

เรื่องที่ ๑

ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด : กรณีใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๔/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ทำให้ได้รับความเสียหายจากการขาดรายได้และไม่ เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการและเสื่อมเสียชื่อเสียง จึงมีหนังสือ ร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย เป็นกรณี ที่ผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี มิได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระยะเวลาในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครองในกรณีที่ผู้เสียหายได้ใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงาน ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐมิได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันดังกล่าว

**ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด :
กรณีใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ**

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองทาง โดยอาจฟ้องคดีต่อศาลซึ่งจะเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ขึ้นอยู่กับว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดเป็นสำคัญ หรือผู้เสียหายอาจเลือกที่จะใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัด (หรือกระทรวงการคลังกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด) ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีนี้หากผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้เสียหายก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาได้เช่นเดียวกัน โดยหากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ผู้เสียหายจะต้องฟ้องภายในระยะเวลาใด ? ระหว่าง “หนึ่งปี” ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือ “ภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งศาลปกครอง
สูงสุดที่ ๖๒๔/๒๕๕๓ มีคำตอบในเรื่องนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหาร
ส่วนตำบลบ้านกง) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
วินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กรณีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่
ราชการโดยทุจริต และนายกององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกง
ได้มีคำสั่งที่ ๕๕/๒๕๔๗ ไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของ
คณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา
เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากกระบวนการสอบสวนเป็นไป
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ปรากฏว่าขณะที่คดีอยู่ในระหว่าง
การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการ
สอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีใหม่ โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย
อย่างร้ายแรงชุดเดิม และต่อมาได้มีคำสั่งที่ ๓๕๑/๒๕๕๐ ไล่อ
ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าว
เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี
ได้รับความเสียหาย ขาดรายได้ ขาดประโยชน์เจริญก้าวหน้า
ในหน้าที่ราชการและเสื่อมเสียชื่อเสียง จึงได้มีหนังสือลงวันที่
๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และหนังสือลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์
๒๕๕๒ ร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้น
สังกัดของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงให้
ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย แต่ไม่มีการชดใช้ค่าเสียหาย
แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน

๒๕๕๓ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องต่อศาลขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดทางหนึ่ง กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนอีกทางหนึ่ง ในกรณีนี้มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ควรได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และคดีที่ไม่อยู่

ในอำนาจของศาลปกครองเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับ มาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ตามลำดับ แต่มิได้มีการพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีการขออนุมัติขยายระยะเวลาการพิจารณาคำขอดังกล่าว แต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เลือกที่จะใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่พิจารณาดำเนินการตามคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ เป็นอย่างซ้ำ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และการกระทำซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจาก

การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเตรียมการ และการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง กรณีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย หรือหากหน่วยงานของรัฐมิได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ (หรือภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ขยายออกไปอีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน) ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑

และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๑๐๖ แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่องที่ ๒

ผู้ถือหุ้นในนิติบุคคล ... จะเข้ามาเป็นผู้ร้องสอด ในคดีปกครองได้หรือไม่ ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๗/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีที่บุคคลภายนอกได้ยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งทำขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)) โดยบุคคลภายนอกอ้างว่าตนเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ศาลปกครองไม่อนุญาตให้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าว เนื่องจากคำพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น เมื่อบุคคลภายนอกมิใช่เป็นคู่สัญญาที่พิพาท จึงไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงตามกฎหมายในผลแห่งคดีแต่อย่างใด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การที่บุคคลภายนอกร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอดนั้น เป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาถึงเหตุผลสมควรและความจำเป็นในแต่ละกรณีที่จะอนุญาตให้บุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณี ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘

๒. การร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอดตาม มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง ผู้ร้องขอจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผล แห่งคดี และคำพิพากษาของศาลจะต้องมีผลกระทบโดยตรงและ ผูกพันผู้ร้องขอตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น คำพิพากษาจะมีผลผูกพันเฉพาะ ผู้ที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น บุคคลภายนอกที่เป็นเพียง “ผู้ถือหุ้น” ของ นิติบุคคลซึ่งเป็นคู่สัญญา จึงไม่อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาท โดยการร้องสอดได้

**ผู้ถือหุ้นในนิติบุคคล ... จะเข้ามาเป็นผู้ร้องสอด
ในคดีปกครองได้หรือไม่ ?**

หลักสำคัญประการหนึ่งที่ศาลปกครองได้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในคดีปกครอง คือ เรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดี โดยข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นดุลพินิจของศาลปกครองที่จะนำมาปรับใช้เป็นรายกรณีไป เพราะนอกจากจะต้องพิจารณาดำหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ศาลยังต้องพิจารณาด้วยว่ามีเหตุผลสมควรและมีความจำเป็นที่จะอนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีโดยการร้องสอดหรือไม่ ดังเช่นกรณีการเป็นผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลโดยผู้ถือหุ้นจะเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่นิติบุคคลเป็นคู่กรณีในคดีปกครองได้หรือไม่ หากคำตอบได้จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๗/๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ร. จำกัด) และผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)) ได้ทำสัญญาร่วมดำเนินการรายการโทรทัศน์ โดยผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บค่าโฆษณาส่วนเกินจากผู้ฟ้องคดี โดยไม่ให้ส่วนลด

ทางการค้าให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการปฏิบัติผิดสัญญาร่วมดำเนินการรายการโทรทัศน์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชดใช้เงิน ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีได้ฟ้องแย้งขอให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้เงิน เนื่องจากการปฏิบัติผิดสัญญาร่วมดำเนินการรายการโทรทัศน์ด้วยเช่นกัน แต่ในระหว่างที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ส่งคำให้การเพิ่มเติมแก่คำฟ้องแย้งนั้น ผู้ร้องสอด (นาย ป.) ได้ยื่นคำร้องสอดขอเข้ามาในคดีโดยอ้างว่าตนเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ รายได้ และผลกำไรในรูปของเงินปันผลตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี และโต้แย้งว่าข้อพิพาทตามสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่สัญญาทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและคำฟ้องแย้ง โดยเหตุผลของการร้องสอดเพราะมีเจตนาให้ได้รับความคุ้มครอง เพราะเหตุมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี ไม่ได้มีเจตนาเข้าเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด โดยนำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด (๑) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น และ (๒) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมและจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียว โดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น แต่แม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันเลย เมื่อผู้ร้องสอดกล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีในรายได้และผลกำไรในรูปของเงินปันผลตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี จึงร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาร่วมดำเนินการรายการโทรทัศน์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยโต้แย้งว่าสัญญาดังกล่าวไม่ใช่สัญญาทางปกครอง จึงไม่ต้องรับผิดตามสัญญาและขอใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นการขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หารือเป็นการร้องสอดเพราะเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในการพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าผู้ร้องสอดมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีหรือไม่ เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ร่วมดำเนินการรายการโทรทัศน์ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ฟ้องแย้งขอให้คู่สัญญาชดใช้เงินตามสัญญา ผลแห่งคำพิพากษาย่อมผูกพันเฉพาะคู่สัญญา ผู้ร้องสอดซึ่งมิใช่เป็นคู่สัญญาแต่ได้ยื่นคำร้องสอดขอเข้ามาในคดี โดยอ้างว่าตนเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการประกอบกิจการ รายได้ และผลกำไรในรูปของเงินปันผลตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวยังฟังไม่ได้ว่าได้รับผลกระทบโดยตรงตามกฎหมายในผลแห่งคดีนี้ อีกทั้งผลแห่งคำพิพากษาก็ไม่ผูกพันผู้ร้องสอด กรณีจึงไม่มีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นได้วางหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) บุคคลภายนอกร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการ ร้องสอดได้หรือไม่ ศาลจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ และเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาถึงเหตุผลสมควรและ จำเป็นของการเข้าเป็นคู่กรณีในคดี

(๒) หลักการสำคัญของ การเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะ ผู้ร้องสอดตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ผู้ร้องขอจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามกฎหมายในผลแห่งคดี โดยคำพิพากษาของศาลจะต้องมี ผลกระทบโดยตรงและผูกพันผู้ร้องขอตามกฎหมาย ซึ่งคดีนี้มี ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ผลของคำพิพากษาผูกพันเฉพาะ คู่สัญญาเท่านั้น เมื่อผู้ร้องสอดเป็นเพียง “ผู้ถือหุ้น” ไม่ได้เป็น คู่สัญญา จึงย่อมไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษา ที่จะเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอดได้

เรื่องที่ ๓

ละเอียดต่อหน้าที่ ... ระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่าง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

สมาชิกรัฐสภาเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบความประพฤติของนายกเทศมนตรี และผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำวินิจฉัยหรือมีความเห็นให้ยุติเรื่อง ไม่ใช่การทำคำสั่งทางปกครองตามบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ริเริ่มใช้อำนาจได้ด้วยตัวเองโดยไม่ต้องรอให้มีผู้ยื่นคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มี ๒ ลักษณะ คือ

๑. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้มีผู้ยื่นคำขอ จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

๒. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นได้จนกว่าจะมีผู้ยื่นคำขอ จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ละเลยต่อหน้าที่ ... ระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่าง

“หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ” ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เจ้าหน้าที่สามารถริเริ่มได้ด้วยตนเอง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เจ้าหน้าที่จะริเริ่มได้ต่อเมื่อมีคำร้องขอเท่านั้น ซึ่งการพิจารณาว่าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ประเภทใดในสองประเภทดังกล่าว นอกจากจะมีความสำคัญในการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว ยังมีความสำคัญในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทด้วย โดยระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติทั้งสองกรณีดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เช่นเดียวกัน แต่จะมีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกันหรือไม่ ? อย่างไร ? คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๕๔ มีคำตอบในเรื่องนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลได้ร้องเรียนต่อสภาตำบล เพื่อขอให้ตรวจสอบความ

