤติกรรมของรองนายกเทศมนตรีที่เป็นเหตุให้หมดความไว้วางใจก็ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจเป็นการกระทำโดยรวม โดยเหตุผลของเรื่องการมีคำสั่งถอดถอนรองนายกเทศมนตรีไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

## คำสั่งทางปกครองที่โดยเหตุผลของเรื่อง ไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้ง

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของนายกเทศมนตรีออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีอยู่เดิมต้องพ้นจากตำแหน่งซึ่งคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ แต่ผู้ออกคำสั่งได้ออกคำสั่งโดยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นว่า แม้คำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีและมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีอยู่เดิมต้องพ้นจากตำแหน่งจะมีได้รับฟังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีก่อนที่จะออกคำสั่งและมีได้จัดให้มีเหตุผล ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

**เหตุใด ?** คำสั่งของนายกเทศมนตรีดังกล่าวจึงไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งที่ในการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี พระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ว่า เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่กรณีตามวรรคสอง (๑) - (๖) (มาตรา ๓๐) และกรณีที่เป็นคำสั่งที่ทำเป็นหนังสือจะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ เว้นแต่กรณีตามวรรคสาม (๑) - (๔) (มาตรา ๓๗)

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ออกคำสั่งที่ ๗๙/๒๕๕๒ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นรองนายกเทศมนตรี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งที่ ๓๑๐/๒๕๕๒ ยกเลิกคำสั่งที่ ๗๙/๒๕๕๒ มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเหตุผลของการออกคำสั่งว่าหน้าที่รองนายกเทศมนตรี คือ ช่วยเหลืองานนายกเทศมนตรีตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำงานตอบสนองให้เป็นไปตามนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมาย

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เพิกถอนคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีที่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี และให้รับกลับเข้าตำแหน่งเดิม พร้อมคืนสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลปกครองวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ (๑) ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการออกคำสั่งโดยถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๘ หมวด ๔๘ เบญจ มาตรา ๔๘ อัฐฎ มาตรา ๔๘ เดรส และ มาตรา ๔๘ โสฬส บัญญัติให้นายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามและที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกเทศมนตรีเพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล และถอดถอนรองนายกเทศมนตรีหรือสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้วางใจแล้ว ซึ่งโดยสภาพการแล้ว การที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนรองนายกเทศมนตรีหรือให้รองนายกเทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากนายกเทศมนตรีหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรีผู้นั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการลงโทษรองนายกเทศมนตรี



ผู้นั้น ทั้งการกระทำหรือพฤติการณ์ของรองนายกเทศมนตรี ที่เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจลง ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์ของรองนายกเทศมนตรีผู้นั้นโดยรวมก็ได้ ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าโดยเหตุผลของเรื่องแล้ว การที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ผู้ได้พ้นจากตำแหน่ง ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่ ๓๑๐/๒๕๕๒ ยกเลิกคำสั่งที่ ๗๗/๒๕๕๒ และมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำได้กล่าวแต่อย่างใด

*ส่วนประเด็นที่ (๒) ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เมื่อนายกเทศมนตรีมีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดและที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกเทศมนตรีและให้อยู่ในตำแหน่งตราบที่ตนยังคงไว้วางใจ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำงานตอบสนองให้ เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยกเลิก*

คำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งหมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีหมดความไว้วางใจผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

คดีนี้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ยกเหตุผลว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการยกเว้นตาม มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) - (๒) และมาตรา ๓๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ได้วินิจฉัยโดยพิจารณาจากเหตุผลของการใช้อำนาจของ นายกเทศมนตรีในการมีคำสั่งแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ในขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งและให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วรรคสอง (๑) และไม่ใช้คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้าย

คำสั่งแต่อย่างใด รายละเอียดและเหตุผลทั้งหมดของคำวินิจฉัย  
ผู้สนใจสามารถศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ. ๕๔๒/๒๕๕๕

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๑๔****คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบ ...****เพราะกระบวนการแต่งตั้งกรรมการ****ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย****คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๕****สาระสำคัญ**

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโดยกรรมการผู้ได้รับแต่งตั้งไม่ได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัด อีกทั้งประธานกรรมการต้องพ้นจากตำแหน่ง มีผลทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ครบจำนวนตามที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลกำหนดไว้ ส่งผลให้การพิจารณาสอบสวนทางวินัยดังกล่าวเสียไป ดังนั้น การมีคำสั่งให้ปลัดปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากราชการโดยนำผลการสอบสวนทางวินัยมาประกอบการพิจารณาจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การกำหนดจำนวนหรือคุณสมบัติของคณะกรรมการ แม้จะเป็นเพียงการเตรียมการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่ก็เป็นกระบวนการหรือ

ขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงสำหรับนำไปใช้พิจารณาออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายในทางแบบพิธีที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนที่ตั้งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

**คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบ ...  
เพราะกระบวนการแต่งตั้งกรรมการ  
ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย**

การลงโทษทางวินัยเป็นกระบวนการในการควบคุม การปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพ ของสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อื่นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะมีผลบังคับโดยสมบูรณ์ได้ หน่วยงานผู้มีอำนาจย่อมต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืน เจรียงไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเจรียงไข ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาและในทางแบบพิธี

สำหรับเจรียงไขในทางเนื้อหาเป็นการพิจารณา ความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองภายใต้ข้อเท็จจริงที่เป็น เหตุแห่งอำนาจ วัตถุประสงค์หรือเนื้อความ และความมุ่งหมาย ของคำสั่งทางปกครอง ส่วนเจรียงไขในทางแบบพิธีนอกจากจะ ต้องพิจารณอำนาจและการดำรงอยู่ของอำนาจของผู้ออกคำสั่ง และความถูกต้องของรูปแบบของคำสั่งแล้ว ยังต้องพิจารณาถึง กระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการในการดำเนินการสอบสวนเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษ ทางวินัยที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งต้องมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ทั้งในเรื่องคุณสมบัติ

หรือจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ถูกต้องและครบถ้วน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากองค์ประกอบของคณะกรรมการ มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องครบถ้วน เช่น กรณีที่กฎหมาย กำหนดให้แต่งตั้งกรรมการจากหน่วยงานอื่นได้โดยต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัดของกรรมการคนดังกล่าว แต่ปรากฏว่าหน่วยงานต้นสังกัดไม่ให้ความยินยอมในเบื้องต้น และเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการได้ทำหน้าที่เป็น กรรมการตลอดมา จนกระทั่งถึงขั้นตอนการวินิจฉัยเพื่อสรุป รายงานผลการสอบสวนจึงได้รับความยินยอมจากหน่วยงาน ต้นสังกัด กรณีเช่นนี้จะถือว่ากระบวนการสอบสวนชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่า ในระหว่างที่การสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น ประธานกรรมการ ได้ถูกให้ออกจากราชการ กรณีเช่นนี้จะถือว่ากรรมการที่ไม่ได้ รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัดเป็นองค์ประกอบของ คณะกรรมการที่ดำรงอยู่ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๕ วินิจฉัย ประเด็นดังกล่าวไว้โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การ บริหารส่วนตำบล) ได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) เนื่องจากกลางมือ ชื่อตรวจรับการจัดซื้อวัสดุโครงการก่อสร้างเมรุวัดเพียงผู้เดียว โดยกรรมการตรวจรับพัสดุคนอื่นมิได้ลงลายมือชื่อด้วย และ จัดทำเอกสารเท็จเพื่อเสนอขออนุมัติการเบิกจ่ายเงินให้แก่ ผู้ขายทั้งที่การส่งมอบของยังไม่ครบถ้วนตามสัญญา โดยคณะ

กรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงประกอบด้วยกรรมการ ๔ คน ซึ่งแต่งตั้งจากหน่วยงานอื่น คือ นาย ก. ปลัดอำเภอเป็นประธานกรรมการ นาย ข. ปลัดอำเภอเป็นกรรมการ นาย ค. ปลัดอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ และจำสิบเอก ง. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่นเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เนื่องจากเห็นว่าพนักงานส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่ ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งขอยืมตัวกรรมการแต่ละคนจากหน่วยงานต้นสังกัด แต่องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดของจำสิบเอก ง. ได้มีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถให้จำสิบเอก ง. มาร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวนได้

อย่างไรก็ดี ในระหว่างการสอบสวน จำสิบเอก ง. ได้ทำหน้าที่กรรมการสอบสวนมาโดยตลอด ต่อมา นาย ก. ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือขอยืมตัวจำสิบเอก ง. จากหน่วยงานต้นสังกัดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดก็ยินยอมให้จำสิบเอก ง. มาทำหน้าที่กรรมการสอบสวนได้ เนื่องจากเห็นว่าการสอบสวนใกล้จะยุติ และอยู่ในช่วงของการวินิจฉัยสรุปความเห็นของคณะกรรมการ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้อง เนื่องจากมิได้แต่งตั้งจากพนักงานส่วนตำบลก่อน แต่กลับแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอแทน ประกอบกับภายหลังที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ



สอบสวนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีหนังสือแจ้งการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด การดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

คดีมีประเด็นสำคัญ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแก่พนักงานส่วนตำบลมีจำนวนอย่างน้อยสามคน โดยให้แต่งตั้งจากพนักงานส่วนตำบลก่อน หากไม่มีพนักงานส่วนตำบลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมหรือมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือเพื่อความยุติธรรม จึงให้แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น โดยได้รับความยินยอมจากต้นสังกัดก็ได้ และเมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้แจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว และถ้ามีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง เพิ่ม หรือลดจำนวนกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งดำเนินการดังกล่าวโดยให้แสดงเหตุแห่งการสั่งนั้น กรณีที่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้อง ให้การสอบสวนทั้งหมดนั้นเสียไปและให้มีการ

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง (ข้อ ๓๓ ข้อ ๓๕ (๑) ข้อ ๔๐ วรรคหนึ่ง และข้อ ๖๓)

ดังนั้น การที่หน่วยงานต้นสังกัดของนาย ก. นาย ข. และนาย ค. อนุญาตให้นาย ก. นาย ข. และนาย ค. เป็นคณะกรรมการสอบสวน แต่หน่วยงานต้นสังกัดของจำสิบเอก ง. มีหนังสือแจ้งว่าไม่อนุญาต ย่อมมีผลทำให้การแต่งตั้งจำสิบเอก ง. เป็นการแต่งตั้งโดยไม่ได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัด คณะกรรมการสอบสวนวินัยตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงประกอบด้วยคณะกรรมการเพียงสามคนเท่านั้น และเมื่อในระหว่างการสอบสวนปรากฏว่านาย ก. ประธานกรรมการได้ถูกให้ออกจากราชการ ซึ่งแม้คณะกรรมการจะได้เลือกให้นาย ข. เป็นประธานกรรมการแทนก็ตาม แต่เมื่อในขณะนั้น คณะกรรมการสอบสวนคงเหลือกรรมการเพียงสองคนเท่านั้น (นาย ข. และนาย ค.) องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงไม่ครบจำนวนตามที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลกำหนดไว้ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีหนังสือแจ้งขอยืมตัวจำสิบเอก ง. ให้มาเป็นคณะกรรมการสอบสวนอีกครั้งและหน่วยงานต้นสังกัดไม่ขัดข้องก็ตาม แต่เป็นเพราะเห็นว่าจำสิบเอก ง. ได้ทำหน้าที่กรรมการสอบสวนมาโดยตลอดนับแต่มีคำสั่งแต่งตั้ง และการสอบสวนใกล้จะแล้วเสร็จ เหลือเพียงขั้นตอนการวินิจฉัยและสรุปความเห็นของคณะกรรมการที่ได้รับรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว การขอความยินยอมจากต้นสังกัดจึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยครบถ้วน

ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการโดยสมบูรณ์  
เท่านั้น แต่มิได้ทำให้จำสิบเอก ง. เป็นคณะกรรมการสอบสวน  
โดยชอบด้วยกฎหมายในทันที เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้  
ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีองค์ประกอบ  
ของคณะกรรมการไม่ครบจำนวนตามกฎหมาย และทำการออก  
คำสั่งใหม่เพิ่มหรือเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการสอบสวนแทนคำสั่ง  
ดังกล่าว รวมทั้งมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลง  
ตัวกรรมการสอบสวนแต่อย่างใด การแต่งตั้งคณะกรรมการ  
สอบสวนวินัยดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๔๐ วรรคหนึ่ง ประกอบ  
ข้อ ๓๕ (๑) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล การ  
สอบสวนทั้งหมดจึงเสียไปตามข้อ ๖๓ ของประกาศฉบับเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อกระบวนการสอบสวนทางวินัยมีที่มาจาก  
คณะกรรมการสอบสวนที่มีองค์ประกอบไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
ผลการพิจารณาสอบสวนทางวินัยที่เกิดจากคณะกรรมการ  
สอบสวนดังกล่าวย่อมเสียไป การมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี  
ออกจากราชการจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐาน  
การปฏิบัติราชการที่ดีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี  
กฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย  
ข้าราชการเป็นไปในทำนองเดียวกัน รวมถึงหน่วยงานของรัฐ  
แห่งอื่น ๆ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยว่า  
การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การกำหนดจำนวนหรือคุณสมบัติของคณะกรรมการนั้น แม้จะเป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่ก็เป็นกระบวนการหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยสำหรับนำไปใช้พิจารณาออกคำสั่งลงโทษหรือไม่ลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายในทางแบบพิธีที่สำคัญที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะมีฉะนั้นแล้วการนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมเป็นเหตุทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๕

กระทำผิดด้วยกันแต่ยังมีได้ลงโทษ ...