ประพจน์ของนายกเทศมนตรีว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมีพฤติการณ์
รับเงินจากผู้รับจ้างเหมางานก่อสร้างกับเทศบาล ประธาน
สภาเทศบาลจึงได้มีหนังสือรายงานต่อนายอำเภอ และต่อมา
ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีความเห็นว่าข้อเท็จจริง
ยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่านายกเทศมนตรีมี
พฤติการณ์ดังกล่าว จึงเห็นควรยุติเรื่องไว้ก่อนและมีหนังสือ
แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดี
เห็นว่าขั้นตอนการสอบสวนและผลการวินิจฉัยไม่ชอบด้วย
กฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษา
หรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี และให้
ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยว่านายกเทศมนตรีมีความประพฤติในทางที่จะนำมา
ซึ่งความเสียหาย เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
ใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี
ดำเนินการให้มีการสอบสวนเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว
วินิจฉัยหรือมีความเห็นให้ยุติเรื่อง มิได้เสนอความเห็นต่อ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐานเพื่อให้
รัฐมนตรีฯ ใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้น
มิใช่การทำคำสั่งทางปกครองตามบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง”
ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ คงเป็นแต่เพียงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการ
เตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ซึ่งในกรณีนี้ คือ คำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และผู้ฟ้องคดีเองก็มีความประสงค์สุดท้ายที่จะให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่านายกเทศมนตรีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ พร้อมด้วยหลักฐานเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นสำคัญ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จึงเป็นผู้แทนปวงชนในเขตเทศบาลตำบล ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยการตรวจสอบการบริหารงานของนายกเทศมนตรีได้เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของท้องถิ่นและปวงชนในเขตเทศบาลตำบล ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในเทศบาลตำบล จึงมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะที่นายกเทศมนตรีต้องจัดทำตามอำนาจหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของสภาเทศบาล การปล่อยให้นายกเทศมนตรีซึ่งมีพฤติการณ์น่าสงสัยว่ารับเงินจากผู้รับเหมายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนคนอื่นที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลตำบล กรณีจึงถือได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกรณีดังกล่าว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายจำต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

นอกจากนี้ ในส่วนของระยะเวลาการฟ้องคดี มาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งการยื่นฟ้องคดีปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นเองไม่ได้ โดยจะกระทำการนั้นได้ต่อเมื่อมีผู้ยื่นคำขอเท่านั้น เมื่ออำนาจหน้าที่ที่จะเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ถูกฟ้องคดีเริ่มใช้ได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ดำเนินการ การฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ทราบว่าจะขอเท็จจริงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ จึงเห็นควรให้ยุติเรื่องไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงยอมรัฐหรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในวันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไว้ ๒ ลักษณะ คือ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องริเริ่มใช้อำนาจ

ออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอให้มีผู้ยื่นคำขอ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ถ้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นได้จนกว่าจะมีผู้ยื่นคำขอ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

เรื่องที่ ๔

สิทธิฟ้องคดีต่อศาล : หากหน่วยงานมีข้อขัดข้อง ในการบังคับทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๕๔ และที่ ๑๒๘/๒๕๕๔
สาระสำคัญ

กรณีที่นาย ผ. ข้าราชการของกรมศุลกากรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายได้ถึงแก่ความตายและทายาทโดยธรรมของนาย ผ. ไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทน กรมศุลกากรในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ และหากมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการบังคับทางปกครอง กรมศุลกากรก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทโดยธรรมของนาย ผ. ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่กรมศุลกากรได้ภายใน ๑ ปีนับแต่กรมศุลกากรได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาย ผ. เจ้ามรดก

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. วันที่ถือว่ากรมศุลกากรได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ คือ วันที่มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้ประโยชน์ในการชำระภาษี

๒. หากหน่วยงานทางปกครองมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง โดยการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หน่วยงานมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

**สิทธิฟ้องคดีต่อศาล : หากหน่วยงานมีข้อขัดข้อง
ในการบังคับทางปกครอง**

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานได้ ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) โดยหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) และถ้า เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ชำระเงินให้ครบถ้วนภายในกำหนดเวลา โดยหลักตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการ บังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจ ที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตาม คำสั่งนั้นได้อยู่แล้ว โดยกรณีที่เป็นคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดไม่มีการชำระให้ครบถ้วนและเจ้าหน้าที่ได้มี หนังสือเตือนแล้ว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อ ชำระเงินให้ครบถ้วนได้ (มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หากต่อมาเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งให้ทายาทโดยธรรมชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนผู้ตาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ ประกอบมาตรา ๑๖๐๐) ได้หรือไม่ ? และหากทายาทโดยธรรมก็ไม่ยอมชดใช้อีก หน่วยงานของรัฐจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำสั่งบังคับให้ทายาทโดยธรรมของผู้ตายชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ ? ปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักการสำคัญไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๕๔ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๘/๒๕๕๔

โดยข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า มีราษฎรกลุ่มหนึ่งได้ยื่นหนังสือร้องเรียนเพื่อขอให้มีการตรวจสอบกรณีมีบริษัทผู้ส่งออกร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรกระทำการทุจริตในการส่งออกสินค้าและการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร และจากการสอบสวนข้อเท็จจริงพบว่า นาย ผ. ข้าราชการสังกัดกรมศุลกากร มิได้ทำการรื้อยดวงตราตะกั่วและประทับตรา กศก. อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของกรมศุลกากร เป็นช่องทางให้ผู้ส่งออกกระทำการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความ **ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งออกสินค้า ผู้ฟ้องคดี (กรมศุลกากร) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑

เมษายน ๒๕๔๘ (ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความ
รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) ให้นาย ผ. และ
พวกรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามจำนวน
เงินของบัตรภาษีที่นำไปใช้ประโยชน์แล้ว แต่ต่อมาวันที่ ๒๖
มิถุนายน ๒๕๔๙ นาย ผ. ได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มี
หนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น
ทายาทโดยธรรมของนาย ผ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว
แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล
ปกครองเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ขอให้พิพากษาหรือมี
คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูก
ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีนาย ผ. ผู้ตาย ปฏิบัติ
หน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยไม่ปฏิบัติตาม
ระเบียบและคำสั่ง เป็นเหตุให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. กระทำ
การทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ทำให้ทางราชการ
ได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ
ละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อ
หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีการออก
บัตรภาษีให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. และได้มีการวางฎีกาเบิกเงิน
ตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

ตามจำนวนเงินของบัตรภาษีดังกล่าว วันวางฎีกา (ได้มีการวางฎีกาหลายฉบับในช่วงระหว่างวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๙) จึงเป็นวันกระทำละเมิด การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ ให้นาย ผ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งให้นาย ผ. ชดใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลา ๑๐ ปีนับแต่วันที่มีการทำละเมิด (มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งหากนาย ผ. ไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย ผ. และขายทอดตลาดได้ (มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้รับชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็ไม่ตัดสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนแทนนาย ผ. ผู้ตาย ผู้ฟ้องคดีใน

ฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิด จึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนาย ผ. ผู้ตายเจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ตายใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี (มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒) ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒) และโดยที่คดีนี้เป็นกรณี queผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนาย ผ. ผู้ตาย จึงอยู่ในบังคับต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ๑ ปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก (มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ขอให้กรมบัญชีกลางจ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทของนาย ผ. จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่นาย ผ. ถึงแก่ความตาย ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

จากคำสั่งดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย
วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน
จากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไว้
๒ ประการ กล่าวคือ

๑. วันที่ถือว่ากรมศุลกากรได้รับความเสียหายจาก
การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือ “วันทำละเมิด” คือ วันที่
มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้ประโยชน์
ในการชำระภาษี

๒. หากหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มี
หน้าที่เกี่ยวข้อง มีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ
การบังคับทางปกครอง โดยการยึดอายัดทรัพย์สิน และขาย
ทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตามมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถใช้สิทธิฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองได้

เรื่องที่ ๕
“สิทธิของชุมชน” กับการเป็น “ผู้ร้องสอด”
ในคดีปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๓/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

ศาลปกครองมีคำสั่งอนุญาตให้บุคคลที่อยู่อาศัยในชุมชนหรือบริเวณใกล้เคียงที่ดินพิพาทและได้ยื่นคำร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามในคดีตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องเป็นผู้ประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในบริเวณที่พิพาทมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

“สิทธิ” ของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นชุมชนเพื่อเข้าเป็นผู้ร้องสอดในคดีปกครองนั้น แม้ผู้ร้องสอดจะไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินพิพาท แต่หากผู้ร้องสอดได้อยู่อาศัยในชุมชนหรือบริเวณใกล้เคียงโดยที่ “ได้ใช้ประโยชน์” และ “ได้รับประโยชน์” จากการอาศัยและประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับที่พิพาทแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับการรับรองและคุ้มครองตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีในฐานะผู้ร้องสอดเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

“สิทธิของชุมชน” กับการเป็น “ผู้ร้องสอด” ในคดีปกครอง

การที่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีต้องการเข้าร่วมเป็นคู่ความในคดี หรือต้องการเข้าเป็นผู้ร้องสอดในคดีปกครองนั้น ข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดว่า หากบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีจะเข้าเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอดด้วยความสมัครใจเอง (๑) เพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่หรือ เพราะมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (๒) เพราะมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น

จากบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว บุคคลภายนอกที่จะเข้าเป็นผู้ร้องสอดนั้น ต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึง “สิทธิ” ของบุคคลนั้นอย่างไร มีขอบเขตในการพิจารณาอย่างน้อยเพียงใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๓/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัย
เรื่องนี้ดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน
จำนวน ๕๒ แปลง ตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์
(น.ส. ๓ ก.) ตั้งแต่ก่อนที่ทางราชการจะมีประกาศเขตป่าคุ้มครอง
ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดป่าคลองแม่รำพึงในท้องที่ตำบล
บางสะพานใหญ่ อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
ให้เป็นป่าคุ้มครอง พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก่อนประกาศใช้ประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และก่อนประกาศป่าสงวนแห่งชาติ
ป่าคลองแม่รำพึงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖๕ (พ.ศ. ๒๕๐๙)
ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
และเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าคลองแม่รำพึง แต่ต่อมาผู้ถูก
ฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมที่ดิน) ได้มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก.
เนื่องจากออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดย
เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าคุ้มครองและเขตป่าสงวนแห่งชาติ
อันมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย
จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

แต่ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง
ชั้นต้น นาย ส. กับพวกรวมสามสิบสามคนได้ยื่นคำร้องสอดเข้า
เป็นคู่ความฝ่ายที่สาม โดยอ้างว่าเป็นผู้ประกอบการอาชีพและอาศัย
อยู่โดยรอบบริเวณพื้นที่พิพาท อีกทั้งยังเป็น “ผู้ใช้ประโยชน์”

และ “ได้รับประโยชน์” ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากพื้นที่ป่าชายเลนที่พิพาทดังกล่าว อันถือเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และ มาตรา ๖๗ ใต้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยร่วมกับประชาชนในพื้นที่จัดตั้งกลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น ดังนั้น หากให้มีการออกเอกสารสิทธิแก่เอกชนในพื้นที่พิพาท ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน ระบบนิเวศ และประโยชน์สาธารณะอย่างแน่นอน จึงร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีนี้ เพื่อเรียกร้องให้ได้รับความรับรอง คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

ผู้ร้องสอดในคดีนี้เป็นเพียงผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือบริเวณใกล้เคียงที่พิพาท กรณีจะถือเป็นผู้มีสิทธิที่จะเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ การขอให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๕๒ แปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพของ

สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับที่พิพาทมีปัญหาว่าเป็นที่ดิน ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากเป็นเขตป่าคุ้มครองและเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น ผู้ร้องสอดทั้งสามสิบสามคนซึ่งมีภูมิลำเนา ประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยในบริเวณที่พิพาทดังกล่าว ย่อมมี สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจน มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลาย ทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อันเป็นสิทธิที่ได้รับการ คุ้มครองและคุ้มครองตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วยเหตุนี้ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในบริเวณดังกล่าวย่อมกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของ ผู้ร้องสอด การร้องสอดของผู้ร้องทั้งสามสิบสามคน จึงเป็นการร้องสอดเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิของ

ผู้ร้องในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๕๗
วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำร้องสอด
ของผู้ร้องทั้งสามสิบสามคนไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการวางหลัก
การพิจารณาในเรื่องของ “สิทธิ” ของบุคคลที่รวมตัวกัน
เป็นชุมชนในการที่จะเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีปกครอง
ว่า แม้ผู้ร้องสอดจะไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง
การทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินพิพาท ซึ่งมีปัญหาว่าห้าม
ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากเป็นสาธารณ
สมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ หากผู้ร้องสอดได้อยู่
อาศัยในชุมชนหรือบริเวณใกล้เคียงที่มีสิทธิได้รับการ
รับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
โดย “ได้ใช้ประโยชน์” และ “ได้รับประโยชน์” จากการอาศัย
และประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับ
ที่พิพาทแล้ว ย่อมมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีใน
ฐานะผู้ร้องสอด เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการใช้
สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

เรื่องที่ ๖

ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ฤา ... จะเรียกร้องความเป็นธรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดียื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ชำรุด ใช้งานแล้ว หรือเหลือใช้ แต่ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะมีคำสั่งไม่อนุญาตและออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหยุดประกอบกิจการ เนื่องจากสถานประกอบการตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ต้องห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อ ๑๔ วรรคสอง (๒๑) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ และถึงแม้จะมีผู้ประกอบการอาชีพเดียวกันมีสถานประกอบการตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวก็ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ

แตกต่างกันที่จะถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น จะต้องเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น กรณีที่บุคคลใดกระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายอยู่แล้ว ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนตามหลักความเสมอภาคได้

**ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
ถ้า ... จะเรียกร้องความเป็นธรรม**

เนื่องจากโดยสภาพของขยะมีทั้งขยะที่ย่อยสลายได้ง่าย ไม่เป็นอันตราย ไม่ส่งกลิ่นเหม็น บางประเภทย่อยสลายได้ยาก ส่งกลิ่นเหม็น มีสารพิษปลอมปนหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ “ขยะ” จึงย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่มิใช่ว่าขยะจะไร้ประโยชน์เสียเลยทีเดียว หลายคนที่ยึดอาชีพเก็บขยะหรือของเก่าขายกลายเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้อย่างงดงามและนับวันจะมีผู้ประกอบการประเภทนี้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการค้าเร่รับซื้อของเก่าตามสถานที่ต่าง ๆ หรือการตั้งสถานประกอบการค้าเป็นกิจลักษณะ ซึ่งผู้ประกอบการบางรายได้ขออนุญาตดำเนินการอย่างถูกต้อง แต่บางรายอาจหลบเลี่ยงดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือใช้พื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาต ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะต้องควบคุมดูแลและตรวจสอบอย่างรอบคอบ เพื่อให้การประกอบกิจการดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ดังเช่นการควบคุมการใช้พื้นที่ซึ่งกฎหมายห้ามใช้เป็นสถานที่ตั้งเพื่อประกอบกิจการซื้อขายหรือเก็บเศษวัสดุ แต่ก็มีผู้ลักลอบประกอบกิจการในพื้นที่นั้นหลายราย หากต่อมามีผู้ประกอบการบางรายได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการในบริเวณดังกล่าว แต่เจ้าพนักงาน

ท้องถิ่นกลับไม่อนุญาต จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็น
 ธรรมต่อผู้ขออนุญาตหรือไม่ ? และเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้อง
 อนุญาตให้ประกอบกิจการหรือไม่ ?

ปัญหาดังกล่าวมีคำตอบปรากฏตามคำพิพากษาศาล
 ปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑/๒๕๕๓ ซึ่งข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดี
 ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
 ประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ซำรุด ไซ้แล้วหรือเหลือใช้
 แต่ผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) รับมอบอำนาจจาก
 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะเจ้า
 พนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งไม่อนุญาตและออกคำสั่งให้หยุด
 ประกอบกิจการ เนื่องจากสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่
 ริมนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางเท่ากับ ๘ เมตร และอยู่ใน
 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ประเภท ย. ๓
 ซึ่งเป็นที่ดินห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินในการซื้อขายหรือเก็บเศษวัสดุ
 ทั้งไม่เข้าข่ายยกเว้น คือ ไม่ใช่ที่ดินที่ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มี
 ขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ตามข้อ ๑๔ (๒๑) ของกฎ
 กระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙
 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการเป็น
 การไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในบริเวณเดียวกันนั้นมีผู้ประกอบ
 กิจการลักษณะเดียวกับผู้ฟ้องคดีหลายราย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็น
 การเลือกปฏิบัติ จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและให้ผู้ถูกฟ้องคดี
 ออกใบอนุญาตตามคำขอ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (๒๑) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดว่า ที่ดินประเภท ย. ๓ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว ห้องแถว หรือตึกแถว ... และที่ดินประเภทนี้ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการซื้อขายหรือเก็บเศษวัสดุ เว้นแต่ที่ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของชนิดใช้แล้วหรือเหลือใช้ โดยระบุในคำขอรับใบอนุญาตว่าสถานประกอบการตั้งอยู่ในเขตพื้นที่สีเหลืองประเภท ย. ๓ และอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีความกว้างเพียง ๘.๕๐ เมตร สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการซื้อขายหรือเก็บเศษวัสดุ ตามข้อ ๑๔ วรรคสอง (๒๑) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๔๒ ของกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ มีอำนาจในการควบคุมการประกอบกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจที่จะออกใบอนุญาตประกอบกิจการหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์

และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดได้ และถึงแม้ผู้ฟ้องคดี จะได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโดยได้ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ ทุกประการแล้วก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่อาจออกใบอนุญาต อันเป็นการขัดกับข้อ ๑๔ (๒๑) ของกฎกระทรวงดังกล่าวได้ และการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ ต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันที่ถือว่าเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลได้ต่อเมื่อการปฏิบัติ ต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันนั้น ต้องเป็น การปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่กรณีของผู้ฟ้องคดี ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิหรือความชอบธรรมใดๆ ที่จะเรียกร้องให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันเป็นการเรียกร้องให้กระทำการ ที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ ประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ซำรุด ไซ้แล้ว หรือเหลือใช้ ตามหนังสือที่ กท ๙๗๐๔/๔๐๑๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ จึงชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยตามหลักกฎหมาย เรื่องหลักความเสมอภาคที่เรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ

อย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันที่จะถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลก็ต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น กรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้มีการกระทำผิดกฎหมายอยู่แล้ว ก็ไม่อาจจะเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนตามหลักความเสมอภาคได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่การดำเนินการทางปกครองเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับ ถึงแม้ว่ากรณีผู้ยื่นคำขอจะได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับหนึ่งกำหนดทุกประการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำตามที่ร้องขอแล้วก็ตาม แต่หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับอื่นๆ กำหนดไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ย่อมมีอำนาจที่จะไม่กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายดังกล่าวได้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

เรื่องที่ ๗

เพียงยื่นซองเสนอราคา ... จะถือว่า
เป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้วหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๑/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยื่นซองเสนอราคา
ในนามบริษัท แต่ไม่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคา
ไม่ถือว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสีย
ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหาร
ส่วนตำบล อันจะมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกดังกล่าวต้อง
สิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตร. วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่จะถือว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น
ผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การ
บริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่
องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว
มีเจตนาประสงค์ให้ตนเองได้รับประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้
บุคคลอื่นโดยการใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับโครงการนั้นๆ
แต่การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงแต่ยื่นซอง

เสนอราคา โดยมีได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญาจึงไม่อาจถือได้ว่าเข้าไปถือเอาประโยชน์หรือเข้าไปดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ อันจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดลงแต่อย่างใด

เพียงยื่นของเสนอราคา ... จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้วหรือไม่ ?