## ไม่ใช่เลือกปฏิบัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๖/๒๕๕๕

## สาระสำคัญ

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน ตามข้อ ๑๒ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณา ไม่มีผลทำให้การสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นระยะเวลาเร่งรัดการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น และการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการที่มีพฤติการณ์กระทำผิดทางวินัยเพียงรายเดียวทั้งที่มีเจ้าหน้าที่รายอื่นกระทำในลักษณะเดียวกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะการกล่าวอ้างว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต้องเป็นกรณีที่ผู้กล่าวอ้างมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับสิทธินั้นๆ แต่ไม่ได้รับสิทธินั้นเพราะการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีที่บุคคลหลายคนมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดในลักษณะเดียวกัน แต่หน่วยงานทางปกครองได้ดำเนินการทางวินัยกับบุคคลที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวเพียงบางคนนั้น ไม่ถือเป็นการ

เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะผู้ที่กล่าวอ้างหรือเรียกร้องให้  
หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติต่อตนตามหลักความเสมอภาคนั้น  
จะต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับสิทธินั้นๆ หาก  
ไม่มีสิทธิตามกฎหมายก็ไม่ถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะกล่าวอ้างถึง  
“หลักความเสมอภาค” ได้

๒. กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการ  
สอบสวนไม่แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลานั้น ไม่มีผลทำให้การ  
สอบสวนดังกล่าวเสียไป เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาไว้  
เพื่อเร่งรัดการดำเนินการสอบสวนมิให้ล่าช้าเกินกว่าที่ควรจะเป็น  
เท่านั้น

## กระทำผิดด้วยกันแต่ยังมีได้ลงโทษ ... ไม่ใช่เลือกปฏิบัติ

บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติในสถานการณ์เดียวกันและมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเหมือนกัน อันเป็นไปตาม “หลักความเสมอภาค” เมื่อหลักความเสมอภาคเป็นหลักที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ หากหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการบางคนที่มีความผิดที่ทุจริตต่อหน้าที่ แต่ยังไม่ดำเนินการกับข้าราชการอื่นๆ ที่มีความผิดที่กระทำ ความผิดในลักษณะเดียวกัน ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยจะกล่าวอ้างเพื่อหักล้างว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้หรือไม่

กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ อ. ๖๗๖/๒๕๕๕ วินิจฉัยไว้โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ครูเวร ถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยได้รับฝากเงินและทรัพย์สินของเด็กและเยาวชน แต่ไม่ลงบันทึกในสมุดรับฝากและไม่ส่งมอบเงินและสิ่งของที่ได้รับฝากไว้

ให้กับเจ้าหน้าที่การเงินตามระเบียบของทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี

หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณารายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว ได้ออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม มาตรา ๘๕ วรรคสอง และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่ง และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอ้างว่ามีได้มีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ แต่เนื่องจากสืบจึงไม่ได้นำเงินที่รับฝากส่งให้เจ้าหน้าที่การเงินทันที จึงน่าจะเป็นความผิดสถานเบา และเจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ครุเวรก็ไม่ได้ส่งเงินตามเวลาเช่นกัน แต่ไม่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเหมือนกับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับนาง อ. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีและเป็นพยานบุคคลที่ให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการสอบสวนมีอคติกับผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ยังเห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้สอบสวนภายใน ๑๘๐ วัน ตามข้อ ๑๒ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวน



และพิจารณา จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของ  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นข้อโต้แย้ง  
ของผู้ฟ้องคดีไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ *ประเด็นกระบวนการ  
สอบสวนทางวินัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่* ? ศาลปกครอง  
สูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
เห็นว่ากรณีนี้มีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งแต่งตั้ง  
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และคณะกรรมการสอบสวน  
ได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบและได้รวบรวม  
พยานหลักฐานและสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องในขณะที่  
ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ ซึ่งให้การสอดคล้องกันว่าผู้ฟ้องคดีมี  
พฤติการณ์ดังที่ถูกล่ามโซ่ ตลอดจนให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจง  
แก้ข้อกล่าวหา หลังจากนั้นจึงเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดี  
ว่าผู้ฟ้องคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อีกทั้งกระทำการอันได้ชื่อ  
ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และได้เสนอความเห็นต่อ  
อ.ก.พ. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่ง อ.ก.พ.ฯ  
มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัย  
อย่างร้ายแรง ให้ลงโทษไล่ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผลหย่อน  
ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ  
จึงถือว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย  
โดยชอบตามมาตรา ๑๐๒ และมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกฎ ก.พ.  
ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวน  
พิจารณา และถึงแม้คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้สอบสวน  
ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน ตามข้อ ๑๒ ของกฎ ก.พ.  
ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวน  
พิจารณา แต่ก็ไม่มีผลทำให้การสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วย  
กฎหมาย เนื่องจากระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลา  
เร่งรัดการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีว่า การตั้งคณะกรรมการ  
สอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้น  
ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชายังไม่ได้ตั้ง  
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการรายอื่นที่มีพฤติการณ์  
เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี มิใช่กรณีที่จะกล่าวอ้างได้ว่าเป็นการ  
เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การจะกล่าวอ้างว่าเป็นการเลือก  
ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจะต้องเป็นกรณีที่ผู้กล่าวอ้างมีสิทธิ  
ตามกฎหมายที่จะได้รับสิทธินั้น ๆ แต่ไม่ได้รับสิทธินั้น  
หาใช่เป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดด้วยกัน แต่ผู้กระทำผิดบางคนยัง  
มิได้ถูกดำเนินการตามกฎหมาย ส่วนนาง อ. ซึ่งผู้ฟ้องคดี  
เห็นว่ามียศตานั้น ก็เป็นเพียงพยานไม่ได้เป็นกรรมการสอบสวน  
วินัยผู้ฟ้องคดี อันจะถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจ  
ทำให้การพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลางตาม  
มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การรับฟังถ้อยคำของนาง อ. อาจมีผลในเรื่องน้ำหนักของพยานหลักฐานที่จะใช้รับฟังเป็น โทษแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานและ พยานบุคคลแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิด ดังที่ถูกกล่าวหาจริง และการสอบสวนทางวินัยเป็นไปโดย ชอบแล้ว คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นการ ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้ อธิบายหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ หลักความเสมอภาค กรณีที่บุคคลหลายคนมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดในลักษณะ เดียวกัน แต่หน่วยงานทางปกครองได้ดำเนินการทางวินัยกับ บุคคลที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวเพียงบางคนว่า ไม่ถือเป็นการ เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยผู้ที่กล่าวอ้างหรือเรียกร้องให้ หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติต่อตนตามหลักความเสมอภาค นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับสิทธินั้นๆ หากไม่มีสิทธิตามกฎหมายก็ไม่ถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะ กล่าวอ้างถึงหลักความเสมอภาคได้ และไม่อาจถือได้ว่าการ กระทำของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแล้ว ในกรณีที่คณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยดำเนินการสอบสวนทางวินัยไม่แล้วเสร็จ ตามกำหนดระยะเวลาที่ไม่มีผลทำให้การสอบสวนเสียไป เนื่องจากกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อเร่งรัดการดำเนินการ สอบสวนมิให้ล่าช้าเกินกว่าที่ควรจะเป็นเท่านั้น และการที่บุคคล

ที่เคยมีอคติกับผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ  
สอบสวนทางวินัยในฐานะพยาน ไม่เป็นเหตุให้การพิจารณา  
ทางปกครองไม่เป็นกลาง อันจะทำให้กระบวนการสอบสวนทาง  
วินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย  
จะต้องรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวด้วยความระมัดระวังและ  
เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๑๖  
ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณา  
“เรื่องร้องเรียน”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๔/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

กรณีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของเลขาธิการแพทยสภา ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ และ ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรม ของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานไว้ แต่คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร ดังนั้น การที่เลขาธิการ แพทยสภาใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนานหลายปี จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกิน สมควร

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้สำหรับให้ ฝ่ายปกครองพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้น ฝ่ายปกครองจะต้อง พิจารณาเรื่องร้องเรียนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาอันสมควร ดำเนินการในเรื่องอื่นๆ เป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบ ซึ่งจะ

แตกต่างจากระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

## ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณา “เรื่องร้องเรียน”

“สิทธิได้รับการพิจารณาที่รวดเร็ว” (Right to speedy conduct of proceeding) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายให้ดำเนินกิจการต่างๆ ในทางปกครอง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายด้วยความรวดเร็วและไม่ก่อภาระที่จะนำมาซึ่งความยุ่งยากแก่คู่กรณี ดังนั้น กระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองควรดำเนินการอย่างรวดเร็วไม่เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีการร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับเจ้าหน้าที่พิจารณา “เรื่องร้องเรียน” ไว้จะต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาใด ? หรือจะต้องถือเอา “ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์

คำสั่งทางปกครอง” ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ คือ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยพิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ที่ประชุมใหญ่) หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๔/๒๕๕๕

โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ฟ้องคดี ๕ คนได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการแพทยสภา) กรณีอดีตกรรมการแพทยสภาสี่ราย ได้แก่ นายแพทย์ ป. นายแพทย์ พ. นายแพทย์ ช. นายแพทย์ อ. และนายแพทย์ ว. เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโรงพยาบาล (เอกชน) ของผู้ฟ้องคดีและคณะแพทย์ของโรงพยาบาล ว่ากระทำผิดจริยธรรมในเรื่องมาตรฐานการรักษาผู้ป่วยและกักศพ เพื่อต่อรองคำรักษาพยาบาล อันเป็นการฝ่าฝืนต่อความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๕ คน เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีใช้เวลาพิจารณาประมาณ ๔ ปี ๖ เดือน และ ๔ ปี ๔ เดือน และ ๕ ปี แต่การดำเนินการยังไม่เสร็จสิ้น เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับ



ความเดือดร้อนเสียหาย พุทธิการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการ  
ประวิงการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ล่าช้าเกินสมควรโดยมิชอบ

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้  
ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และให้  
ชดใช้ค่าเสียหายจากการเดินทางไปติดตามเรื่องและค่าใช้จ่าย  
ในการจ้างที่ปรึกษากฎหมาย อันเนื่องมาจากการละเว้นไม่  
ดำเนินการสอบสวนดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพ  
เวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ประกอบกับข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วย  
กระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ  
เวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้กำหนดระยะเวลาในการแสวงหา  
ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ  
ต่าง ๆ ไว้ ประกอบกับระหว่างการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง  
นั้นก็มิได้จำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะดำเนินการทางกฎหมาย  
กับบุคคลทั้งห้าแต่อย่างใด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นแรกกรณี  
พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ไม่ได้กำหนด  
ระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้อง  
พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาใด ? ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติ  
วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ และข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วย  
กระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ  
เวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ จะมีได้กำหนดระยะเวลาในการแสวงหา  
ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ

จริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม คณะอนุกรรมการสอบสวน คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง หรือคณะกรรมการแพทยสภาว่า จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใดก็ตาม แต่คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เวลาในการพิจารณาข้อร้องเรียน ประมาณ ๔ ปี ๖ เดือน และ ๕ ปี ๒ เดือน และประมาณ ๗ ปี (ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด) ยังไม่เสร็จสิ้น อีกทั้งผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำในชั้นไต่สวนต่อศาลปกครองชั้นต้นว่าการดำเนินการของคณะอนุกรรมการสอบสวนของแพทยสภาไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ และผู้รับมอบอำนาจไม่สามารถให้คำตอบได้ว่าในการพิจารณาเรื่องแต่ละเรื่องนั้นต้องใช้เวลานานเท่าใด แต่หากเป็นกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับมาตรฐานในการรักษาพยาบาลของสมาชิกของแพทยสภาอาจจะใช้ระยะเวลา ๑ ปี จึงเป็นข้อสนับสนุนว่าแม้เป็นกรณีร้องเรียนอื่นทางการแพทย์ ผู้ถูกฟ้องคดีก็สามารถพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จได้ภายใน ๑ ปี แม้ระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นระยะเวลาที่ไม่แน่นอนก็ตาม

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนานถึง ๔ ปี ๕ ปี และ ๗ ปี จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งรัดการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมทั้งห้าให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ส่วนประเด็นที่สองที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการเดินทางไปติดตามเรื่องและค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษากฎหมายให้กับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงค่าใช้จ่ายหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามปกติของบุคคลทั่วไปในการปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมาย และไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องดำเนินการติดตามผลการพิจารณาถึง ๑๓ ครั้ง เพราะหากพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ครั้งแรกและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ส่วนค่าที่ปรึกษาก็มิใช่ผลโดยตรงจากการพิจารณาล่าช้าและผู้ฟ้องคดีก็รับว่ามีใช้เรื่องยุ่งยากซับซ้อน จึงไม่จำเป็นต้องจ้างที่ปรึกษากฎหมายมาให้คำปรึกษาแต่อย่างใด เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

คดีนี้นอกจากจะมีแนวทางสำหรับการปฏิบัติราชการในเรื่องระยะเวลาอันสมควรที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้เสร็จสิ้นว่าแตกต่างจากระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖

(ที่ประชุมใหญ่) โดยระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการในเรื่องอื่นๆ เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ ส่วนระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์จะเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า หากการกระทำ ความผิดนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๗

### การใช้ดุลพินิจ ... ย้ายข้าราชการ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๕/๒๕๕๕

#### สาระสำคัญ

คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษาใช้ดุลพินิจพิจารณาย้ายข้าราชการครู โดยเปรียบเทียบข้อเท็จจริงและเหตุผลในเรื่องความจำเป็นของครอบครัว ความกั้นดารห่างไกล และความยากลำบากในการเดินทางของข้าราชการผู้ขอย้าย เป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้ดุลพินิจเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าจะดำเนินการไปในแนวทางใด ภายใต้ทางเลือกหลายแนวทางที่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นอันเป็นแนวทางที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้ตามอำเภอใจ แต่ต้องเป็นไปภายใต้ขอบเขตและเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นๆ ให้อำนาจไว้ โดยคำนึงถึง “หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)” อันถือเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครองกับเอกชนผู้อยู่ในปกครอง

## การใช้ดุลพินิจ ... ย้ายข้าราชการ !

การย้ายหรือรับย้ายข้าราชการครูไม่ว่าจะให้ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาอื่นภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษา ต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. ที่ประสงค์จะย้ายและรับย้ายตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และต้องดำเนินการย้ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งในเรื่องนี้ ก.ค.ศ. ได้มีหนังสือชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ การย้ายประการหนึ่งว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจพิจารณากำหนดนโยบายหรือแนวทางการดำเนินการในการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นการเพิ่มเติมตามความเหมาะสมได้

การพิจารณาย้ายจึงเป็นอำนาจดุลพินิจของ อ.ก.ค.ศ. ที่มีอำนาจหน้าที่ แต่การใช้ดุลพินิจจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่สำคัญ คือ “หลักแห่งความได้สัดส่วน” ซึ่งหลักกฎหมายนี้มีสารัตถะที่จะควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ให้คำนึงถึงความจำเป็น ความ

เหมาะสม และความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของปัจเจกบุคคล

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยลักษณะดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๕/๒๕๕๕ กรณี อ.ก.ค.ศ. ประจำเขตพื้นที่การศึกษา ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาปรับย้ายข้าราชการครูคนหนึ่งด้วยเหตุผลในเรื่องความจำเป็นของครอบครัว ความกั้นตารห่างไกล และความยากลำบากในการเดินทาง ในขณะที่ข้าราชการครูอีกคนหนึ่ง (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ได้รับการพิจารณาให้ปรับย้าย ทั้งที่เหตุผลในการย้ายเป็นไปในทำนองเดียวกัน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูโรงเรียน ก. และนางกึ่งข้าราชการครูโรงเรียน ข. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๒ ได้ยื่นคำร้องขอย้ายไปดำรงตำแหน่งที่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๑ โดยมีเหตุผลเพื่อย้ายกลับภูมิลำเนาและดูแลบิดามารดาและบุตรเช่นเดียวกัน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๑) ได้มีมติไม่อนุมัติรับย้ายผู้ฟ้องคดี แต่อนุมัติให้รับย้ายนางกึ่งโดยเห็นว่านางกึ่งมีเหตุผลความจำเป็นเดือดร้อนในเรื่องครอบครัวมากกว่าผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาย้ายข้าราชการครูที่สำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษาอำเภุน เขต ๑ กำหนดไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีรับราชการ มาประมาณ ๑๘ ปี จึงน่าจะมีน้ำหนักคะแนนมากกว่านางกิ่ง ซึ่งรับราชการมาไม่เกิน ๕ ปี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติรับย้าย นางกิ่งโดยใช้ดุลพินิจพิจารณาตามหลักความเหมาะสม ทั้งที่ มีการกำหนดแนวปฏิบัติแต่กลับไม่นำมาใช้พิจารณา จึงเป็น การใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่ยึดระบบคุณธรรมและหลักความ เสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ มีคำสั่งหรือคำพิพากษายกเลิกคำสั่งย้ายนางกิ่ง และให้ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ได้รับการพิจารณาย้ายตามคำขอ

ในเรื่องนี้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาอำเภุน เขต ๑ ได้มีมติกำหนดแนวปฏิบัติการดำเนินการย้ายข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอำเภุน เขต ๑ โดยมี องค์ประกอบและน้ำหนักคะแนนในเรื่องเกี่ยวกับอายุราชการ ครูทั้งหมด อายุราชการในการดำรงตำแหน่งข้าราชการครู โรงเรียนปัจจุบัน เหตุผลความจำเป็นในการขอย้าย สภาพ โรงเรียน และผลงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาย้อนหลัง ๒ ปี แต่ ก.ค.ศ. และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการในการย้าย ข้าราชการครูต่างเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เป็นบรรทัดฐาน

**การใช้อำนาจพิจารณารับย้ายนางกิ่งเป็นการใช้ ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?**



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณารับย้ายข้าราชการที่อยู่ต่างเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณารับย้ายตามความเหมาะสม โดยเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้ายได้ ซึ่งการพิจารณารับย้ายข้าราชการที่สังกัดอยู่ต่างเขตพื้นที่การศึกษา โดยพิจารณาองค์ประกอบด้านความจำเป็นเรื่องครอบครัว ประกอบกับสภาพแวดล้อมบริบทของโรงเรียน ความกันดารห่างไกล และความยากลำบากในการเดินทางว่าผู้ใดจะมีเหตุผลความจำเป็นมากกว่ากัน หากบุคคลใดมิได้รับย้ายจะได้รับความสะดวกสบายมากกว่ากันนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้ายในเบื้องต้นเพื่อเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้าย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณารับย้ายนางกิ่งซึ่งเป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่ต่างเขตพื้นที่การศึกษาโดยพิจารณาถึงความจำเป็นเรื่องครอบครัว ซึ่งมีภาระในการดูแลบุตรสองคน อายุ ๑ ปี ๔ เดือน และอายุ ๒ เดือนที่ยังต้องให้นมและต้องดูแลในเวลากลางคืน และต้องดูแลมารดาที่ป่วยด้วยโรคมะเร็งระยะที่ ๒ โดยสามีของนางกิ่งก็มิได้อยู่ร่วมกัน ประกอบกับสภาพแวดล้อมบริบทของโรงเรียน ข. ของนางกิ่งมีความกันดารห่างไกล นักเรียนส่วนมากเป็นชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง ทำให้การเรียนการสอนมีความยากลำบาก และการเดินทางจากที่พักไปโรงเรียนมีระยะทางห่างไกลต้องใช้เวลาเดินทางประมาณ ๓ ชั่วโมง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ฟ้องคดีที่แม้จะต้อง

ดูแลบุตรอายุ ๓ ปี มีบิดาป่วยเป็นอัมพาตและมารดาป่วยเป็นโรคเบาหวานที่ต้องดูแล แต่ด้วยบุตรของผู้ฟ้องคดีสามารถช่วยตัวเองได้บ้างแล้ว และมารดายังสามารถดูแลตัวเองและบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับแม้ระยะทางจากบ้านและโรงเรียนจะไกลเช่นเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีมีรถยนต์ส่วนตัว และมีบ้านพักบริเวณโรงเรียนสำหรับพักอาศัยได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริงและเหตุผลความจำเป็นแล้ว หากนางกิ่งมิได้รับย้ายจะได้รับความเดือดร้อนมากกว่าผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติรับย้ายนางกิ่งแทนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการครู ซึ่งต้องใช้ดุลพินิจโดยการเปรียบเทียบเหตุผลและคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของข้าราชการครูผู้ยื่นคำขอให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการครูเป็นประการสำคัญแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นยังสามารถนำหลักการสำคัญของการใช้อำนาจดุลพินิจที่ปรากฏในคำพิพากษาดังกล่าวนี้ไปเป็นแนวทาง

ในการใช้อำนาจได้เป็นอย่างดีว่า การใช้อำนาจดุลพินิจเป็น  
การใช้อำนาจทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้  
อย่างอิสระว่าจะดำเนินการไปในแนวทางใด ภายใต้ทางเลือก  
หลายแนวทางที่ล้วนแต่เป็นแนวทางที่ชอบด้วยกฎหมาย  
แต่การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวย่อมไม่สามารถใช้ได้ตาม  
อำเภอใจ แต่ต้องเป็นไปภายใต้ขอบเขตและเจตนารมณ์ตามที่  
กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ และโดยคำนึงถึงหลัก  
กฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ “หลักแห่งความได้สัดส่วน  
(Principle of Proportionality)” อันถือเป็นหลักการพื้นฐาน  
ของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจฝ่ายปกครองกับ  
เอกชนผู้อยู่ใต้อำนาจ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๘

ตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ ...

ส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๑/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวินิจฉัยให้อาคารพิพาทมีสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงและได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว โดยตรวจสอบเพียงแค่สภาพภายนอกอาคาร มิได้ดำเนินการตรวจสอบภายในอาคารให้เป็นที่แน่ชัดว่ามีการแก้ไขปรับปรุงตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วหรือไม่ เพียงใด ถือเป็น การวินิจฉัยที่ปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนอย่างเพียงพอ ดังนั้น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไรและเพียงใด แต่ก็มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพัน

อยู่กับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ครบถ้วน อาจส่งผลทำให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือการ ออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

**ตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ ...  
ส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง**

การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้น หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้กำหนดว่า *กรณีจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่งทางปกครองแล้ว* การที่เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องแสวงหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงนั้นอย่างครบถ้วนเสียก่อน ถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม

ดังเช่นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า กรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาต หากมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขได้ และวรรคสองกำหนดให้ในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้หรือถอนอาคารนั้นได้

โดยในการให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพของอาคารดังกล่าว หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารใดมีลักษณะตามมาตรา ๔๖ หรือไม่ มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้ บัญญัติให้นายช่างมีอำนาจเข้าไปตรวจอาคารและบริเวณที่ตั้ง อาคารนั้นได้

จากบทบัญญัติข้างต้นการที่เจ้าหน้าที่เทศบาลซึ่งเป็น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร โดยอาศัย อำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของ อาคารไม่ได้ดำเนินการแก้ไขอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และอาคารนั้นมีสภาพที่อาจ เป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือ ทรัพย์สินเท่านั้น

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริง สภาพของอาคารโดยดูแต่เพียงภายนอกอาคารว่ามีสภาพเป็น ไม้เก่าทังหลัง สามารถติดไฟได้ง่าย ไม่มีรั้วหรือการป้องกันภัย ที่เหมาะสม อีกทั้งสามารถเข้าออกได้ง่ายตลอดเวลา ทำให้อาจ เป็นแหล่งซ่องสุมหรือใช้เป็นที่หลบนอนของบุคคลวิกลจริต บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตราย อย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือ อาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือ กระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงาน

ท้องถิ่นจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร รื้อถอนอาคารได้หรือไม่ เพียงใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๑/๒๕๕๕  
ได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ที่น่าสนใจ

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงอาคาร เนื่องจากได้รับรายงานจาก เจ้าหน้าที่ว่าอาคารพิพาทเป็นอาคารไม่ที่มีสภาพหรือมีการใช้ ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีรายละเอียดและเหตุผลชัดเจน เพียงพอให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจและสามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้ อย่างถูกต้อง ประกอบกับยังไม่มี การเข้าตรวจสอบอาคารก่อน ออกคำสั่ง จึงให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้อง

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งใหม่โดยให้ผู้ฟ้องคดี ซ่อมแซมพื้นที่อาคารและปรับปรุงผนังอาคาร โดยให้ดำเนินการ ภายใน ๖๐ วัน

เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มี หนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะเข้าตรวจสอบผลการปรับปรุง อาคารพิพาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ขัดข้องและขอให้แจ้งชื่อและ



ตำแหน่งผู้ที่เข้าตรวจสอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีการแจ้งขอเข้าตรวจสอบอาคารพิพาทอีกแต่อย่างใด แต่กลับมีคำสั่งที่ ๑๒๔/๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงอาคารพิพาทอีกครั้ง ตามรายงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่อ้างว่าได้เข้าตรวจสอบอาคารพิพาทและพบว่ายังไม่มีการซ่อมแซมใด ๆ และมีคำสั่งที่ ๙๓๖/๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาททั้งหมด หลัง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งว่าได้แก้ไขปรับปรุงอาคารพิพาทตามความเหมาะสมที่ควรจะเป็นแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทดังกล่าว

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโต้แย้งว่าคำสั่งที่ ๑๒๔/๒๕๔๙ ที่ให้แก้ไขปรับปรุงอาคารเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งที่ ๙๓๖/๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่เทศบาลจะตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการแก้ไขปรับปรุงอาคารพิพาทตามคำสั่งแล้วหรือไม่นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลจะต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๔

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เข้าตรวจสอบ ทั้งภายในและภายนอกอาคารพิพาท เมื่อเจ้าหน้าที่เทศบาลไม่เคยเข้าตรวจอาคารพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมรับว่า เจ้าหน้าที่เทศบาลตรวจสอบเพียงภายนอกอาคารเท่านั้น ดังนั้น รายงานการตรวจอาคารพิพาทของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่ว่าผู้ฟ้องคดียังไม่มี การซ่อมแซมปรับปรุงอาคารตามคำสั่ง อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งที่ ๙๓๖/๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาททั้งหลังจึงยังไม่อาจเชื่อถือได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าอาคารพิพาทสามารถตรวจสอบได้จากภายนอกอาคารจากในระยะที่สามารถมองเห็นได้โดยไม่จำเป็นต้องเข้าไปตรวจสอบภายใน เพราะไม่มีการใช้ประโยชน์จากตัวอาคาร ก็ฟังไม่ขึ้น และเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายและเอกสารประกอบคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วเห็นว่า แม้อาคารไม้พิพาทจะมีสภาพเก่า แต่ก็มี การดูแลความสะอาด บริเวณอาคารและต้นไม้ที่ขึ้นรอบอาคารตามสมควร ทั้งภาพถ่ายภายนอกอาคารยังไม่เพียงพอที่จะให้วินิจฉัยว่าอาคารพิพาทมีสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลอื่น ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยอย่างสมเหตุสมผลว่าอาคารพิพาทมีสภาพดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเข้าไปตรวจสอบภายในอาคารโดยละเอียดด้วยการที่เจ้าหน้าที่เทศบาลยังไม่ได้เข้าตรวจสอบภายในอาคาร และไม่ได้รายงานสภาพทั้งภายในและภายนอกโดยละเอียด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแต่เพียงสภาพภายนอกอาคาร

พิพาท และวินิจฉัยว่าอาคารมีสภาพที่อาจเป็นภยันตรายอย่างร้ายแรง จึงเป็นการวินิจฉัยที่ปราศจากข้อเท็จจริงที่สนับสนุนอย่างเพียงพอ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งที่ ๙๓๖/๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทิ้งหลัง โดยยังไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่แน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขอาคารพิพาทแล้วหรือไม่ เพียงใด และวินิจฉัยว่าอาคารพิพาทมีสภาพที่อาจเป็นภยันตรายอย่างร้ายแรงโดยปราศจากข้อเท็จจริงที่สนับสนุนอย่างเพียงพอ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาททิ้งหลัง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ นอกจากจะวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว การที่กฎหมายมิได้บัญญัติเฉพาะเจาะจงว่าเจ้าหน้าที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไรและเพียงใด ก็ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะสามารถถอดคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงตามหลักการของกระบวนการ

พิจารณาทางปกครองในระบบไต่สวน โดยไม่จำต้องผูกพันอยู่  
เพียงแต่ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น แต่  
สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นได้ตามความ  
เหมาะสมหากเห็นว่าจำเป็น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้อำนาจ  
ดังกล่าวอย่างแท้จริง โดยแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนเพียงพอ  
ที่จะนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทาง  
ปกครองแล้ว ย่อมจะส่งผลให้การใช้อำนาจไม่ถูกต้องได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๙

แม้คณะกรรมการสอบสวน “วินัยและความรับผิดชอบ  
ทางละเมิด” เป็นบุคคลเดียวกัน ...  
ก็ต้อง “ให้โอกาส !”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๑/๒๕๕๕

## สาระสำคัญ

กรณีของการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้  
ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด แต่คณะกรรมการ  
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกับ  
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมิได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่  
ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เนื่องจาก  
เห็นว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัย  
มีความชัดเจนเพียงพอแล้ว ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตาม  
รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด  
ไว้สำหรับการสอบสวนเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด อันส่งผลให้  
คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ชอบด้วย  
กฎหมาย

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์  
การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ซึ่งกำหนดถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. การสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์ต่างกัน โดยการสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้นั้นมีการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ และจะต้องได้รับการลงโทษอย่างไร ส่วนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามี การกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด

**แม้คณะกรรมการสอบสวน “วินัยและความรับผิดชอบ  
ทางละเมิด” เป็นบุคคลเดียวกัน ...  
ก็ต้อง “ให้โอกาส !”**

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้มีการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีนั้น หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวจะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครองนั้น หากมิได้มีการแจ้งและให้โอกาสดังกล่าวจะถือว่าเป็นความบกพร่องของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวได้ ดังนั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากจะต้องถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวแล้ว ระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๕ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการดำเนินการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดไว้เช่นเดียวกันว่า คณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องให้โอกาสแก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และ โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อไปสู่ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาขึ้นว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนมีพฤติกรรมอันเป็นการทุจริต ต่อหน้าที่ทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย โดยคณะกรรมการ ทั้งสองชุดดังกล่าวเป็นบุคคลคนเดียวกัน เมื่อคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยได้ทำการสอบสวนและได้ให้โอกาสแก่คู่กรณี ในการที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว แต่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รวบรวม



พยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยและไม่ได้ดำเนินการตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนเพียงพอจากการสอบสวนในกรณีแรกแล้ว การดำเนินการของคณะกรรมการในกรณีหลังจะถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

กรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๑/๒๕๕๕ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีทุจริตในการเบิกเงินค่าเช่าบ้าน เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อธิบดีกรมสามัญศึกษาในขณะนั้นจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดในขณะนั้นซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวเช่นกัน โดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดประกอบด้วยบุคคลชุดเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยและได้สอบสวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม แต่ไม่ได้แจ้งถึงการสอบสวนเพื่อหาผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอีก เพราะเห็นว่า

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยมีความชัดเจนเพียงพอแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ กรณีทุจริตในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ (ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด (เดิม)) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา (เดิม)) จึงได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่สิทธิคืนให้แก่ทางราชการพร้อมดอกเบี้ย และหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่เปิดโอกาสให้ได้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้นำสืบผู้ฟ้องคดี เพราะเห็นว่าเป็นความผิดทางละเมิด อีกทั้งไม่ปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้เคยแจ้ง

ให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาก่อนว่าจะนำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้  
 ถ้อยคำไว้ในกรณีที่ถูกลอบสวนทางวินัยมาใช้ในการสอบข้อเท็จจริง  
 ความรับผิดทางละเมิดด้วย จึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบ  
 ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ  
 ถึงการสอบสวนหาผู้รับผิดทางละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มี  
 โอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของ  
 ตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในกรณีที่ต้องรับผิดชอบใช้  
 คำสินไหมทดแทนดังกล่าว อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของ  
 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ  
 เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ  
 มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
 พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน  
 หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออก  
 คำสั่ง จึงส่งผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดี  
 ชำระเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนให้แก่ทางราชการ  
 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอน  
 คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้คำสินไหมทดแทน

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐาน  
 การปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ  
 สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่าจะต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๕  
 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ  
 เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ  
 มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ อันถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วยว่า การสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน และมีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้นั้นมีการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ และจะต้องได้รับการลงโทษอย่างไร ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามี การกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะนำพยานหลักฐานและผลการสอบสวนทางวินัยบางส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณาก็สามารถนำมาใช้ได้ แต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการสอบสวนเพื่อหาผู้รับผิดชอบด้วย

## เรื่องที่ ๒๐

ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ...  
ไม่อาจอ้างความไม่รู้ให้พ้นผิด !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓๗/๒๕๕๕

## สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งบุคลากร แต่ผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้จัดทำสัญญารับสมัครงานนี้และผ่อนชำระเงินกับผู้ที่ผิดสัญญาลาศึกษา ไม่ได้คำนวณดอกเบี้ยผิดนัดที่บุคคลดังกล่าวต้องชดใช้ เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย แต่เมื่อได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา แม้จะเป็นงานนอกเหนือจากที่ตนมีหน้าที่ปฏิบัติอยู่ประจำและไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานนั้นก็ตาม ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานด้วยความเอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ หากเห็นว่าตนเองไม่มีความรู้ในงานที่ได้รับมอบหมาย ก็ควรที่จะปรึกษาและขอคำแนะนำจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทำสัญญาโดยเฉพาะ การที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการดังกล่าว ถือเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำ หรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ตลอดจนศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมาย หากเป็นงานในเรื่องที่มีความสำคัญแล้วก็ต้องประสานงานกับผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการ การละเลยไม่ดำเนินการดังกล่าวจนเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

**ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ...  
ไม่อาจอ้างความไม่รู้ให้พ้นผิด !**

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจาก “การปฏิบัติหน้าที่” พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๐ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะเมื่อเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และการเรียกค่าสินไหมทดแทนจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหาย อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติราชการ ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจที่จะมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ที่บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่พิเศษหรือหน้าที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบหลักหรือภารกิจประจำตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวหากเกิดความเสียหายขึ้นอันเนื่องมาจาก “การปฏิบัติหน้าที่” ในงานที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะอ้างความไม่รู้และไม่เชี่ยวชาญในงาน

ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบทางละเมิด  
ได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้  
อย่างน่าสนใจในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓๗/๒๕๕๕  
โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งบุคลากร ๖ สำนักงานคณะกรรมการ  
การอุดมศึกษา ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้างานสรรหา  
และบรรจุแต่งตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและดำเนินการ  
เกี่ยวกับการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งบุคลากร แต่ผู้บังคับบัญชา  
มอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำสัญญารับสมัครงานนี้  
และผ่อนชำระเงินกับนาย น. กรณีที่นาย น. ผิดสัญญาลาศึกษา  
แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้คำนวณดอกเบี้ยผิดนัดที่นาย น. ต้องชดใช้  
ให้กับทางราชการเป็นเวลา ๑ ปี ๑๑ เดือน เป็นจำนวนเงิน  
๓๖๖,๖๙๔.๓๕ บาท ทำให้ทางราชการเสียหายไม่อาจเรียก  
ดอกเบี้ยผิดนัดได้

การสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความ  
รับผิดชอบทางละเมิดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ  
การทำสัญญาลาศึกษาของข้าราชการโดยตรงและไม่มีความรู้  
ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย จึงยากที่จะคาดเห็นเรื่อง  
ดอกเบี้ยผิดนัดและผลของสัญญา การปฏิบัติหน้าที่มีความ  
ระมัดระวังตามสมควร ไม่ได้ขาดความรอบคอบหรือละเลย  
ต่อหน้าที่ที่จะเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็น  
เพียงประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าให้  
ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้กับทางราชการร้อยละ ๓๕



ของค่าเสียหายทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) วินิจฉัยยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ โดยอ้างสาเหตุที่ไม่คำนวณดอกเบี้ยผิดนัดว่าเป็นเพราะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จึงยากที่จะคาดเห็นเรื่องดอกเบี้ยผิดนัดและผลของสัญญา

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่” ในงานที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงดังกล่าวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชาให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำสัญญารับสภาพหนี้และผ่อนชำระเงิน ซึ่งเป็นงานที่ตนไม่มีความรู้และไม่เคยปฏิบัติงานด้านกฎหมายและบัญชีมาก่อน ทั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมิใช่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่โดยตรงและไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และหน่วยงานไม่ได้จัดอบรมให้ความรู้เพิ่มเติมนอกเหนือจากงานในหน้าที่ แต่เมื่อได้รับมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชา แม้จะ

เป็นงานนอกเหนือจากงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติอยู่ประจำและไม่มี  
ความรู้เกี่ยวกับงานนั้นก็ตาม ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาย่อม  
มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามดังกล่าวด้วยความอดทน หือเอาใจใส่  
ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ หากเห็นว่าตนเอง  
ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการทำสัญญารับสภาพหนี้และผ่อนชำระเงิน  
ก็ควรที่จะปรึกษาและขอคำแนะนำอย่างเป็นทางการ และเป็น  
ลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง  
ซึ่งจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทำสัญญาโดยเฉพาะ  
การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ แต่กลับสอบถามหรือขอคำแนะนำ  
ปรึกษาเป็นการภายใน ไม่อาจนำมาอ้างอิงเป็นข้อแก้ตัวได้  
ประกอบกับส่วนวินัยและนิติการได้จัดทำร่างสัญญามาให้  
ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีกลับเห็นว่าไม่รัดกุมครอบคลุมเนื้อหา  
จึงดำเนินการจัดทำสัญญารับสภาพหนี้ขึ้นใหม่ทั้งที่ตนเองไม่มี  
ความรู้ความเชี่ยวชาญ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดย  
ปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่อยู่ในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้อง  
มีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวัง  
เช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดย  
ประมาท และความเสียหายดังกล่าวย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้หาก  
วิญญูชนทั่วไปได้ดำเนินการด้วยความระมัดระวังเอาใจใส่  
เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ดังนั้น การกระทำของ  
ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีจำต้องชดใช้ มีจำนวนเพียงในดั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ กระทรวงการคลังมีหนังสือชักข้อมเรื่องการผ่อนชำระเงินกรณี ผิดสัญญาลาศึกษาารายนาย น. โดยให้นำเงินบำเหน็จที่นาย น. มีสิทธิได้รับเบิกหักผลักส่งชดใช้แก่ทางราชการ โดยถือเป็นการชำระเงินในโอกาสแรก และให้นำไปหักชำระดอกเบี้ยผิดนัด เสียก่อน ส่วนที่เหลือจึงหักชำระเงินต้น ส่วนเงินต้นส่วนที่เหลือให้ผ่อนชำระในอัตราปีละไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของเงินที่ค้างชำระ อีกส่วนหนึ่งต่างหาก แต่หนังสือดังกล่าวไม่ได้ระบุชัดเจนว่า ให้คำนวณดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันถัดจากวันเบิกหักผลักส่ง บำเหน็จชดใช้หนึ่งจนถึงวันทำสัญญาปรับสภาพหนี้ ทั้งการคำนวณ ดอกเบี้ยผิดนัดของงานการเงิน ฝ่ายคลัง นับตั้งแต่วันที่นาย น. ผิดนัดชำระหนึ่งจนถึงวันเบิกหักผลักส่งบำเหน็จชดใช้หนึ่งก็เป็น ระยะเวลาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ จัดทำสัญญาปรับสภาพหนี้ เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่ง การกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้อง ให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วเห็นว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๓๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด จึงถือว่ายังไม่เหมาะสมถูกต้องและเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงควรรับผิดชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๒๕

ของค่าเสียหายทั้งหมด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัย  
ยกอุทธรณ์ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่ง  
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

คดีนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับ  
ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่า ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติ  
หน้าที่ในหน้าที่ความรับผิดชอบหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำ  
หรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ย่อม  
มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความอดสุสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวัง  
รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ตลอดจนศึกษาหาความรู้  
เกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมายให้เกิดความรู้ความเข้าใจในงาน  
อย่างถ่องแท้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการดำเนินการ  
ในเรื่องที่มีความสำคัญ และต้องประสานงานเพื่อขอคำแนะนำ  
หรือปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ  
เฉพาะด้านก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการ  
หรือเป็นลายลักษณ์อักษรควบคู่กันไปด้วย

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๑

ออกคำสั่งให้รื้อถอนไม่ได้ ... เพราะผู้รับมอบอำนาจ  
“ไม่มีอำนาจ ?”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓๒/๒๕๕๕

## สาระสำคัญ

กรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยาสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากนายกเมืองพัทยาไปให้แก่รองปลัดเมืองพัทยาหรือหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาได้ ดังนั้น การที่รองปลัดเมืองพัทยา (รักษาราชการแทนปลัดเมืองพัทยา) มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักการช่างออกคำสั่งรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะถือเป็นอำนาจของนายกเมืองพัทยาในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น โดยผู้อำนวยการสำนักการช่างไม่ใช่ผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติข้างต้น

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแทน จะต้องพิจารณาในด้านรูปแบบของการมอบอำนาจและในด้านของตัว

ผู้มอบอำนาจว่ามีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ เพียงใด เพราะหากว่าผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจได้กระทำการไปโดยไม่มีอำนาจหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะส่งผลทำให้การกระทำนั้นๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ออกคำสั่งให้หรือถอนไม่ได้ ... เพราะผู้รับมอบอำนาจ  
“ไม่มีอำนาจ ?”**

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองมี ๒ ประเภท คือ (๑) เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง และ (๒) เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง และอาจมอบอำนาจของตนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อ (๑) ต้องมีกฎหมายบัญญัติอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครองมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นออกคำสั่งทางปกครองแทนได้ (๒) เมื่อกฎหมายได้บัญญัติอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นออกคำสั่งแทน กฎหมายนั้นจะบัญญัติเจ้าหน้าที่ที่รับมอบอำนาจได้เอาไว้เสมอ (๓) การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้แตกต่างกันออกไป บางเรื่องก็เป็นหนังสือ บางเรื่องก็กำหนดให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการใช้อำนาจของนายกเมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ วรรคสาม กำหนดเกี่ยวกับหลักการมอบอำนาจไว้ว่า “ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเมืองพัทยาอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเมืองพัทยาเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเมืองพัทยาก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเมืองพัทยาหรือรองปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ และปลัดเมืองพัทยาย่อมมอบอำนาจของตนให้แก่รองปลัดเมืองพัทยา หัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยา หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปฏิบัติราชการแทนได้” และตามมาตรา ๕๙ วรรคสาม กำหนดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของปลัดเมืองพัทยาไว้ว่า “ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดเมืองพัทยาอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติราชการแทนปลัดเมืองพัทยาก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้หัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ”

ประเด็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจของนายกเมืองพัทยา ตามมาตรา ๕๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร



ราชการเมืองพัททยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าว มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓๒/๒๕๕๕ วินิจฉัยไว้ที่น่าสนใจ กรณีนายกเมืองพัททยาในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำสั่งมอบอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของปลัดเมืองพัททยา และต่อมารองปลัดเมืองพัททยา รักษาราชการแทนปลัดเมืองพัททยา ได้มอบอำนาจดังกล่าวให้หัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัททยา เป็นผู้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ต่อเติมโดยไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ผู้ฟ้องคดีได้ต่อเติมอาคารไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานท้องถิ่นเมืองพัททยา) จึงมีคำสั่งให้ยุติการก่อสร้างและรื้อถอนพื้นคอนกรีต และฟ้องร้องต่อศาลจังหวัดโดยศาลจังหวัดมีคำพิพากษาให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคาร แต่ปรากฏว่าเจ้าของอาคารได้รื้อถอนบางส่วนเท่านั้น จนกระทั่งระยะเวลาผ่านไป ๑๐ ปีนับแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้อำนวยการสำนักการช่าง ปฏิบัติราชการแทนปลัดเมืองพัททยา ปฏิบัติราชการแทนนายกเมืองพัททยา จึงได้ออกคำสั่งใหม่ให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลเขตเมืองพัทยา) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจในการออกคำสั่งหรือถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในเขตเมืองพัทยา คือ นายกเมืองพัทยาตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่นายกเมืองพัทยาอาจมอบอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งดังกล่าวโดยทำเป็นหนังสือให้แก่รองนายกเมืองพัทยาปฏิบัติราชการแทน แต่ถ้ามอบให้ปลัดเมืองพัทยาหรือรองปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบตามมาตรา ๕๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อนายกเมืองพัทยามีคำสั่งเมืองพัทยาโดยมอบอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เป็นอำนาจของปลัดเมืองพัทยา แต่ในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เมืองพัทยาไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยาจึงมีคำสั่งมอบอำนาจให้รองปลัดเมืองพัทยารักษาราชการแทนปลัดเมืองพัทยา ดังนั้น รองปลัด

เมืองพัทลุงจึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับปลัดเมืองพัทลุง รวมถึงอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามที่นายกเมืองพัทลุงมอบอำนาจให้ปลัดเมืองพัทลุงปฏิบัติราชการแทน

อย่างไรก็ดี การที่รองปลัดเมืองพัทลุง (รักษาราชการแทน ปลัดเมืองพัทลุง) มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้อำนวยความสะดวกราชการช่างออกคำสั่งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ถือเป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทลุง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ปลัดเมืองพัทลุงสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากนายกเมืองพัทลุงไปให้แก่รองปลัดเมืองพัทลุงหรือหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทลุงได้ ปลัดเมืองพัทลุงจึงไม่สามารถออกคำสั่งมอบอำนาจที่ตนได้รับมาจากนายกเมืองพัทลุงต่อไปให้แก่รองปลัดเมืองพัทลุงหรือหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทลุงได้

การที่รองปลัดเมืองพัทลุง (รักษาราชการแทนปลัดเมืองพัทลุง) ในฐานะปลัดเมืองพัทลุงมีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้อำนวยความสะดวกราชการช่าง สำนักการคลังและงานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง คำสั่งดังกล่าวมีผลเฉพาะที่เป็นการมอบอำนาจของปลัดเมืองพัทลุงเอง ซึ่งมอบให้แก่รองปลัดเมืองพัทลุงหรือหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทลุง

ตามมาตรา ๕๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่รวมถึงอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากเป็นอำนาจของนายกเมืองพัทยา ผู้อำนวยการสำนักการช่างจึงไม่มีอำนาจลงนามในคำสั่งรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คำสั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ประสงค์จะมอบอำนาจของตนให้เจ้าหน้าที่อื่นใช้อำนาจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแทน นอกจากจะต้องพิจารณาในด้านรูปแบบของการมอบอำนาจและพิจารณาในด้านของผู้มอบอำนาจว่ากฎหมายบัญญัติอนุญาตให้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นได้หรือไม่เพียงใดแล้ว ผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณาด้วยว่ากฎหมายได้บัญญัติเจ้าหน้าที่ที่จะรับมอบอำนาจไว้อย่างไร เพราะหากเจ้าหน้าที่ผู้มอบอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจไปโดยไม่มีอำนาจหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็จะมีผลทำให้การกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๒

### การใช้ดุลพินิจตัดสินใจ ... ไม่ดำเนินคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔๕/๒๕๕๕

#### สาระสำคัญ

ผู้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าหลังจากโอนกรรมสิทธิ์แล้วพบว่าบ้านมีข้อบกพร่องหลายรายการ แต่เมื่อแจ้งบริษัทผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรแล้ว ได้มีการแก้ไขให้เพียงบางรายการ คณะกรรมการฯ จึงได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคเห็นว่ากรณีที่บริษัทยินยอมแก้ไขข้อบกพร่องกับบ้านของผู้ซื้อมาโดยตลอด ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และผู้ซื้อได้มีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว การที่คณะกรรมการฯ มีมติไม่ดำเนินคดีแก่บริษัทโดยให้ยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะใช้อำนาจสั่งดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจนั้น มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ต้องมีองค์ประกอบทางกฎหมายสองประการ คือ การละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคส่วนรวม ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจตัดสินใจแก่ฝ่ายปกครอง หากฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการใช้อำนาจเกิดขึ้นครบถ้วนตามกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองก็สามารถเลือกที่จะไม่ดำเนินการหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ได้

## การใช้ดุลพินิจตัดสินใจ ... ไม่ดำเนินคดี

ปัจจุบันประชาชนผู้บริโภคอาจถูกเอารัดเอาเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อขายสินค้าและบริการที่มีการนำการตลาดและโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หากมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแล้วการให้ผู้บริโภคไปฟ้องร้องดำเนินคดีเองย่อมทำให้เสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐ จึงบัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่เดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ และรวมถึงการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคด้วย

การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนั้น มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรเข้าดำเนินคดี หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภค ซึ่งการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคย่อมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาลได้ โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการ

ตามที่มอบหมายได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร เว้นแต่กรณีจำเป็นและเร่งด่วน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีแก่บริษัทผู้ประกอบการบ้านจัดสรร กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างร้องเรียนว่าหลังจากซื้อแล้วตรวจพบว่าบ้านมีข้อบกพร่องหลายรายการ ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งให้บริษัททราบ แต่บริษัทแจ้งว่าให้รับโอนไปก่อนและจะดำเนินการแก้ไขให้ และภายหลังจากที่มีการโอนกรรมสิทธิ์แล้ว บริษัทได้แก้ไขให้เพียงบางรายการ และปฏิเสธที่จะแก้ไขงานตามที่ผู้ฟ้องคดีแจ้ง ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ให้คู่กรณีเจรจาไกล่เกลี่ย แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่จึงเข้าตรวจสอบบ้านพิพาทและสรุปรายการที่ต้องแก้ไข ซึ่งบริษัทตกลงที่จะแก้ไขให้บางรายการพร้อมทั้งยินดีซื้อที่ดินพร้อมบ้านคืน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังยืนยันที่จะให้บริษัทแก้ไข

ต่อมา คณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยคำฟ้องเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งได้ให้คู่กรณีทั้งสองเจรจาไกล่เกลี่ยกัน และขอให้สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์เข้ามาเป็นหน่วยงานกลาง



ในการตรวจสอบ แต่สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยฯ ไม่สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากมีรายการชำระดอกเบี้ยมาก จึงมีมติเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อบังคับให้บริษัทเข้าไปดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมบ้านของผู้ฟ้องคดี

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่บริษัทยินยอมแก้ไขความบกพร่องที่เกิดขึ้นโดยตลอด ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค จึงมีมติไม่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่บริษัท และให้ยุติเรื่องร้องเรียน

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสองประเด็น คือ กระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีมติ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองคำร้องทุกข์ของผู้บริโภค ก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอพยานหลักฐานและความเห็นเบื้องต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อพิจารณาว่าการร้องเรียนเข้าองค์ประกอบครบถ้วนตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ การที่คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดให้มีการประชุมและเชิญ

ผู้ฟ้องคดีกับเรียกกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัทให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการตรวจสอบความบกพร่องและประเมินราคาโดยขอความอนุเคราะห์จากสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ให้เป็นหน่วยงานกลางในการตรวจสอบ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นนุกรรมการฯ ได้พิจารณาโดยรับฟังข้อเท็จจริง ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่าง ๆ และให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ส่วนประเด็นที่ว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีมติให้ยุติการดำเนินการเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ต้องมีองค์ประกอบทางกฎหมายครบสองประการ คือ มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีมี “ดุลพินิจตัดสินใจ”ว่าจะดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจหรือไม่ ซึ่งไม่ได้เป็นบทบังคับให้เป็นหน้าที่ว่าจะต้องดำเนินคดีทุกกรณี เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดี” และเมื่อข้อเท็จจริงครบองค์ประกอบทั้งสองประการแล้ว บทบัญญัติใช้ถ้อยคำว่า “คณะกรรมการมีอำนาจ ...” ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการพิจารณา

ว่าจะเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีหรือไม่ และเป็นถ้อยคำที่ต่างจากกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ เพราะกฎหมายจะใช้ถ้อยคำที่กำหนดให้ต้องกระทำการทันทีเมื่อมีเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี โดยการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากคณะอนุกรรมการฯ และเห็นว่ากรณีที่บริษัทยินยอมที่จะแก้ไขความบกพร่องที่เกิดขึ้นกับบ้านของผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด ไม่เป็นการกระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่ดำเนินคดีแก่บริษัทจึงมิใช่การใช้ดุลพินิจโดยปราศจากเหตุผลหรือเป็นไปตามอำเภอใจแต่อย่างใด การให้ยุติเรื่องร้องเรียนจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔๕/๒๕๕๕)

คดีนี้นอกจากจะเป็นการอธิบายให้ทราบถึงองค์ประกอบของการสั่งดำเนินคดีของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ยังวางหลักในเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่มีอยู่สองประเภท คือ ดุลพินิจวินิจฉัย ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ภายใต้เหตุผลความจำเป็นและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ และดุลพินิจตัดสินใจ ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้พิจารณาแล้วว่ามีข้อเท็จจริง

อันเป็นองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการใช้อำนาจเกิดขึ้นครบถ้วนตามกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองก็สามารถเลือกที่จะไม่ดำเนินการหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดจากมาตรการหลาย ๆ มาตรการตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ได้ ดังเช่นการใช้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่กฎหมายกำหนดมาตรการไว้สองลักษณะ คือ สั่งดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการนั้น ถือเป็น “ดุลพินิจตัดสินใจ” มิใช่บทบังคับโดยเด็ดขาด

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๓

“เจ้าหน้าที่ศาล” ส่งหมายไม่ถึงผู้รับ ...

ผิดวินัยร้ายแรง ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ระบุนความผิดและ  
บทบัญญัติกฎหมายของการกระทำความผิดตามแบบ สว ๓  
ให้ครบถ้วนกรณีเจ้าหน้าที่ศาลไม่นำหมายศาลไปส่งให้แก่คู่ความ  
ในคดีด้วยตนเอง และรายงานผลการส่งหมายไม่ตรงกับข้อเท็จจริง  
ซึ่งพฤติการณ์ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติ  
ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นการรายงานเท็จ  
ต่อผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ  
และคู่ความเสียหายสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ เข้าข่ายการกระทำอันได้  
ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเป็นความผิดวินัยอย่าง  
ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.  
๒๕๓๕ และการไม่ระบุนความผิดและบทบัญญัติของความผิดตาม  
แบบ สว ๓ ไม่เป็นเหตุให้แบบ สว ๓ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เจ้าหน้าที่ศาลซึ่งมีหน้าที่ในการส่งหมายศาลละเลยไม่  
นำหมายนัดและสำเนาอุทธรณ์ไปส่งให้แก่คู่ความในคดีตามที่ได้

รับมอบหมาย จนเป็นเหตุให้ทางราชการและคู่ความได้รับความเสียหาย ถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

๒. การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยระบุข้อกล่าวหา (ตามแบบ สว ๓) ว่าเป็นความผิดกรณีใดและตามมาตราใด ไม่ครบถ้วน ไม่เป็นเหตุให้บันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา ดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากสาระสำคัญของหลักการ รับฟังคู่กรณี คือ ให้ข้าราชการได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในการกระทำหรือข้อที่ถูกกล่าวหาเป็นสำคัญ ส่วนการปรับกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหาใช่ข้อความที่เป็นสาระสำคัญ ที่จะต้องแสดงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอย่างครบถ้วนไม่ เพราะกฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในเรื่องนี้

## “เจ้าหน้าที่ศาล” ส่งหมายไม่ถึงผู้รับ ... ผิดวินัยร้ายแรง ?

การส่งหมายศาลมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้คุณความแต่ละฝ่าย ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงข้อเท็จจริง ข้อหาข้อโต้เถียง สามารถตรวจสอบและทำความเข้าใจเรื่องราวและพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีได้อย่างเพียงพอที่จะเป็นประโยชน์แก่การปกป้องสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาของคุณความในคดี เนื่องจากก่อนที่ศาลจะพิพากษาอรรถคดี ศาลจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คุณความได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คุณความแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างหรือหักล้างข้อเท็จจริงที่อีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้าง และเฉพาะแต่ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คุณความได้มีโอกาสยืนยันหรือหักล้างแล้วเท่านั้นที่ศาลจะนำมาใช้ในการทำคำพิพากษาหรือชี้ขาดคดีได้

ดังนั้น การส่งหมายจึงนับว่าเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งต่อการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมของศาล ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ผู้ส่งหมายจึงต้องทำหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ส่งหมายไม่ได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ เช่น ไม่ได้ส่งหมายหรือส่งหมายให้คุณความไม่ถูกต้อง ทำให้คุณความไม่สามารถต่อสู้คดีได้ จะถือว่า

เจ้าหน้าที่ส่งหมายกระทำผิดต่อหน้าที่ถึงขั้นมีความผิดวินัย  
อย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษา  
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐/๒๕๕๖ ซึ่งแม้จะเป็นคดีพิพาทที่  
เกิดขึ้นในศาลแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง  
แต่ก็สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับเจ้าหน้าที่ประจำศาล  
อื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการศาลยุติธรรม  
ได้รับมอบหมายให้ส่งหมายนัดและสำเนาอุทธรณ์ให้แก่นาง ร.  
คู่ความในคดีแพ่งของศาลจังหวัด แต่ไม่ดำเนินการส่งหมาย  
ทำให้นาง ร. เสียสิทธิยื่นอุทธรณ์ นอกจากนี้ ยังรายงานผล  
การส่งหมายไม่ตรงกับความเป็นจริงว่าได้ส่งหมายโดยวิธี  
ปิดหมายเพราะไม่มีผู้รับ โดยระบุสภาพภูมิล้าเนาในใบรายงาน  
ผลการส่งหมายว่าเป็นทาว์นเฮาส์ ทั้งที่บ้านของนาง ร. เป็น  
บ้านเดี่ยวและนาง ร. ยืนยันว่าตนอยู่บ้านโดยตลอด แต่ไม่ได้  
รับหมาย ในการสอบสวนข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดียอมรับว่าให้หลาน  
เป็นผู้ไปส่งหมายแทนและตนเองนั่งรอที่รถ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๓ (คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม) ได้มีมติว่าผู้ฟ้องคดี  
กระทำความผิดทางวินัยร้ายแรงฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา  
และกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง  
ตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง และมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕  
(ขณะเกิดเหตุ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการสำนักงาน



ศาลยุติธรรม) มีคำสั่งลงโทษให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามมติดังกล่าว