มาตรา ๔๗ ตริ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอทำการสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วกรณีมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลง ด้วยเหตุที่ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่บ่งองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนอกจากกระบวนการสอบสวนเพื่อให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงจะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง และเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวได้ใช้อำนาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับโครงการหรือการดำเนินการที่จะต้องทำสัญญาในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่นด้วย

ดังนั้น กรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้แต่เพียงยื่นซองเสนอราคา แต่มิได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๑/๒๕๕๓ ได้วินิจฉัยดังนี้

ผู้ฟ้องคดีขณะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อผูกพันบริษัท ส. แต่เพียงผู้เดียว ได้ยื่นซองสอบราคาในนามบริษัทตามโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังในหมู่บ้านที่องค์การบริหารส่วนตำบลประกาศสอบราคา แต่ไม่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้ดำเนินการสอบสวนกรณีดังกล่าวโดยสอบปากคำพยานบุคคลและพิจารณาพยานหลักฐาน โดยไม่ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริง และไม่สอบปากคำหรือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง โดยอ้างเหตุว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณียื่นซองเสนอราคาแล้ว แต่ไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นเพียงการแสดงเจตนาที่จะทำสัญญาเท่านั้น และเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราช

บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนจะมีคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ กระบวนการสอบสวนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดียื่นซองเสนอราคาเป็นเพียงคำเสนอจะทำสัญญา ซึ่งเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทำคำสนอง สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับองค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่เกิดขึ้น และยังไม่มิตินิติสัมพันธ์ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อกัน และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับโครงการ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตาม

มาตรา ๔๗ ตรี วรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะการจะถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนี้ หมายถึง การที่ได้เข้าไปถือเอาประโยชน์หรือเข้าไปดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นแล้วไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยมีเจตนาประสงค์ให้ตนได้รับประโยชน์หรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่น ดังนั้น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้ยื่นขอเสนอราคา แต่ถูกคณะกรรมการปรับตกไปก่อนจะได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญาจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงหาใช่เป็นการเข้าไปถือเอาประโยชน์หรือเข้าไปดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ซึ่งจะมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายลักษณะความ “เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การ

บริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล” ตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้อง มีเจตนาประสงค์ให้ตนเองได้รับประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้ บุคคลอื่นโดยการใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับโครงการนั้น เช่น กรณีนายกเทศมนตรีใช้อำนาจเลือกโรงแรมซึ่งบุตรเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพัน นิติบุคคลเป็นสถานที่จัดการประชุมสัมมนาโดยมีเจตนา หรือเอื้อประโยชน์ให้กับโรงแรม เพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะปลดเปลื้องภาระหนี้สิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๙/๒๕๕๔) แต่เมื่อคดีนี้สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลเพียงแต่ยื่นซองเสนอราคาและมีได้รับเลือกให้เข้า ทำสัญญาเท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าเข้าไปถือเอาประโยชน์ หรือเข้าไปดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตน ดำรงตำแหน่งอยู่ อันจะถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อมซึ่งทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลสิ้นสุดลง

เรื่องที่ ๘

การใช้อำนาจของทันตแพทยสภา

ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพทันตกรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๘/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทันตกรรมโดยรู้ว่าผู้สัมภาษณ์เป็นผู้สื่อข่าวและแสดงถึงความรู้ความชำนาญอันเป็นลักษณะหรือจุดเด่นของการให้บริการที่สถานประกอบวิชาชีพของตน ถือเป็น การจงใจให้ข้อมูลต่อผู้สื่อข่าวและเป็นการยินยอมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมให้ปรากฏแก่ประชาชนหรือสาธารณชนทางสื่อมวลชนอย่างชัดเจน อันเป็นการประพฤติดิฉิดข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การวินิจฉัยความผิดของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามข้อ ๒๒ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้กระทำจะต้องรู้สำนึกในการกระทำและคาดหมายได้ว่าบทสัมภาษณ์ของตนจะถูกนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชนและอยู่ในภาวะวิสัยและพฤติการณ์ที่

สามารถจะป้องกันมิให้เกิดการกระทำเช่นนั้นขึ้นได้ แต่ไม่ใช่
ความระมัดระวังตามสมควร การกระทำดังกล่าวถือเป็นการเจตนา
ที่จะประพฤตินิติจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของตน

การใช้อำนาจของทันตแพทยสภา ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพทันตกรรม

ในปัจจุบันการประกอบวิชาชีพทางการแพทย์ได้รับความสนใจและมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในแง่ของความต้องการในการประกอบอาชีพและในแง่ของการควบคุมตรวจสอบจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ ดังจะเห็นได้จากการที่สังคมได้รับรู้ข่าวคราวเกี่ยวกับปัญหาความผิดพลาดในการบริการทางการแพทย์หลายต่อหลายครั้ง และหลายๆ ครั้งก็กลายเป็นข้อพิพาทฟ้องเป็นคดีต่อศาลให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์รับผิดชอบ ทั้งในส่วนของความรับผิดทางแพ่งและทางอาญา เพราะโดยลักษณะงานของผู้ที่ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์จะเป็นงานที่มีลักษณะแตกต่างจากการประกอบวิชาชีพอื่นๆ ซึ่งต้องเน้นผู้มีจริยธรรมและคุณธรรมตามลักษณะวิชาชีพของตนเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตมนุษย์เป็นสำคัญด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวปฏิบัติหรือประพฤติดิจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพและบทบัญญัติของกฎหมาย ดังเรื่องที่คุณเขียนจะนำมาเป็นกรณีศึกษาตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๘/๒๕๕๓

ข้อเท็จจริงมีว่า เลขาธิการทันตแพทยสภาได้กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ทันตแพทยสภา) ว่าประพฤติดัด

จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม ซึ่งคณะอนุกรรมการสอบสวน เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการยินยอมให้โฆษณาและ เผยแพร่การประกอบวิชาชีพทันตกรรมออกไปในสื่อมวลชน ในทำนองโฆษณาคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถของตนหรือ ของผู้อื่น จึงมีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี และต่อมานายก ทันตแพทยสมาคมมีคำสั่งที่ ๘/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่ง ลงโทษดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาต ให้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม และได้รับใบอนุญาตประกอบ กิจการสถานพยาบาล กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบ วิชาชีพทันตกรรม โดยจะต้องประพฤติตามจรรยาบรรณแห่ง วิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วย จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งข้อบังคับ ที่กำหนดไว้เป็นสิทธิประการหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิแสดง ข้อความหรือแจ้งความเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทันตกรรม ของตนเฉพาะที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๕ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ เช่น ชื่อ นามสกุล คำประกอบชื่อ ตำแหน่ง ยศ ชื่อปริญญา วุฒิบัตร สาขาของวิชาชีพ เวลาทำการ และข้อ ๒๒ กำหนดว่า ผู้ประกอบ วิชาชีพทันตกรรมต้องไม่โฆษณา ใช้ จ้าง หรือยินยอมให้ผู้อื่น โฆษณาการประกอบวิชาชีพทันตกรรม ความรู้ความชำนาญ

ในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตน แต่ปรากฏว่าในระหว่างการประกอบวิชาชีพทันตกรรมนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตน และได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ไปเผยแพร่ในรูปบทความทางหนังสือพิมพ์ โดยในบทความนั้นปรากฏรูปภาพของผู้ฟ้องคดีพร้อมข้อความบอกชื่อนามสกุลของผู้ฟ้องคดีได้รูปภาพ และมีคำสัมภาษณ์ของผู้ฟ้องคดีในลักษณะของการโฆษณาความรู้ความสามารถของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่ได้ทราบข้อความดังกล่าวเกิดความสนใจ และยังเป็นการจูงใจเพื่อให้มาใช้บริการของตน อีกทั้งยังปรากฏว่ารูปภาพผู้ฟ้องคดีกำลังทำฟันแก่ผู้ป่วย และพนักงานนวดกำลังนวด พร้อมมีข้อความได้รูปภาพว่านวดไปทำฟันไป จึงเป็นการแสดงให้เห็นปรากฏเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงการให้สัมภาษณ์ของผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวโดยรู้อยู่ก่อนแล้วว่าผู้สัมภาษณ์เป็นผู้สื่อข่าว ย่อมคาดหมายได้ว่าผู้ขอสัมภาษณ์ประสงค์ที่จะนำข้อมูลที่ได้สัมภาษณ์ไปใช้เพื่อการเผยแพร่ เมื่อผู้ฟ้องคดีให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตน โดยแสดงถึงความรู้ความชำนาญอันเป็นลักษณะหรือจุดเด่นในการให้บริการที่สถานประกอบวิชาชีพของตน จึงเป็นการจงใจให้ข้อมูลที่ให้สัมภาษณ์นำไปสู่การเผยแพร่ต่อประชาชนหรือสาธารณชน ซึ่งถือเป็นรูปแบบการโฆษณาอย่างหนึ่ง การกระทำความดังกล่าวถือเป็นการแสดงเจตนาและเป็นการยินยอมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลการประกอบ

วิชาชีพทันตกรรมให้ปรากฏแก่ประชาชนหรือสาธารณชน ทางสื่อมวลชนอย่างชัดเจน อันเป็นการประพฤติผิดข้อบังคับ ทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๒๒ และการที่ผู้ฟ้องคดีประกอบวิชาชีพ ทันตกรรมโดยได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพดังกล่าว มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ย่อมเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจ ในข้อบังคับที่กำหนดไว้เป็นจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของตน เป็นอย่างดี แต่กลับไม่ระมัดระวังตามสมควรแก่วิชาชีพ โดยมีการประพฤติก่อให้เกิดการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการ ประกอบวิชาชีพของตนในทำนองเผยแพร่คุณวุฒิ ความรู้ความสามารถของตน ทั้งที่อยู่ในภาวะวิสัยที่สามารถกระทำการ ป้องกันได้ ไม่ว่าจะเป็นการงดการให้สัมภาษณ์ หรือการขอตรวจ บทสัมภาษณ์หรือบทความก่อนที่จะมีการเผยแพร่ออกไปสู่ ประชาชนหรือสาธารณชน อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังมีเว็บไซต์ที่เป็น ช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในการประกอบวิชาชีพ ของตน ซึ่งมีชื่อเช่นเดียวกับชื่อบริษัทที่ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียน ตามกฎหมาย และเคยขออนุญาตจากกองการประกอบโรคศิลปะ ใช้ชื่อดังกล่าวเป็นชื่อสถานพยาบาลของตน แต่ไม่ได้รับอนุญาต ย่อมแสดงให้เห็นเจตนาได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์หรือ เจตนาที่จะเผยแพร่การประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตนให้ เป็นที่แพร่หลายเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๕ ของข้อบังคับ ทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม

พ.ศ. ๒๕๓๘ อันเป็นการประพาศติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ
 ทันทกรรมตามข้อ ๒๘ ของข้อบังคับดังกล่าว และเมื่อคณะ
 อนุกรรมการสอบสวนเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการ
 ยินยอมให้โฆษณาและเผยแพร่การประกอบวิชาชีพทันตกรรม
 ออกไปยังสื่อมวลชน เป็นไปในทำนองโฆษณาคุณวุฒิ ความรู้
 ความสามารถของตนหรือผู้อื่นโดยไม่สนใจตรวจสอบเนื้อหา
 บทความ อันเป็นการประพาศติผิดข้อ ๒๒ และข้อ ๒๘ ของข้อ
 บังคับทันตแพทยสภา และผู้ถูกฟ้องคดีเห็นฟ้องด้วย จึงมีมติ
 ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ กรณีถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเกี่ยวกับ
 การสอบสวนและใช้ดุลพินิจในการลงโทษแก่ผู้ฟ้องคดีให้เป็นไป
 ตามกฎหมายและข้อบังคับทันตแพทยสภา

จากคดีตัวอย่างข้างต้นศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัด
 ฐานในการปฏิบัติราชการในเรื่องนี้ คือ การวินิจฉัยความผิด
 ของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม กรณีที่ได้มีการโฆษณาการ
 ประกอบวิชาชีพตามข้อ ๒๒ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา
 ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนี้

(๑) การรู้สำนึกในการกระทำหรือเจตนาของผู้ประกอบ
 วิชาชีพ ซึ่งกรณีผู้ประกอบวิชาชีพรู้ว่าผู้สัมภาษณ์เป็นผู้สื่อข่าว
 รู้ว่าเป็นการให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพของตน
 โดยได้แสดงถึงความสำคัญ จุดเด่นของการให้บริการ รู้และ
 คาดหมายได้ว่าบทสัมภาษณ์จะถูกนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ

(๒) วิสัยและพฤติการณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งกรณีนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพมานาน ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในข้อบังคับและข้อกำหนดเป็นอย่างดี แต่กลับไม่ระมัดระวังตามสมควรแก่วิชาชีพ โดยมีพฤติการณ์ปล่อยให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพของตน

เรื่องที่ ๙

“ใบเสนอราคา” เอกสารที่ (ไม่) จำต้องใช้ต้นฉบับ ในการยื่นซองประกวดราคา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๘/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

ผู้ยื่นเสนอราคาใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคาโดยไม่ได้ใช้ต้นฉบับจริงในการยื่นซองประกวดราคา แต่ได้ถ่ายเอกสารใบเสนอราคาจากใบเสนอราคาตัวจริง ซึ่งมีสาระสำคัญครบถ้วนตรงตามที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคาทุกประการและเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่พิจารณาคัดเลือก เนื่องจากขาดคุณสมบัติในเอกสารการยื่นซองและไม่สามารถนำต้นฉบับเอกสารฉบับจริงมายืนยันได้ กรณีเป็นการเสนอราคาที่ถูกต้องตามแบบ โดยถือว่ามีความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดแผกไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดเงื่อนไขในการยื่นซองประกวดราคาว่า “ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคา “ตามแบบ” ที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา” คำว่า “แบบ” หมายถึง รูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในใบเสนอราคา การถ่ายเอกสารจากต้นฉบับจริง

ของใบเสนอราคายังคงถือว่าเอกสารมีสาระสำคัญครบถ้วน เมื่อผู้เสนอราคาได้กรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนตามสาระสำคัญที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคา จึงเป็นกรณีที่มีได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่เป็นเพียงข้อผิดพลาดเล็กน้อยซึ่งมิใช่สาระสำคัญ จึงไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ย่อมมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุด และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการได้ตามข้อ ๓๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

“ใบเสนอราคา” เอกสารที่ (ไม่) จำต้องใช้ต้นฉบับ ในการยื่นซองประกวดราคา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๓๖ (๑) กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัสตุตัวอย่างแค็ตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา กรณีที่ผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ และความแตกต่างไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอการรายอื่นหรือผิดพลาดเล็กน้อย ให้ผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคาโดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดการารายนั้นออก

โดยปกติในการออกประกาศประกวดราคามักจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคาตามแบบที่กำหนดไว้ (เช่น ใบเสนอราคา) โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น กรณีเช่นนี้หากผู้เสนอราคาใช้ใบเสนอราคาที่ได้ถ่ายเอกสารจากใบเสนอราคาฉบับจริงที่ซื้อไปสำหรับใช้ในการยื่นซองประกวดราคาซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาและผู้เสนอการารายดังกล่าวเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด คณะกรรมการ

พิจารณาผลการประกวดราคาจะพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา
รายนั้นให้เข้าทำสัญญาได้หรือไม่ มีคำตอบจากคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๘/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ประกาศ
ประกวดราคาจ้างเหมาวางท่อ คสล. พร้อมบ่อพักและรางวี
ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองประกวดราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา
คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอผู้ถูกฟ้องคดี
ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ลำดับถัดมา คือ บริษัท ว.
จำกัด แต่ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในเอกสารการยื่นซองประกวด
ราคาตามเอกสารประกวดราคาจ้าง เลขที่ ๔/๒๕๔๔ ข้อ ๔.๑ โดย
ผู้ฟ้องคดีใช้สำเนาเอกสารในใบเสนอราคา ไม่ได้ใช้ต้นฉบับจริง
ที่ชื่อเอกสารประกวดราคาไปจากผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดี
ไม่สามารถนำเอกสารฉบับจริงมายืนยันได้ คณะกรรมการฯ
จึงมีมติเห็นควรว่าจ้างบริษัท ว. จำกัด ผู้เสนอราคาในลำดับ
รองลงมาให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี
จึงได้มีคำสั่งอนุมัติให้ว่าจ้างบริษัท ว. จำกัด ตามที่เสนอ
ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาผลการยื่นซองประกวดราคาของ
ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการพิจารณาที่ไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วย
กฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของ
ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เอกสารประกวดราคาจ้าง
เลขที่ ๔/๒๕๔๔ ข้อ ๔ กำหนดว่า การยื่นซองประกวดราคา
๔.๑ ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคาตามแบบที่กำหนดไว้ใน

เอกสารประกวดราคานี้โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น และจะต้องกรอกข้อความให้ถูกต้องครบถ้วน ลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคาให้ชัดเจน จำนวนเงินที่เสนอจะต้องระบุตรงกันทั้งตัวเลขและตัวอักษรโดยไม่มี การขูดลบหรือแก้ไข หากมีการขูดลบ ตก เติม แก้ไข เปลี่ยนแปลง จะต้องลงลายมือชื่อผู้เสนอราคา พร้อมประทับตรา (ถ้ามี) กำกับไว้ด้วยทุกแห่ง ข้อ ๖ กำหนดว่า หลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาราคา ๖.๒ หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามข้อ ๒ หรือยื่นหลักฐานการเสนอราคาไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามข้อ ๓ หรือยื่นซองประกวดราคาไม่ถูกต้องตามข้อ ๔ แล้ว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคารายนั้น เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือที่ผิดแยกไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น คำว่า “แบบ” ที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๔.๑ หมายถึง รูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้ในใบเสนอราคา ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ถ่ายเอกสารจากใบเสนอราคาตัวจริง รูปแบบต่างๆ จึงมีสาระสำคัญครบถ้วนตรงตามรูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคาทุกประการ และสำเนาใบเสนอราคาก็ปรากฏรอยประทับตราของผู้ถูกฟ้องคดี อันแสดงให้เห็นว่าใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีถ่ายสำเนา มาจากใบเสนอราคาของผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีก็ได้มีการ

กรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงตามสาระสำคัญที่ระบุไว้ใน
ต้นฉบับใบเสนอราคา รวมทั้งได้ลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคา
และจำนวนเงินที่เสนอก็ได้ระบุตรงกันทั้งตัวเลขและตัวอักษร
จึงถือว่ามีได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญของการเสนอ
ราคา เป็นการเสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ตาม
ข้อ ๔.๑ ของเอกสารประกวดราคาจ้าง เพียงแต่ได้ใช้สำเนาใบ
เสนอราคาในการกรอกรายการเท่านั้น จึงถือได้ว่าเป็นการเสนอ
ราคาโดยผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดแผกไปจากเงื่อนไข
ของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ อีกทั้งไม่มี
ผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น
และการรับใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อ
ผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นกรณีที่สามรถผ่อนปรนให้ผู้ฟ้องคดีโดย
ไม่ต้องตัดผู้ฟ้องคดีออกจากการประกวดราคาตามข้อ ๖.๒
ของเอกสารประกวดราคาจ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคา
ต่ำสุด คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงต้องเสนอ
ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ส่งจ้างเพื่อส่งการให้จ้างผู้ฟ้องคดีต่อไป
ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๖ (๒) และ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘
ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอ
ให้ตัดผู้ฟ้องคดีออกและให้จ้างบริษัท ว. จำกัด แทนผู้ฟ้องคดี
จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามข้อ ๓๖ ของระเบียบกระทรวง
มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล
พ.ศ. ๒๕๓๘ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติตามที่

คณะกรรมการดังกล่าวเสนอ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติให้ว่าจ้างบริษัท ว. จำกัด

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการในเรื่องกระบวนการคัดเลือกผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ไว้ ๒ ประการ

๑. การกำหนดเงื่อนไขในการยื่นซองประกวดราคาว่า “ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคา “ตามแบบ” ที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา” คำว่า “แบบ” หมายถึง รูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้ในใบเสนอราคา การถ่ายเอกสารจากต้นฉบับจริงของใบเสนอราคา ยังคงถือว่าเป็นรูปแบบที่มีสาระสำคัญครบถ้วนตามรูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ปรากฏตามต้นฉบับจริง ดังนั้น ผู้เสนอราคาจึงสามารถใช้เอกสารใบเสนอราคาที่ทำจากต้นฉบับจริงของใบเสนอราคาที่ยื่นจากหน่วยงานตามประกาศประกวดราคาได้