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ประธานศาลฎีกา) มีคำสั่งยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษ โดยเห็นว่าศาลจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาง ร. เป็นผู้จัดการมรดกตามคำขอแล้ว และนาง ร. ยังมีเวลาเพียงพอที่จะขอคัดสำเนาอุทธรณ์หรือขอขยายระยะเวลายื่นคำแก้อุทธรณ์ การไม่ส่งหมายไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการตัดสินคดีหรือการให้ความเป็นธรรม ในทางกฎหมายของศาลแต่อย่างใด นอกจากนี้ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ระบุข้อกล่าวหา (ตามแบบ สว ๓) ผู้ฟ้องคดีว่าเป็นความผิดตามมาตราใดอย่างครบถ้วน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย**กรณี**ที่**ผู้ฟ้องคดีมิได้ไป**  
**ส่งหมายด้วยตนเอง แต่รายงานผลการส่งหมายไม่ตรงกับ**  
**ข้อเท็จจริงว่า** ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ  
ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ คือ  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและระเบียบศาลแพ่ง  
ว่าด้วยการส่งคำคู่ความและเอกสาร พ.ศ. ๒๕๔๓ และถือว่าเป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา และโดยที่ศาลทั้งหลาย  
มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรม  
ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ทั้งยังต้องแสดงให้เห็นประจักษ์แก่สาธารณชนด้วยว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีอย่างเคร่งครัดครบถ้วน เพื่อการนี้ศาลจำต้องเปิดโอกาสให้คู่ความได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่ความแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างหรือหักล้างข้อเท็จจริงที่อีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้าง และเฉพาะแต่ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความได้มีโอกาสยืนยันหรือหักล้างแล้วเท่านั้นที่ศาลจะนำมาใช้ในการทำคำพิพากษาหรือชี้ขาดคดีได้ การส่งหมายนัดและคำคู่ความ อันได้แก่ คำฟ้อง คำให้การ หรือคำร้องทั้งหลายที่คู่ความฝ่ายหนึ่งยื่นต่อศาลให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งโดยถูกต้องและตรงต่อเวลา จึงเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่คู่ความของศาลยุติธรรม ซึ่งภารกิจดังกล่าวประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานศาล

หากเจ้าพนักงานศาลละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวขาดตกบกพร่อง ย่อมกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของบุคคลทั่วไปในการประสาทความยุติธรรมของศาลยุติธรรมโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การที่ผู้ฟ้องคดีละเลยไม่นำหมายนัดและสำเนาอุทธรณ์ไปส่งให้แก่นาง ร. ซึ่งเป็นคู่ความในคดีตามที่ได้รับมอบหมาย แต่กลับรายงานต่อศาลว่าได้ทำหน้าที่แล้วนั้น ต้องถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และเป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้

เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง และมาตรา ๙๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

นอกจากนี้ การกระทำของผู้ฟ้องคดียังถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นราชการที่สนับสนุนการประสาทความยุติธรรมของศาลยุติธรรมโดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต อันสำนักงานศาลยุติธรรมพึงคาดหมายได้จากเจ้าพนักงานศาลโดยทั่วไป เข้าข่ายการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

สำหรับปัญหาที่ว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ระบุข้อกล่าวหา (ตามแบบ สว ๓) ว่าเป็นความผิดตามมาตราใดอย่างครบถ้วน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สำคัญของหลักการรับฟังคู่กรณีที่มีสิทธิของตนจะถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าข้อความที่เป็นสาระสำคัญที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด เพื่อให้ข้าราชการผู้นั้นได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน คือ การกระทำของข้าราชการผู้นั้นเป็นสำคัญ ส่วนการปรับกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หาใช่ข้อความที่เป็น

สาระสำคัญที่จะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอย่างครบถ้วนไม่  
 เนื่องจากกฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มี  
 โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในเรื่องนี้ ทั้งการกระทำ  
 ของผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมเดียวและอาจผิดกฎหมายหลายบท จึง  
 เป็นเรื่องที่คุณะกรรมการสอบสวนและหรือผู้บังคับบัญชาผู้มี  
 อำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งจะวินิจฉัยปรับบทกฎหมายให้ถูกต้อง  
 ตามข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังเป็นยุติต่อไป

การที่คุณะกรรมการสอบสวนทางวินัยระบุข้อกล่าวหา  
 (ตามแบบ สว ๓) ว่าเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด  
 ไม่ครบถ้วน จึงไม่เป็นเหตุให้บันทึกการแจ้งและรับทราบ  
 ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา  
 ตามข้อ ๑๕ (แบบ สว ๓) ไม่ถูกต้องตามกฎหมายแต่อย่างใด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้หลายประเด็น  
 ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคำพิพากษา  
 ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ  
 ทางวินัยและหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการรับฟัง  
 คู่กรณีในกระบวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งให้ความสำคัญ  
 กับการกระทำของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเป็นสำคัญมากกว่า  
 การอ้างมาตรา เนื่องจากการปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริง  
 ถือว่าเป็นหน้าที่ของคุณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจ  
 สั่งบรรจุแต่งตั้ง และนอกจากนั้นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
 ในคดีนี้ยังแสดงให้เห็นชัดเจนว่า แม้ศาลจะเป็นองค์กรหลัก  
 ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรม แต่หากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ถูกต้องและเป็นไปตามวิธีการ  
ที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด นอกจากจะส่งผลกระทบต่อ  
ต่อการอำนวยความสะดวกแก่คู่ความของศาลโดยตรงแล้ว  
ยังส่งผลกระทบต่อสถานะหรือตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่  
ไม่มากนัก

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๒๔****ผลผูกพันหน่วยงานของรัฐต่อคำวินิจฉัย  
ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย  
ข้อมูลข่าวสาร****คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๙/๒๕๕๖****สาระสำคัญ**

กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีคำวินิจฉัยให้เทศบาลนครเปิดเผยข้อมูลที่ถูกร้องขอได้ถูก ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่นายกเทศมนตรีจัดส่งข้อมูล ให้โดยไม่มีการรับรองความถูกต้องและมีการตัดทอนสาระสำคัญของข้อความบางส่วนไปจนขาดความสมบูรณ์และไม่ครบถ้วน ถูกต้องตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ เป็นเหตุให้ผู้ร้องขอ ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะนำไปใช้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ เป็นที่สุดและมีผลผูกพันต่อ เทศบาลนครและนายกเทศมนตรีให้ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ครบถ้วนถูกต้องตามคำวินิจฉัย การที่เทศบาลนครและนายก เทศมนตรีไม่ดำเนินการดังกล่าว ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ โดยเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และผูกพันหน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองและควบคุมดูแลข่าวสารนั้นที่จะต้องปฏิบัติตาม

ผลผูกพันหน่วยงานของรัฐต่อคำวินิจฉัย  
ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย  
ข้อมูลข่าวสาร

สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีความมุ่งหมายให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อที่จะได้สามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส โดยสิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งการเปิดเผยเป็นการทั่วไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู หรือจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ประชาชนตามคำร้องขอ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากเปิดเผยแล้วจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงยังคงต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับหรือปกปิดไว้ ตามหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”



อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลให้แก่ผู้ร้องขอ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ แต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติตามแต่ไม่ครบถ้วน โดยปกปิดข้อมูลบางส่วนไว้ **ผู้ขอข้อมูลข่าวสารสามารถใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวได้หรือไม่ หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพียงใด**

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๙/๒๕๕๖ กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกดำเนินการทางวินัยได้ยื่นคำขอสำเนาผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัย รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องตามสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และสำเนารายงาน

การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งไม่เปิดเผย ตามที่ขอ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามขั้นตอนของกฎหมาย และต่อมา คณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผย พร้อมทั้ง สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดส่งข้อมูลให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีการรับรองความถูกต้อง และมีการตัดทอนสาระสำคัญของข้อความบางส่วนในรายงาน การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจนขาดความสมบูรณ์และ ไม่ครบถ้วนถูกต้องตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีข้อมูล เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า แม้ว่าการสอบสวนทางวินัย จะเสร็จสิ้นแล้ว แต่เนื่องจากรายงานการสอบสวนวินัยอย่าง ร้ายแรงอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลจังหวัด ซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ บังคับใช้กฎหมาย หากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อม ประสิทธิภาพและไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ เพื่อความปลอดภัยของบุคคลที่ให้ข้อมูลจึงปกปิดข้อมูลบางส่วน ตามที่กฎหมายให้อำนาจ

คดีนี้มีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ มาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด ...

**ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลนคร) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด ย่อมผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วนถูกต้องตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว โดยจะตัดทอนบางหน้าหรือบางข้อความไม่ได้ อีกทั้งต้องมีหน้าที่สำเนาซึ่งมีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

สำหรับข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า หากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์นั้น เมื่อการดำเนินการทาง

วินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้นแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีถูกปลดออกจากราชการ จึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพไปที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันได้แก่ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัย รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง (สำนวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง) และรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง โดยจัดทำสำเนาเอกสารให้ครบถ้วน และมีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับความเป็นที่สุจริตของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้วินิจฉัยไปในทางใดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตาม และถึงแม้หน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ก็ไม่อาจที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำวินิจฉัยได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็น

ที่สุดและผูกพันหน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองและควบคุมดูแล  
ข่าวสารนั้นที่จะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียัง  
ได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติว่า  
เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัย  
เป็นประการใดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐรีบดำเนินการภายใน  
๗ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่  
ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณา  
โทษทางวินัยทุกกรณี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๕๘)  
ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร  
มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว หน่วยงาน  
ของรัฐต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยให้ครบถ้วนถูกต้อง  
โดยไม่สามารถลบ หรือตัดทอน หรือทำโดยประการอื่นที่ไม่เป็น  
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๕

เมื่อผู้เช่าห้องของการเคหะตาย ... สิทธิการเช่า  
ตกทอดทางมรดกหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๗/๒๕๕๖

### สาระสำคัญ

กรณีภริยายื่นคำขอรับสิทธิการเช่าห้องจากการเคหะแห่งชาติ แทนสามีซึ่งเป็นผู้เช่าเดิมและถึงแก่กรรม แต่หัวหน้าสำนักงานเคหะชุมชนปฏิเสธและพิจารณาให้สิทธิการเช่าแก่น้องสาวของผู้ตายแทน เนื่องจากในการพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิขอรับสิทธิการเช่ากรณีผู้เช่าเดิมถึงแก่กรรมนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของการเคหะแห่งชาติแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติที่มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยด้วย เมื่อน้องสาวผู้ตายได้อยู่อาศัยในห้องเช่าพิพาทในขณะที่ผู้เช่าเดิมถึงแก่กรรม การที่หัวหน้าสำนักงานเคหะชุมชนพิจารณาให้น้องสาวผู้ตายเป็นผู้ได้รับสิทธิการเช่าต่อจากผู้เช่าเดิม จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

สิทธิการเช่าถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่าโดยไม่ตกทอดไปทางมรดกและเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ ในการพิจารณาผู้รับสิทธิการเช่าเดิมซึ่งถึงแก่กรรมที่ต้องคำนึงถึง

คุณสมบัติของผู้รับสิทธิการเช่าและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ  
การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นประการสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้อง  
ให้ผู้ที่มีคุณสมบัติในลำดับก่อนตัดผู้ที่มีคุณสมบัติลำดับหลังดังเช่น  
หลักเกณฑ์ในการแบ่งทรัพย์สินมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์แต่อย่างใด

## เมื่อผู้เช่าห้องของการเคหะตายเป็น ... สิทธิการเช่า ตกทอดทางมรดกหรือไม่ ?

การเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้ให้เช่า” ตกกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้เช่า” ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้เช่าเพื่อการนั้น (มาตรา ๕๓๗) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการทำสัญญาให้เช่าทรัพย์สินนั้นเป็นกรณี que ผู้เช่ามีหน้าที่ในการส่งมอบทรัพย์สินอันเป็นวัตถุประสงค์ของสัญญาให้ตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้เช่า ซึ่งเป็นบุคคลที่ตกลงจะเช่าทรัพย์สินเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ และการส่งมอบทรัพย์สินให้ตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้เช่า นั้นเองที่เป็นเหตุทำให้ผู้ให้เช่าต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเช่าทรัพย์สินของตนเองว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใดเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าสิทธิการเช่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่า จะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ โดยทางมรดกหรือทางพินัยกรรมไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า

กรณีดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปของการเช่าทรัพย์สินระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่กรณีที่เป็นการเช่าทรัพย์สินระหว่างหน่วยงานราชการกับเอกชน โดยเอกชนเป็นผู้เช่าและต่อมา



ผู้เช่าถึงแก่ความตาย สิทธิการเช่าจะตกทอดไปทางมรดกหรือไม่ ? และจะต้องใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาให้สิทธิการเช่ากรณีนี้ที่ผู้เช่าเดิมถึงแก่ความตาย ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๗/๒๕๕๖ โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ทำสัญญาเช่าห้อง (แฟลต) กับการเคหะแห่งชาติและได้อาศัยในห้องเช่ามาโดยตลอด จนเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ นาย ส. ได้ให้นาง ด. ซึ่งเป็นน้องสาวร่วมบิดามารดา เข้าอยู่อาศัยในห้องเช่าดังกล่าว ส่วนนาย ส. และครอบครัวได้ย้ายออกไปเช่าบ้านอยู่บริเวณใกล้เคียง ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๙ นาย ส. ถึงแก่กรรม นาง ด. และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอรับสิทธิการเช่าแทนนาย ส. ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (หัวหน้าสำนักงานเคหะชุมชน) ซึ่งหลังจากตรวจสอบคุณสมบัติและรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้ขอรับสิทธิการเช่าทั้งสองรายแล้ว และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีและนาง ด. ต่างก็เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบของการเคหะแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงพิจารณาให้นาง ด. รับสิทธิการเช่าแทนนาย ส. ที่ถึงแก่กรรมโดยนำหลักเรื่องการอยู่อาศัยตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ให้สิทธิการเช่าต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยโต้แย้งว่าการที่สามีตนเป็นคู่สัญญากับการเคหะแห่งชาติ ถือว่าทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ เป็นกองมรดกของผู้ตาย เมื่อตนเป็นคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมและมีสิทธิได้รับมรดกของผู้ตาย ส่วนพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันเป็นทายาทลำดับถัดลงไป ไม่มีสิทธิในทรัพย์มรดกดังกล่าว

ข้อกฎหมายสำคัญในคดีนี้ คือ พระราชบัญญัติ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัย ได้มีที่พักอาศัยตามอัตภาพ และตามระเบียบ การเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือซื้อ อาคาร ที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๒ กำหนดคุณสมบัติของผู้รับสิทธิการเช่าในกรณีผู้เช่าเดิมถึงแก่กรรมว่าต้องเป็นคู่สมรส เป็นบิดามารดา เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือเป็นผู้อยู่อาศัย กับผู้เช่าเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๖ เดือน เป็นต้น