๒. การที่ผู้เสนอราคามีได้ใช้ใบเสนอราคาซึ่งเป็นต้นฉบับจริงในการยื่นซองประกวดราคาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา แต่ผู้เสนอราคาได้กรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนตามสาระสำคัญที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคาลงลายมือชื่อถูกต้อง ระบุจำนวนเงินถูกต้องครบถ้วนทั้งตัวเลขและตัวอักษร ถือว่ามีได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ เป็นเพียงข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดแผกไปจากเงื่อนไขในการ

ประกวดราคาที่มีใช้สาระสำคัญ และเมื่อการเสนอราคาไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงย่อมมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการได้

เรื่องที่ ๑๐

“อุทธรณ์” คำสั่งทางปกครอง ...
ขั้นตอนสำคัญก่อนฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครอง ยกเลิกการประกวดราคา ซึ่งมีผลเป็นการขอให้เพิกถอนผลการประกวดราคาและการไม่รับคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี อันมีลักษณะ เป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗

แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งที่อนุมัติผลการประกวดราคา ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงถือว่ามีได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือ เสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มี สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการอุทธรณ์คำสั่ง

ทางปกครองไว้โดยเฉพาะ การฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายจากการสั่งไม่รับคำเสนอราคาจ้างซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“อุทธรณ์” คำสั่งทางปกครอง ... ขั้นตอนสำคัญก่อนฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง กำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ และการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ได้ออกโดยคณะกรรมการหรือรัฐมนตรี ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง (คู่กรณี) นั้นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ดังเช่นในกรณีที่ผู้เข้าประกวดราคาเห็นว่าการที่ตนไม่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ได้รับความเสียหาย หากจะฟ้องศาลปกครองขอให้ยกเลิกการประกวดราคาและให้ชดเชยค่าเสียหาย จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๓
ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้เข้าประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง
เชื่อมป้องกันตลิ่งพังตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมเจ้าท่า)
จำนวน ๔ โครงการ โดยกำหนดให้มีการแยกซองข้อเสนอเป็น
๒ ซอง คือ ซองข้อเสนอด้านเทคนิคและซองข้อเสนอด้านราคา
ผลการประกวดราคาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือก
ทั้ง ๔ โครงการ เนื่องจากไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติทาง
เทคนิค และเสนอราคาสูงกว่าผู้เสนอราคารายอื่น คณะกรรมการ
พิจารณาผลการประกวดราคาจึงมีความเห็นให้จ้างเหมาผู้เสนอ
ราคารายอื่นเป็นผู้ดำเนินการ และอธิบดีกรมเจ้าท่าอนุมัติและ
เห็นชอบการประกวดราคาดังกล่าว ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดี
ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๓ ขอให้คณะกรรมการ
พิจารณาผลการประกวดราคาทบทวนผลการประกวดราคาและ
เปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการฯ และมีหนังสือร้องเรียน
ต่อสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยการตั้งข้อกำหนด
การประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนด
หลักเกณฑ์ในการประกวดราคาให้ยื่นซองประกวดราคาเป็น
๒ ซอง เป็นการกีดกันผู้ฟ้องคดีมิให้เข้าร่วมการประกวดราคา
ซึ่งขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.
๒๕๓๕ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้

ยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีนี้ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกการประกวดราคา มีผลเป็นการขอให้เพิกถอนผลการประกวดราคาซึ่งอนุมัติโดยผู้ถูกฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอ และถือว่าเป็นการไม่รับคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีด้วย อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติผลการประกวดราคาดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดี

มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนผลการประกวดราคา ส่วนกรณีนี้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว แม้จะเป็นประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด แต่เป็นกรณีมูลเหตุแห่งคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับคำสั่งเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีกล่าวหาว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองโดยตรงจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่รับคำสั่งเสนอราคา จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เช่นเดียวกัน

และหนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ มิได้มีเนื้อหาเป็นการโต้แย้งผลการประกวดราคา หรือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งอธิบดีกรมเจ้าท่าที่อนุมัติผลการประกวดราคา กรณีจึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ มาใช้บังคับ และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย หากเป็นเพียงหนังสือร้องเรียน ไม่มีเนื้อหาเป็นการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง ไม่มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ถือว่ายังมิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด อันจะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

๒. การฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหาย อันมีมูลเหตุมาจากการสั่งไม่รับคำเสนอราคาจ้าง ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข

ความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่องที่ ๑๑

ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ... แต่ออกคำสั่ง
โดยไม่แบ่งส่วนความรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๙/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตยกยอกเงินของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วย แต่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีคำสั่งเรียกให้ผู้บังคับบัญชาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนเงินค่าเสียหาย โดยมีได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา อันมีผลให้ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติห้ามมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับการละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ หากผู้บังคับบัญชาละเลย

ไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ผู้บังคับบัญชาจำต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ใต้บังคับบัญชาในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒. การกระทำละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนและหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน โดยมีได้กำหนดว่าแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในส่วนของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใดนั้น จะมีผลเท่ากับเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งต้องรับผิดชอบเกินกว่าส่วนที่ตนเองได้กระทำ อันเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ... แต่ออกคำสั่ง โดยไม่แบ่งส่วนความรับผิดชอบ

เดิมการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกกรณี อยู่ภายใต้หลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวทุกกรณี (แม้ว่าการกระทำละเมิดจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่) หรือกรณีที่เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวน และถ้าเจ้าหน้าที่ร่วมกระทำละเมิดหลายคน เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนในการกระทำของแต่ละคน ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มีผลใช้บังคับวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) จึงมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับโดยแต่ละคนรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แต่ถ้าในกรณีที่ผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหลายคนรับผิดชอบโดยมิได้กำหนดให้แต่ละคนต้องรับผิดชอบในส่วนของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใดนั้น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

มีคำตอบในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๗/๒๕๕๓ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ผู้ฟ้องคดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดได้มอบหมายให้นาย ว. ตำแหน่งเจ้าพนักงานแรงงาน ๓ ทำหน้าที่รักษาการหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป และฝ่ายประสานการพัฒนาฝีมือแรงงาน รับผิดชอบในการบริหารงาน ติดต่อ ประสานงาน งานด้านการเงินและบัญชี งานพัสดุ งานประสานการฝึก งานฝึกการประกอบการและฝึกพิเศษ การอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน และให้ทำหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีติดราชการหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในขณะนั้น ต่อมา นาย ว. ได้ทำสัญญายืมเงินต่อผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคเหนือตอนบนรวม ๕ ฉบับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกตามโครงการฝึกอาชีพแรงงานในภูมิภาคเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน โดยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคเหนือตอนบนได้อนุมัติและสั่งจ่ายเช็คในนามของนาย ว. จำนวน ๔ ฉบับ แต่หลังจากที่นาย ว. ได้นำเช็คไปขึ้นเงินธนาคาร กลับนำเงินที่ได้ไปจ่ายให้แก่ผู้รับบริการฝึกเพียงบางส่วน โดยไม่ได้จ่ายเงินค่าอาหารให้แก่ผู้รับบริการฝึกคิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๔๗,๒๕๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) จึงได้มีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังให้นาย ว. และผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทาง

ราชการในจำนวนเงิน ๔๔๗,๒๕๐ บาท โดยมีได้กำหนดว่าแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในส่วนของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ตนรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๔๔๗,๒๕๐ บาท แก่ทางราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด จึงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลและตรวจสอบการดำเนินการฝึกอบรม ตลอดจนควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับปล่อยปละละเลยไม่ใส่ใจควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด จนเป็นเหตุให้นาย ว. กระทำการทุจริตเงินติดต่อกันถึง ๔ ครั้ง ระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังอย่างเช่นวิญญูชนพึงกระทำแล้ว เมื่อนาย ว. ทุจริตเงินเพียง ๑ - ๒ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีก็ควรจะทราบถึงการกระทำของนาย ว. แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้กระทำไม่ จนเป็นเหตุให้นาย ว. ยักยอกเงินของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ของตนเป็นจำนวนเงิน ๔๔๗,๒๕๐ บาท จึงถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมีผู้ต้องรับผิดชอบ ๒ คน คือ

ผู้ฟ้องคดี ในฐานะผู้บังคับบัญชา และนาย ว. ผู้กระทำการทุจริตเงิน การที่กรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังมีความเห็นว่านาย ว. กับผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบโดยมิได้กำหนดว่าแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในส่วนของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใด แต่กลับกำหนดให้มีการเรียกให้ทั้งนาย ว. และผู้ฟ้องคดีต่างคนต่างต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนเงินเดียวกันทั้งสองคน โดยให้เรียกจากนาย ว. ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากนาย ว. กระทำโดยทุจริตจึงไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และให้เรียกจากผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการกำหนดให้บุคคลทั้งสองต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนเดียวกันซ้ำซ้อน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเต็มจำนวนเงินดังกล่าว จึงมีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนนาย ว. ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติห้ามมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับการละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนเงิน ๔๔๗,๒๕๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๒ ประการ คือ

(๑) ถึงแม้ผู้บังคับบัญชาจะได้มีการมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว ผู้บังคับบัญชายังคงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ใส่ใจควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการดำเนินงานนั้นๆ แล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย โดยถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ตรวจสอบควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่ระมัดระวัง

(๒) เมื่อการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนและหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน โดยมีได้กำหนดว่าแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในส่วนของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใด ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติห้ามมิให้นำหลักเรื่อง

ลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้
ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน เพราะจะมีผลเท่ากับเป็น
การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐแทน
เจ้าหน้าที่ผู้อื่นที่ร่วมกระทำละเมิดและเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด
เกินกว่าส่วนที่ตนเองได้กระทำ

เรื่องที่ ๑๒

ระเบียบกำหนดเงื่อนไขไว้ ... เหตุใด ?