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของ ผู้เช่าเดิมจะได้รับสิทธิการเช่าแทนคู่สมรสในฐานะผู้เช่าเดิมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาเช่าเป็นสิทธิ เฉพาะตัวของนาย ส. การที่นาย ส. ถึงแก่กรรมยอมทำให้ สัญญาเช่าระงับ ไม่ตกทอดไปถึงทายาท แต่ถึงแม้การตกลง

ทำสัญญาเช่าระหว่างคู่สัญญาจะตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความ  
 สัมครใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายที่มีเจตนาเสนอสนองถูกต้อง  
 ตรงกันและเป็นดุลพินิจของคู่สัญญาที่จะตกลงทำสัญญากัน  
 ก็ตาม แต่ตามระเบียบการเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการให้เช่า  
 ให้เช่าซื้อ หรือซื้อ อาคาร ที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง  
 พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๒ กำหนดให้พิจารณาคุณสมบัติของ  
 ผู้รับสิทธิว่าจะต้องมีความสัมพันธ์กับผู้เช่าเดิมเป็นสำคัญ  
 ดังนั้น การใช้ดุลพินิจพิจารณาคุณสมบัติของผู้รับสิทธิการเช่า  
 ในกรณีนี้จึงตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบดังกล่าวด้วย

เมื่อพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗  
 มีเจตนารมณ์ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความ  
 เดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัยได้มีที่พักอาศัยตามสมควรแก่สภาพ  
 และผู้ฟ้องคดีและนาง ด. ต่างมีคุณสมบัติของผู้ขอรับสิทธิ  
 การเช่าตามข้อ ๒๒ ของระเบียบดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีใน  
 ฐานะคู่สมรส และนาง ด. ในฐานะพี่น้องร่วมบิดาและมารดา  
 การพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิขอรับสิทธิการเช่า  
 จึงต้องพิจารณาคุณสมบัติตามข้อ ๒๒ และวัตถุประสงค์ของ  
 การเคหะแห่งชาติประกอบด้วย ซึ่งเมื่อขณะที่นาย ส. ถึงแก่  
 กรรมนั้นผู้ฟ้องคดีมีได้พักอาศัยอยู่ในห้องเช่าที่พิพาท แต่นาง ด.  
 ได้อยู่อาศัยในห้องเช่าที่พิพาทพร้อมกับนาย ส. ผู้เช่าเดิมซึ่ง  
 ถึงแก่กรรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาเห็นว่านาง ด.  
 มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้รับสิทธิการเช่าดีกว่าผู้ฟ้องคดี  
 เพราะเป็นผู้อยู่อาศัยในขณะที่ผู้เช่าถึงแก่กรรมนั้น เป็น

การใช้ดุลพินิจซึ่งทำให้วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของ การเคหะแห่งชาติบรรลุผล จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วย กฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถรับสิทธิการเช่าแทนสามีที่ถึงแก่กรรมได้ และ คำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่เป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งเกี่ยวกับลำดับผู้มีสิทธิ รับสิทธิการเช่าตามข้อ ๒๒ ว่าตนอยู่ในลำดับแรกของการ พิจารณาคุณสมบัติจึงยอมได้สิทธิดีกว่า ซึ่งศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ข้อ ๒๒ มิได้กำหนดเป็นข้อบังคับให้เจ้าหน้าที่ พิจารณาคุณสมบัติตามลำดับที่กำหนดไว้ก่อนหลัง หรือกำหนด ให้ผู้ที่มีคุณสมบัติลำดับก่อนตัดผู้ที่มีคุณสมบัติลำดับหลังเช่น หลักเกณฑ์ในการแบ่งทรัพย์สินมรดกระหว่างทายาทโดยธรรมใน ลำดับและชั้นต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างใด อย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒.๑ ถึงข้อ ๒๒.๖ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ทุกลำดับของผู้ที่มีคุณสมบัติ ตามที่กำหนดไว้ในคราวเดียวกันเท่านั้น

คดีนี้นอกจากจะมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี สำหรับการเคหะแห่งชาติซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาให้สิทธิ การเช่าทรัพย์สินของทางราชการแก่เอกชนว่า สิทธิการเช่า นั้น ถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่าโดยไม่ตกทอดไปทางมรดกและ เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาผู้รับสิทธิการเช่า

โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้รับสิทธิการเช่าและเจตนารมณ์  
ของพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว  
ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงาน  
ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นเกี่ยวกับการนำกฎหมายที่  
เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าหากมีกฎหมาย  
กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จำต้องนำ  
กฎหมายฉบับนั้นมาใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังเช่น  
กรณีที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์นี้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๖

“ทำหน้าที่แทน” เจ้าหน้าที่อื่นตามคำสั่ง !

ต้องรับผิดชอบละเมิดหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๙/๒๕๕๖

### สาระสำคัญ

กรณีที่ผู้ช่วยนักวิชาการประจำสำนักงานได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ขั้บรถยนต์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปราชการแทนพนักงานขั้บรถยนต์ที่ลาป่วยและเกิดอุบัติเหตุระหว่างเดินทาง ทำให้ข้าราชการและพนักงานที่โดยสารมาด้วยกันเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บ เป็นการขั้บรถยนต์โดยปราศจากความระมัดระวัง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเมื่อพิจารณาจากปัจจัยแวดล้อมบริเวณจุดเกิดเหตุที่มีต้นไม้บังสายตาและมีแต่เพียงป้ายเตือนให้ระวังรถไฟโดยไม่มีเครื่องกั้นและสัญญาณไฟความชำนาญในการขั้บรถยนต์ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้มีหน้าที่ในการขั้บรถยนต์โดยตรง และสภาพของรถยนต์ที่ใช้งานมานานกว่าสิบปี ตลอดจนพฤติการณ์และภาวะวิสัยของพนักงานซึ่งมิได้ดื่มแอลกอฮอล์ที่จะเป็นสาเหตุให้เกิดอุบัติเหตุดังกล่าว

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือจากหน้าที่ความรับผิดชอบประจำ ยังก่อให้เกิดเป็นการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น จึงเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยการพิจารณาถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องพิจารณาประกอบกันทั้งปัจจัยภายนอกที่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย (เช่น สภาพแวดล้อมในที่ เกิดเหตุ และสภาพของเครื่องมือที่นำมาใช้) และปัจจัยภายในของ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด (เช่น ความชำนาญในการใช้เครื่องมือต่างๆ สภาวะทางด้านร่างกายและจิตใจ และดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ในการมอบหมายงาน เป็นต้น)

**“ทำหน้าที่แทน” เจ้าหน้าที่อื่นตามคำสั่ง !  
ต้องรับผิดชอบละเมิดหรือไม่ ?**

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ในสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกแล้ว กรณีที่สอง เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการพิจารณาว่าเหตุละเมิดเกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและทำให้เกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ อย่างไรแล้ว จะต้องพิจารณาทกฏหมายที่เป็นฐานที่มาแห่งอำนาจกระทำการของเจ้าหน้าที่ว่าให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ หรือไม่



ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ แต่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานอื่นนอกเหนือหน้าที่ของตนเอง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจะถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๙/๒๕๕๖ ได้อธิบายเรื่องดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจทั้งในแง่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และการพิจารณาความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้าง ตำแหน่งคนงาน ทำหน้าที่ผู้ช่วยนักวิชาการประชาสัมพันธ์ มิได้มีหน้าที่ขับรถยนต์ แต่ในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ขับรถยนต์ไปราชการแทนพนักงานขับรถยนต์ที่ลาป่วย แต่ระหว่างเดินทางรถยนต์ได้เกิดอุบัติเหตุชนกับรถไฟบริเวณถนนที่ตัดผ่านทางรถไฟ ทำให้ข้าราชการและพนักงานจ้างที่อยู่ในรถยนต์เสียชีวิตและบาดเจ็บ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และต่อมามีความเห็นตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยปราศจากความระมัดระวัง แต่ถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งกระทรวงการคลังก็มีความเห็น

เช่นเดียวกัน แต่เมื่อรายงานผลให้กระทรวงมหาดไทยทราบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกลับเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำ โดยประมาทขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน ที่วิญญูชนพึงปฏิบัติเป็นอย่างมาก อันเป็นการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับคำสั่ง จากผู้บังคับบัญชาให้ข้าราชการแทนพนักงานข้าราชการทั้งที่ ไม่ได้มีหน้าที่ดังกล่าวว่า **“เป็นการปฏิบัติหน้าที่”**

สำหรับการพิจารณาความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีข้าราชการโดยปราศจากความ ระมัดระวัง ถือเป็น การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ยังไม่อาจ ถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยศาลให้ เหตุผลว่า บริเวณที่เกิดเหตุมีปากล้วยและต้นไม้บังสายตาที่จะ มองเห็นรถไฟได้ในระยะไกล และมีแต่เพียงป้ายเตือนให้ระวัง อย่างเดียวโดยไม่มีเครื่องกั้นและสัญญาณไฟ เป็นเหตุให้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้ทำหน้าที่เป็นพนักงานข้าราชการโดยตรง

ไม่ทันสังเกตเห็นป้ายสัญญาณเตือนระวางรถไฟและป้ายหยุด และจากวิสัยและพฤติการณ์ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งคนงานซึ่งมาช่วยปฏิบัติราชการในหน้าที่ผู้ช่วยนักวิชาการประชาสัมพันธ์ มิได้มีหน้าที่ขับรถยนต์โดยตรง และรถยนต์คันดังกล่าวมิใช่เกียร์กระปุกที่ผู้ฟ้องคดีมีความชำนาญว่า จึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการขับรถยนต์คันดังกล่าวโดยตรงได้ และรถยนต์มีสภาพเก่าใช้งานมาประมาณ ๑๓ ปี อีกทั้งไม่มีพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีเสพสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่จะเป็นสาเหตุให้เกิดอุบัติเหตุดังกล่าว

แม้ผลของอุบัติเหตุจะร้ายแรงถึงขนาดมีผู้เสียชีวิตและทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย แต่โดยรูปคดียังมีปัจจัยอื่นอีกหลายส่วนซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรง ได้แก่ ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่แทนพนักงานขับรถยนต์ ทั้งที่ควรจะมีการสอบถามถึงความชำนาญในการขับรถก่อนสั่งการ สภาพรถยนต์ที่มีอายุการใช้งาน ๑๓ ปี ซึ่งมีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยอยู่แล้วโดยสภาพ ปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ อันได้แก่ การดูแลสภาพเครื่องหมายหรือสัญญาณระวางรถไฟที่แสดงว่ารถไฟกำลังจะผ่านในบริเวณจุดตัดระหว่างทางเดินรถกับทางรถไฟ การจัดให้มีสิ่งปิดกั้นหรือมีเจ้าหน้าที่ที่ให้สัญญาณและเสียงสัญญาณของรถไฟที่แสดงว่ารถไฟกำลังจะผ่าน รวมถึงการดูแลสภาพแวดล้อมโดยรอบของบริเวณจุดตัดดังกล่าว

มิให้มีสิ่งปิดบังระยะในการมองเห็น เพื่อให้ผู้ขับขี่รถยนต์สามารถมองเห็นรถไฟได้ในระยะปลอดภัย เมื่อปัจจัยแวดล้อมบริเวณจุดเกิดเหตุไม่เอื้อต่อทัศนวิสัยในการขับขี่ ประกอบกับความไม่ชำนาญในเส้นทางและระบบเกียร์พวงมาลัยอยู่ก่อนแล้ว อีกทั้งจุดตัดของทางเดินรถไฟมีลักษณะเป็นเนินโค้งบังคับให้ผู้ขับขี่ต้องขับอย่างช้าๆ จนเป็นเหตุให้รถไฟขบวนพิพาทชนเข้าที่ตอนท้ายด้านซ้ายของรถยนต์ จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์โดยปราศจากความระมัดระวัง ถือเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดนี้ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นแตกต่างจากศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหาย ส่วนศาลปกครองชั้นต้นจะให้เหตุผลอย่างไร สามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาดังกล่าว

คดีนี้นอกจากจะมีความชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือจากหน้าที่ความรับผิดชอบประจำ

ว่ายังคงถือเป็น “การปฏิบัติหน้าที่” และเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจึงเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังเป็นบรรทัดฐานที่ดีในการพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วยว่าจะต้องพิจารณาประกอบกันทั้งปัจจัยภายนอกที่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น สภาพแวดล้อมของสถานที่ที่เกิดเหตุ เครื่องมือหรือวัตถุที่นำมาใช้ หรือปัจจัยภายในของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ทั้งในด้านพฤติกรรมและภาวะวิสัยในขณะเกิดเหตุ เช่น ความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญ สภาวะทางด้านร่างกายและจิตใจ หรือแม้กระทั่งการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมของผู้บังคับบัญชาในการมอบหมายงานหรือการสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นต้น

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๗

**“ปรับปรุงถนน” เอกชนเสียหาย ...  
แต่สาธารณะได้ประโยชน์มากกว่า !**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๙/๒๕๕๖**

### สาระสำคัญ

กรุงเทพมหานครได้ทำการวางท่อระบายน้ำและปรับปรุงพื้นผิวในซอยที่เอกชนอยู่อาศัย ทำให้ถนนที่สร้างใหม่มีระดับสูงกว่าบ้านของเอกชนและเมื่อฝนตกทำให้มีน้ำท่วมขังหน้าบ้านเป็นเหตุให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการนำรถยนต์ไปจอดในสถานที่อื่นและในการยกพื้นบ้านให้สูงเท่ากับถนนที่สร้างใหม่ แม้ว่าเอกชนจะได้รับความเสียหายและไม่ได้รับความสะดวกบ้างก็ตาม แต่ผลเสียที่ได้รับถือว่าเป็นผลกระทบโดยปกติธรรมดาจากการปรับปรุงถนนโดยทั่วไป และเอกชนเองก็ยังได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าวด้วยเช่นกัน กรณีจึงถือว่าได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการที่กรุงเทพมหานครเลือกใช้ให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน อันเป็นไปโดยชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองและได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน จึงไม่ถือว่าการปรับปรุงถนนของกรุงเทพมหานครเป็นการกระทำละเมิดต่อเอกชนรายนี้

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. หลักความได้สัดส่วนมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญซึ่งฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึง ๓ ประการ คือ (๑) ความเหมาะสมของมาตรการที่เลือกใช้ (๒) ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามมาตรการที่เลือก และ (๓) ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชน

๒. การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น จะต้องกระทำไปภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น โดยฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนประกอบกันด้วย

**“ปรับปรุงถนน” เอกชนเสียหาย ...  
แต่สาธารณะได้ประโยชน์มากกว่า !**

เมื่อกล่าวถึงหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) หลายท่านอาจเคยได้ศึกษาหรือค้นคว้าจากตำรากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายพื้นฐานมาบ้างแล้ว เนื่องจากหลักความได้สัดส่วนถือเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่สำคัญ และเป็นหลักในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้จนไปแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจ หรืออีกนัยหนึ่งหลักความได้สัดส่วนนี้จะนำไปใช้เพื่อควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจนั่นเอง คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่จะนำมาเสนอในฉบับนี้ถือเป็นตัวอย่างและเป็นกรณีอธิบายถึงหลักกฎหมายนี้ได้เป็นอย่างดีและน่าสนใจ เนื่องจากเป็นการนำหลักความได้สัดส่วนมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เป็นเหตุทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านและที่ดินในซอยวัฒนานนท์ ๑ ซึ่งเดิมซอยนี้เป็นถนนในโครงการหมู่บ้านวัฒนานนท์ ก่อสร้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓



ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ จนถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ปรากฏว่ามีน้ำท่วมชอยหรือระดับถนนทรุดตัว เจ้าของโครงการหมู่บ้านได้ยกชอยพัฒนานนท์ให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่ประมาณกลางเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเขต) ได้ดำเนินการวางท่อระบายน้ำ และปรับปรุงพื้นผิวจราจรในชอยพัฒนานนท์ ๑ จากถนนคอนกรีต เป็นลาดยางมะตอยสูงจากพื้นถนนเดิม ๓๕ เซนติเมตร ทำให้ถนนที่สร้างใหม่มีระดับสูงกว่าบ้านของประชาชนส่วนมากที่อาศัยอยู่ในชอยดังกล่าว รวมทั้งบ้านของผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร) ดังกล่าวทำให้ตนได้รับความเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถนำรถยนต์เข้าออกจากบ้านได้ตามปกติ ประตูรั้วเปิดปิดลำบากอันเนื่องจากถนนมีระดับสูงกว่าพื้นบ้านมาก ระหว่างการก่อสร้างถนนต้องนำรถยนต์ไปจอดในที่จอดรถของเอกชน ทำให้เสียค่าใช้จ่ายทั้งค่าจอดรถ ค่าจ้างช่างก่อสร้าง เทคอนกรีตยกพื้นบริเวณประตูรั้วหน้าบ้านให้สูงเท่ากับระดับถนนที่สร้างใหม่ ทำท่อระบายน้ำเชื่อมกับท่อระบายน้ำที่วางขึ้นใหม่ วางรางประตูรั้วเหล็กใหม่ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย

ปัญหาว่าการปรับปรุงถนนในชอยพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

หรือไม่? ซึ่งมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน กำหนดว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวว่า การจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินจะกระทำได้แต่โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและจะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธินั้น เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในทรัพย์สิน รวมถึงสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิในทรัพย์สินและสามารถใช้สอยทรัพย์สินได้เช่นเดิม เพียงแต่ได้รับผลกระทบจากการที่พื้นหน้าบ้านบริเวณที่จอดรถของตนมีระดับต่ำกว่าพื้นถนนภายหลังการปรับปรุงข้างเท่านั้น มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินการของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็เพื่อให้ระดับของพื้นถนนพิพาทและท่อระบายน้ำของถนนพิพาทมีระดับสูงขึ้นเสมอกับถนนซอยข้างเคียงเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมื่อฝนตก โดยไม่ปรากฏว่ามีระดับความสูงเกินกว่ามาตรฐานค่าความสูงของถนนในเขตกรุงเทพมหานครของเขตที่พิพาท หากไม่ยกระดับถนนและท่อระบายน้ำให้สูงกว่าเดิมให้เสมอกับถนนซอยข้างเคียง ก็จะเป็นเหตุให้ไม่อาจป้องกันน้ำที่จะไหลจากถนนซอยข้างเคียงซึ่งมีระดับที่สูงกว่าลงมาท่วมซอยพิพาทได้ รวมถึงไม่สามารถระบายน้ำจากถนนซอยพิพาทออกไปสู่ถนนซอยข้างเคียงได้อันจะเป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหามิอาจบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะได้

**การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปอย่างมีเหตุผลเหมาะสม พอสมควรแก่เหตุ และเป็นการกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น ทำให้การปรับปรุงถนนสามารถป้องกันน้ำท่วมขังได้อย่างแท้จริง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ**

ส่วนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเสียหายจากการที่พื้นถนนมีระดับความสูงเพิ่มขึ้น ทำให้น้ำท่วมขังพื้นหน้าบ้านบริเวณที่จอดรถเวลาฝนตกและทำให้รถยนต์เข้าออกบ้านได้ไม่สะดวกก็ตาม แต่ผลเสียที่ผู้ฟ้องคดีได้รับถือได้ว่าเป็น

ผลกระทบโดยปกติธรรมดาที่ในการปรับปรุงถนนทั่วไปจะต้องมีการยกระดับพื้นถนนและท่อระบายน้ำให้สูงขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคดีนี้เป็นการยกระดับพื้นถนนและท่อระบายน้ำให้เสมอกับพื้นถนนและระดับท่อระบายน้ำของถนนเมนเพื่อป้องกันน้ำท่วม ซึ่งถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแตกต่างจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงถนนโดยทั่วไปแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลือกใช้ให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี และนอกจากการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนใหญ่ในถนนซอยพิพาทแล้ว ผู้ฟ้องคดีเองก็ยังได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้รับแต่เพียงผลเสียอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ยังได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อการปรับปรุงพื้นถนนซอยพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองและได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน จึงไม่อาจถือได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๙/๒๕๕๖)

คดีนี้จึงไม่เพียงแต่ศาลปกครองสูงสุดจะอธิบายหลักกฎหมายสำคัญ คือ **หลักความได้สัดส่วน**ว่ามีหลักการที่เป็นสาระสำคัญที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึง ๓ ประการ คือ **ความเหมาะสมของมาตรการที่เลือกใช้** **ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามมาตรการที่เลือก** และ **ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชน**ซึ่งจะต้องได้สัดส่วนกันแล้ว ยังถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั่วไปว่า **จะต้องกระทำไปภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน**ของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น โดยฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจและชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับกับผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันด้วย

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๘

ผู้ควบคุมงานจ้างใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงงานจ้าง ...

ผู้รับจ้างรับผิดชอบด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๖

## สาระสำคัญ

กรมทางหลวงได้ทำสัญญาจ้างเอกชนให้ซ่อมทางหลวงภายหลังจากคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานแล้วเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงได้ตรวจพบว่าทางหลวงดังกล่าวมีความชำรุดเสียหายโดยเกิดจากการที่ผู้รับจ้างก่อสร้างสะพานไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญาตามที่คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานได้สั่งให้เปลี่ยนแปลงแบบการก่อสร้าง แม้การก่อสร้างดังกล่าวจะได้รับอนุญาตจากผู้ควบคุมงานของกรมทางหลวงให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบก่อสร้างสะพาน แต่ก็เป็นกรปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ควบคุมงานที่สั่งการไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญา และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาการสำหรับงานก่อสร้าง เมื่อผู้รับจ้างก่อสร้างสะพานไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแข็งแรงของสะพาน จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบต่อกรมทางหลวงได้

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานจะมีอำนาจในการสั่งเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ แต่ก็มีได้หมายความว่า จะใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ เพราะการใช้อำนาจดังกล่าวยังต้องอยู่ภายใต้รูปแบบและรายละเอียดของข้อสัญญาด้วย ดังนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานจึงควรที่จะศึกษารูปแบบและรายละเอียดของสัญญาให้เข้าใจอย่างชัดเจน และใช้อำนาจหน้าที่ของตนด้วยความระมัดระวังอย่างละเอียดรอบคอบ

**ผู้ควบคุมงานจ้างใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงงานจ้าง ...  
ผู้รับจ้างรับผิดชอบด้วย**

ในการทำสัญญาจ้าง คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในอันที่จะทำให้สัญญาจ้างบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างไว้ในข้อ ๗๒ ว่าจะต้องทำการตรวจการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงาน ผู้รับจ้าง และตรวจการจ้างให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา และข้อ ๗๓ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมงานที่จะต้องควบคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างตลอดเวลาอายุสัญญา โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานยังมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร และหากผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตาม กรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงานมีอำนาจสั่งให้หยุดกิจการนั้นชั่วคราวได้

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานมีอำนาจดังกล่าวและได้ใช้อำนาจในการสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของงานตามสัญญาให้แตกต่างไปจากแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาและเกิดความเสียหายขึ้น



คณะกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงาน และผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ ? เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ที่น่าสนใจ

กรณีผู้ฟ้องคดี (กรมทางหลวง) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี (เอกชน) ให้ซ่อมทางหลวงบริเวณที่ถูกอุทกภัย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้เงินสดเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำงานตามสัญญาและส่งมอบงานเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ในระหว่างการรับประกันความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามสัญญาพบทางหลวงดังกล่าวถูกน้ำกัดเซาะฐานรากสะพานชำรุดเสียหาย นายช่างแขวงทางจังหวัดมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการแก้ไข เนื่องจากการที่สะพานพังเพราะผู้ถูกฟ้องคดีใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยจนกระทั่งสะพานได้พังทลายลงเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงทำการแก้ไขซ่อมแซมเองคำนวณค่าใช้จ่ายเป็นเงิน ๑,๙๐๐,๐๐๐ บาท โดยได้ยึดเงินค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาคงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้อีกจำนวนเงินจึงขาดอยู่ ๑,๙๑๖,๔๓๖ บาท จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ปฏิบัติงานตามคำสั่งและภายใต้ดุลพินิจของผู้ควบคุมงาน เนื่องจากมีอุปสรรคในการ

ก่อสร้างบริเวณสะพานโดยน้ำป่าไหลหลากพัดเอาก่อนหินขนาดใหญ่มาทับถม RC. Box Culvert หรือท่อระบายน้ำสี่เหลี่ยม ทำให้ท่อบริ่อกไม่หมด และพบหินขนาดกว้างไม่สามารถขุดดินหรือเจาะเพื่อทำฐานรากสะพานได้ จึงได้แจ้งผู้ควบคุมงาน และได้รับอนุญาตจากผู้ควบคุมงานให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบได้ โดยได้ปรับดินถมทับท่อ RC. Box Culvert และก่อสร้างต่อม่อฐานรากแผ่และดาด ค.ส.ล. บนพื้นดินที่ปรับถม

**ผู้ผูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างดังกล่าวหรือไม่ ? เพียงใด ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เอกสารแนบท้ายสัญญา กำหนดให้ท่อบริ่ RC. Box Culvert ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้าง อยู่เดิมในบริเวณใต้สะพานที่จะทำการก่อสร้างออกก่อนการก่อสร้างต่อม่อฐานรากของสะพาน และสร้างสะพานพร้อมทำดาด ค.ส.ล. ท้องคลองใต้สะพาน แต่ผู้ผูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างสะพานโดยไม่ท่อบริ่ท่อ RC. Box Culvert ออกให้หมด แต่ได้ปรับดินถมทับท่อ RC. Box Culvert และก่อสร้างต่อม่อฐานรากแผ่และดาด ค.ส.ล. บนพื้นดินที่ปรับถม ซึ่งไม่ถูกต้องตามแบบรูปรายการและข้อกำหนดในสัญญา แม้การก่อสร้างดังกล่าวจะได้รับอนุญาตจากผู้ควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบก่อสร้างสะพานเป็นต่อม่อแบบฐานรากแผ่ได้ แต่ก็เป็นการปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ควบคุมงานที่สั่งการไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญา และไม่เป็นไปตามมาตรฐานวิชาการสำหรับงานก่อสร้าง ประกอบกับผู้ผูกฟ้องคดี

ตกลงทำสัญญารับจ้างทำงานซ่อมทางที่ถูกอุทกภัย ย่อมทราบ  
อยู่ก่อนแล้วว่าบริเวณที่ก่อสร้างมีปัญหาอุทกภัยสูง ต้องก่อสร้าง  
ให้เป็นไปตามมาตรฐานแห่งหลักวิชาการและตามแบบที่ผู้ฟ้องคดี  
กำหนดตามสัญญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างสะพานไม่  
ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญาที่เกี่ยวข้อง  
กับความมั่นคงแข็งแรงของสะพาน จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบ  
ตามสัญญาและต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามสัญญา

นอกจากนี้ แม้ผู้ควบคุมงานจะมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลง  
งานตามสัญญา แต่การควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวต้องให้  
ผู้รับจ้างปฏิบัติตามรายละเอียดของสัญญาด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี  
ไม่ทุบหรือท่อ RC. Box Culvert ออกให้หมด และก่อสร้างฐาน  
รากแผ่ของสะพานไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนด  
ในสัญญา โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานของ  
ผู้ฟ้องคดีได้รับรองว่าได้ทุบหรือท่อ RC. Box Culvert หมดแล้ว  
และสั่งให้เปลี่ยนแปลงจากแบบก่อสร้างแบบฐานเสาตอกมา  
เป็นแบบฐานรากแผ่ จึงเป็นการตรวจการจ้างและควบคุมงาน  
ก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายละเอียด จึงเป็นกรณีที่  
ความชำรุดบกพร่องหรือความเสียหายเกิดขึ้นจากกรรมการ  
ตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงงาน  
ตามสัญญา จึงถือว่ามีส่วนทำให้เกิดความเสียหายด้วย ผู้ฟ้องคดี  
ในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน  
จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย แต่ความเสียหาย  
เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอาชีพในการก่อสร้าง

ไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดงานจ้างเหมาะทำการซ่อมทางที่ถูก  
อุทกภัยและรายการละเอียดต่อท้ายสัญญา ซึ่งเป็นสาเหตุหลัก  
ของการพังของสะพาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในความ  
เสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดี กรรมการตรวจการจ้าง และผู้ควบคุม  
งานโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบเพียงใด ? ผู้สนใจสามารถศึกษา  
ได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๖ และ  
คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงาน  
ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะ  
กรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานว่า แม้ระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะให้อำนาจในการ  
เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร  
ก็มิได้หมายความว่า จะใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ เพราะการใช้  
อำนาจดังกล่าวยังต้องอยู่ภายใต้รูปแบบและรายละเอียดของ  
สัญญา ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการ  
จ้างและผู้ควบคุมงานจึงควรที่จะศึกษารูปแบบและรายละเอียดของ  
สัญญาให้เข้าใจชัดเจน นอกจากนี้ ในส่วนผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง  
คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานจะต้องแต่งตั้งผู้ที่มี  
ความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เพื่อให้คณะกรรมการตรวจ  
การจ้างหรือผู้ควบคุมงานใช้อำนาจหน้าที่ของตนด้วยความ  
ระมัดระวังภายใต้ความรู้ความเชี่ยวชาญของตน

\*\*\*\*\*