ไม่ต่อรองราคา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๙/๒๕๕๓

สาระสำคัญ

กรณีที่กรมราชทัณฑ์ประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขัง โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขของประกาศ แต่กรมราชทัณฑ์กลับอนุมัติให้จัดซื้อผลิตภัณฑ์ของผู้เสนอราคาต่ำลำดับที่สอง เนื่องจากเห็นว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้รับการรับรองเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ซึ่งต่างกับผลิตภัณฑ์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อกรมราชทัณฑ์มิได้ดำเนินการเรียกให้ผู้เสนอราคาต่ำลำดับที่สองมาต่อรองราคาเพื่อปรับลดราคาให้ต่ำลง อันจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น คำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อผลิตภัณฑ์จากผู้เสนอราคาต่ำลำดับที่สองจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากกรมราชทัณฑ์ได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ฝ่ายปกครองต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้น ตราบใดที่กฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับยังไม่ได้ถูกยกเลิกหรือ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ เนื่องจากกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับที่ ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจและเป็น ข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง เมื่อกฎเกณฑ์หรือระเบียบ ข้อบังคับได้กำหนดให้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไรแล้ว ฝ่าย ปกครองก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับนั้น อย่างเคร่งครัด

ระเบียบกำหนดเงื่อนไขไว้ ... เหตุใด ? ไม่ต่อรองราคา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนในการพิจารณาข้อเสนอด้านราคา **ประการแรก**ว่า ถ้าผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาพัสดุที่ไม่ได้แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือเสนอพัสดุที่ผู้ผลิตไม่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ จะต้องเรียกผู้เสนอราคาพัสดุที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือผู้เสนอราคาที่พัสดุผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพรายที่เสนอราคาสูงกว่าราคาต่ำสุดไม่เกินร้อยละเจ็ดมาต่อรองราคา **และประการต่อมา** หากต่อรองราคาแล้วได้ราคาที่ลดลงสูงกว่าราคาต่ำสุดไม่เกินร้อยละห้าหรืออัตราที่ กวพ. (คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ) กำหนด จึงจะสามารถซื้อจากผู้เสนอราคาที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือผู้เสนอราคาที่พัสดุผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองคุณภาพนั้นได้

กรณีนี้หน่วยงานผู้ประกวดราคาไม่ดำเนินการตามขั้นตอนต่อรองราคา แต่มีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อพัสดุจากผู้เสนอราคาที่เสนอพัสดุที่มีเครื่องหมายรับรองคุณภาพ จะถือว่าเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และต้องชดเชยค่าเสียหายหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๘/๒๕๕๓ ได้วินิจฉัยเรื่องนี้ไว้ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมราชทัณฑ์) ประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขัง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขของประกาศ แต่ไม่ได้รับการอนุมัติให้จัดซื้อ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าผู้เสนอราคาต่ำลำดับที่สอง คือ บริษัท อ. เสนอผลิตภัณฑ์สบู่ที่ได้รับการรับรองเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ต่างกับสบู่ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่มี มอก. การบรรจุหีบห่อ ตรายี่ห้อ เนื้อสบู่ และกลิ่นก็ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งสามารถสัมผัสเห็นได้ด้วยตา และเมื่อให้ผู้ต้องขังทดลองใช้สบู่ตัวอย่างแล้ว ส่วนใหญ่พึงพอใจสบู่ของบริษัท อ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอนุมัติให้จัดซื้อผลิตภัณฑ์จากบริษัทนี้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รองปลัดกระทรวงยุติธรรม) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งอนุมัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีเหตุผลที่จะไม่ต้องกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับพัสดุที่ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมก็ตาม แต่การดำเนินการพิจารณาข้อเสนอด้านราคาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน ๓๗,๕๕๕,๕๕๕ บาท และเสนอสบูยี่ห้อที่ผลิตโดยไม่มีการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ส่วนบริษัท อ. เป็นผู้เสนอราคาต่ำลำดับสองเป็นเงิน ๔๐,๙๕๐,๐๐๐ บาท โดยเสนอผลิตภัณฑ์สบูยี่ห้อที่ผลิตโดยมีการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) จึงถือว่าเป็นผู้เสนอราคาสูงกว่าราคาของผู้ฟ้องคดีเสนอไม่เกินร้อยละเจ็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องเรียกให้บริษัทฯ มาต่อรองราคาตามเงื่อนไขของระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้การจัดซื้อและจัดจ้างของทางราชการมีเอกภาพในการดำเนินการ เปิดเผย โปร่งใส และให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนผู้เสนอราคาอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งมีหลักการให้ส่วนราชการพิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด ซึ่งหมายความว่าส่วนราชการจะต้องพิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างที่มีคุณภาพในราคาที่มีการเสนอต่ำสุด อีกทั้งให้ผู้เสนอราคาที่สูงกว่าแต่เสนอพัสดุที่ได้มีการแสดงเครื่องหมายรับรองระบบคุณภาพให้ทบทวนปรับลดราคาให้ต่ำลงเพื่อประโยชน์ของทางราชการเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยไม่เรียกบริษัทฯ มาต่อรองราคาและมีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขังจากบริษัทฯ จึงเป็นการกระทำที่ไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ นอกจากนี้ การทดสอบคุณภาพมาตรฐาน

ของสบูที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ เป็นเพียงการสัมผัสและพิจารณาด้วยสายตาของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญในการตรวจวิเคราะห์คุณสมบัติของสบู และไม่ได้พิสูจน์ในทางวิทยาศาสตร์ใดๆ ที่แสดงให้เห็นว่าสบูที่ผู้ฟ้องคดีนำเสนอไม่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างไร จึงไม่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคาอย่างเท่าเทียมกันได้ ทั้งการนำตัวอย่างสบูให้ผู้ต้องขังทดลองใช้เพื่อสำรวจความพึงพอใจ มิได้เป็นเงื่อนไขของการประกวดราคา และไม่มีหลักประกันที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นกลางของผู้สำรวจแต่อย่างใด คำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อพัสดุดจากบริษัท อ. จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองที่จะพึงเรียกร้องค่าเสียหายกันได้ ซึ่งต้องเป็นความเสียหายตามความเป็นจริงที่มีผลเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิมและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดด้วย กล่าวคือ ค่าขาดประโยชน์จากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียโอกาสในการเข้าทำสัญญา ค่าพาหนะในการติดต่อกับทางราชการ และค่าจัดทำเอกสารประกวดราคา แม้เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่เมื่อไม่สามารถพิสูจน์ได้ ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายให้ได้

ตามสมควรตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการขาดกำไรเป็นเพียงความเสียหายที่คาดหมายว่าจะได้เมื่อเข้าทำสัญญา และค่าติดตามผลการประกวดราคา ค่าที่ปรึกษากฎหมาย ค่าเสียเวลาในการจัดหาสินค้า ค่าเสียชื่อเสียงนั้น ถือเป็นความเสียหายที่มีผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีว่า ฝ่ายปกครองต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้น ตราบใดที่กฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับยังไม่ได้ยกเลิกหรือยังมีการบังคับใช้อยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจและเป็นข้อจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ เมื่อกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ อย่างไร โดยวิธีใดหรือโดยมีเงื่อนไขอย่างไร ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับนั้น ดังเช่นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ได้กำหนดเงื่อนไขอันถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการพิจารณารับข้อเสนอราคาไว้ หน่วยงานผู้ประกาศประกวดราคาจึงมีหน้าที่จะต้องเรียกผู้เสนอราคามาต่อรองราคาเพื่อให้ส่วนราชการได้คัดเลือกสิ่งของที่มีคุณภาพมากที่สุดในราคาที่เสนอต่ำที่สุด การที่หน่วยงานผู้ประกวดราคาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระเบียบดังกล่าวกำหนด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น

เรื่องที่ ๑๓**การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของ
ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย****คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘/๒๕๕๔****สาระสำคัญ**

กรณีผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย แต่ภายหลังมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับลดอัตราค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศ หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีคำสั่งเรียกเงินคืน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตตามกฎหมาย ประกอบกับการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยมิได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ดังนั้น คำสั่งเรียกให้คืนเงินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสถานะในทางกฎหมายของปัจเจกบุคคลจากการถูกละเมิดโดยอำนาจรัฐ โดยรัฐต้องไม่ใช่อำนาจในรูปแบบต่างๆ ไปในทางที่จะกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความ

เชื่อถือและความไว้วางใจต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ คำสั่งทางปกครอง หรือการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม หลักนี้ได้รับการยกเว้นให้รัฐสามารถใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้ หากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการใช้อำนาจมีอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ

การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของ ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ชอบด้วยเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้เสมอ ตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่ในกรณีที่เป็น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มี ลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ การเพิกถอนต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในมาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และเป็นหลักประกันคุ้มครองความเชื่อและความ ใฝ่หวังใจของผู้รับคำสั่ง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ ประโยชน์ได้หรือไม่ ประการสำคัญ คือ จะต้องคำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่ง ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีมากกว่าประโยชน์

สาธารณะแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยอมไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง แต่ภายหลังมีการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายโดยปรับลดอัตราค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีคำสั่งเรียกเงินคืน ข้าราชการผู้ใช้สิทธิเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์) มีคำสั่งปิดสำนักงานในต่างประเทศที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงเดินทางกลับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๑ และขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษตามมาตรา ๗๐ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติตามที่ขอ ต่อมา มาตรา ๗๐ (๔) ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยแก้ไขอัตราเบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่เป็นอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่เบิกเกินสิทธิมาชำระคืนแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ปลัดสำนักนายก

รัฐมนตรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินแก่ทางราชการ

คำสั่งอนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยกรณีดังกล่าวว่า การที่ มาตรา ๗๐ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยบัญญัติให้ข้าราชการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยได้ในอัตราที่ลดลงเหลือเพียงหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษและให้พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับย้อนหลังซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๘/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของเงินเพิ่มพิเศษ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เฉพาะส่วนที่เกินอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ และถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเงินหรือทรัพย์สินหรือ

ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้จากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อคำสั่งทางปกครองได้เกิดขึ้นแล้วจะมีผลในทางกฎหมายไปจนกว่าจะมีการกระทำทางปกครองอื่นมาลบล้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยมาตรา ๓ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมบางส่วนได้ การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยและได้รับคำสั่งอนุมัติ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือขมขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่รับคำสั่ง หรือการไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ อีกทั้งความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ใช้เงินอันเกิดจากคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่าย

ในการเดินทางไปหมดแล้ว ประกอบกับการเพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้เบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทาง กลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ บางส่วนมิได้เป็นประโยชน์กับสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินส่วนที่อ้าง ว่าเบิกเกินสิทธิให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘/๒๕๕๔)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นเป็นตัวอย่าง **ที่ดีสำหรับการอธิบายหลักกฎหมายสำคัญ** คือ หลักการ ค้ำครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ (The principle of the protection of legitimate expectation) ซึ่งเป็นหลักกฎหมาย ทั่วไปที่มีเหตุผลในการคุ้มครองสถานะในทางกฎหมาย ของปัจเจกบุคคลจากการถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐ โดยรัฐต้องไม่ใช้อำนาจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตรา กฎหมายให้มีผลย้อนหลัง หรือการใช้อำนาจออกคำสั่งทาง ปกครองล่วงละเมิดประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่เกิดขึ้น บนพื้นฐานของความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ คำสั่งทางปกครอง หรือการใช้อำนาจต่าง ๆ ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม หลักนี้ได้รับการยกเว้นให้รัฐสามารถใช้ อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้หากประโยชน์สาธารณะ ที่ได้รับจากการใช้อำนาจนั้นมีอยู่เหนือกว่าประโยชน์ ของปัจเจกบุคคลที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ โดย

องค์กรของรัฐสามารถเพิกถอนกฎเกณฑ์หรือออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ดังเช่นคดีนี้ซึ่งผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่อนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ประกอบกับการใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็มิได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งดังกล่าว

เรื่องที่ ๑๔

การคัดเลือกผู้เสนอราคาโดยพิจารณาจาก คุณสมบัติพิเศษของครุภัณฑ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดในการประกาศสอบราคาซื้อครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่ชุดรับสัญญาณดาวเทียมระบบเคยู - แบรินต์ แต่คณะกรรมการเปิดซองและพิจารณาผลการสอบราคามีความเห็นให้ผู้เสนอราคารายอื่นเป็นผู้สอบราคาได้ เนื่องจากมีช่องใส่สมาร์ทการ์ดเพื่อรับสัญญาณฟรีทีวี แต่เครื่องรับสัญญาณดาวเทียมของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้สมาร์ทการ์ดได้ เป็นการพิจารณาถึงคุณสมบัติทางด้านคุณภาพของครุภัณฑ์ที่ผู้เสนอราคาได้เสนอไว้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการพิจารณาคัดเลือกพัสดุของหน่วยงานทางปกครองจำเป็นต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาใบเสนอราคา รวมถึงราคาและผู้เสนอราคาได้เสนอไว้แล้ว และยังต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติทางด้านคุณภาพและคุณสมบัติของ

พัสดุหรือครุภัณฑ์ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ ซึ่งเป็นคุณสมบัติพิเศษที่จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการด้วย หากคุณสมบัตินั้นเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แม้ราคาที่สูงกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่เมื่อเปรียบเทียบคุณภาพและคุณสมบัติของครุภัณฑ์แล้วทางราชการจะได้รับประโยชน์สูงกว่า ผู้มีอำนาจยอมคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติพิเศษให้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานทางปกครองได้ตามข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

การคัดเลือกผู้เสนอราคาโดยพิจารณาจาก คุณสมบัติพิเศษของครุภัณฑ์

ในการดำเนินการซื้อหรือการจ้างของหน่วยงานทางปกครอง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๔๒ (๓) ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคา ที่ถูกต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและมีคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด และการที่ประกาศสอบราคาซื้อ ข้อ ๕.๒ ได้กำหนดให้หน่วยงานผู้ประกาศสอบราคาทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุด และอาจพิจารณาเลือกซื้อในจำนวนหรือขนาดหรือเฉพาะรายการหนึ่งรายการใดก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ซึ่งการพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือไม่ ไม่อาจพิจารณาแต่เพียงข้อเสนอด้านราคาอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ด้านการใช้งานด้วย

กรณีที่ประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของครุภัณฑ์ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบอื่นๆ ซึ่งมีใช้คุณสมบัติหลักของครุภัณฑ์ คณะกรรมการฯ จะนำองค์ประกอบของครุภัณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาและคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีรายละเอียดดังกล่าวโดยตัดสินสิทธิผู้เสนอราคาต่ำสุดได้หรือไม่

หาคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓/๒๕๕๔
ไว้วินิจฉัยไว้ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน
จังหวัดแม่ฮ่องสอน) ได้ประกาศสอบราคาซื้อครุภัณฑ์โฆษณา
และเผยแพร่ชุดรับสัญญาณดาวเทียมระบบเคยู - แบนด์ โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นอุปกรณ์รับสัญญาณดาวเทียมสำหรับรับ
สัญญาณรายการโทรทัศน์ เพื่อการศึกษาโครงการจัดการศึกษา
ทางไกลผ่านดาวเทียมไทยคมของกระทรวงศึกษาธิการ (อิตีวี)
ผลการเปิดซองเสนอราคาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคา
ต่ำสุด แต่ภายหลังจากที่คณะกรรมการเปิดซองและพิจารณา
ผลการสอบราคาได้ทดสอบครุภัณฑ์ทางด้านเทคนิคแล้วมี
ความเห็นให้บริษัท ส. จำกัด ซึ่งเสนอราคาสูงกว่าผู้ฟ้องคดีเป็น
ผู้สอบราคาได้ เนื่องจากเครื่องรับสัญญาณและถอดรหัสของ
บริษัท ส. จำกัด สามารถใช้สมาร์ทการ์ด ทำให้รับสัญญาณฟรี
ทีวีได้และมีรายละเอียดคู่มือการใช้เป็นภาษาไทย ส่วนเครื่องรับ
สัญญาณและถอดรหัสของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้สมาร์ทการ์ด
และแสดงรายการทางเทคนิคเป็นภาษาไทยได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึง
ได้อนุมัติตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศ
สอบราคาไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของเครื่องรับสัญญาณดาวเทียม
ว่าจะต้องมีช่องเสียบสมาร์ทการ์ดเพื่อจะใช้ดูฟรีทีวีได้ และ
ต่อมาได้อุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการฯ ขอให้เพิกถอน
คำสั่ง แต่มิได้รับทราบผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องต่อ
ศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขนะการสอบราคาและทำสัญญาซื้อขายชุดรับสัญญาณดาวเทียมระบบเคยู - แบนด์กับผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อคณะกรรมการเปิดซองและพิจารณาผลการสอบราคาได้คำนึงถึงประโยชน์ด้านการใช้งานในพื้นที่ที่จะติดตั้งเครื่องรับสัญญาณดาวเทียมระบบเคยู - แบนด์แล้วเห็นว่าเครื่องรับสัญญาณดาวเทียมของผู้ฟ้องคดีรับสัญญาณได้เฉพาะสัญญาณทีวีเพียงช่องเดียวเท่านั้น ไม่สามารถใช้กับสมาร์ทการ์ดเพื่อรับชมฟรีทีวีได้ ในขณะที่เครื่องรับสัญญาณดาวเทียมของบริษัท ส. จำกัด มีช่องใส่สมาร์ทการ์ดเพื่อรับสัญญาณฟรีทีวีได้ แม้ว่าตามประกาศสอบราคาชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้กำหนดคุณสมบัติของเครื่องรับสัญญาณดาวเทียมว่าต้องมีช่องใส่สมาร์ทการ์ดเพื่อรับสัญญาณฟรีทีวี แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาคุณสมบัติของเครื่องในส่วนนี้ไว้ในองค์ประกอบพิจารณาอื่นๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณา จึงมิใช่การพิจารณาคุณสมบัติหลักของตัวเครื่อง แต่เป็นคุณสมบัติพิเศษอื่นๆ ของเครื่องรับสัญญาณและถอดรหัสที่สามารถทำงานได้และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ นอกจากนี้ได้คำนึงถึงการใช้งานจริงในพื้นที่ที่จะดำเนินการติดตั้งซึ่งไม่มี

ไฟฟ้าและต้องใช้ไฟฟ้าจากแบตเตอรี่ แต่เครื่องรับสัญญาณดาวเทียมของผู้ฟ้องคดีจะแสดงผลทางโทรทัศน์เท่านั้น หากไฟฟ้าจากแบตเตอรี่มีไม่เพียงพอที่จะเปิดโทรทัศน์ก็จะไม่สามารถติดตั้งและปรับปรุงได้ จึงต้องพิจารณาคูณลักษณะของการแสดงผลการรับสัญญาณที่ตัวเครื่องประกอบการพิจารณารวมถึงการบำรุงรักษาอุปกรณ์ต่างๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จะสามารถดำเนินการได้เอง อีกทั้งยังมีสมาร์ทการ์ดที่สามารถใช้กับเครื่องดังกล่าวอยู่แล้วจำนวน ๑๐๐ ใบ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้พิจารณาจากวงเงินที่ต่ำที่สุด แต่ได้พิจารณาถึงคุณสมบัติทางด้านคุณภาพและคุณสมบัติของครุภัณฑ์ที่ผู้เสนอราคาได้เสนอไว้ โดยพิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติที่จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ จึงเป็นไปตามข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๕.๒ ของประกาศสอบราคาซื้อของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติสั่งซื้อครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่ชุดรับสัญญาณดาวเทียมระบบเคยู - แบนด์กับบริษัท ส. จำกัด จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

จากคำพิพากษาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่พิจารณาอนุมัติให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะการสอบราคาและเข้าทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗

๒. ในกระบวนการพิจารณาคัดเลือกพัสดุของหน่วยงานทางปกครอง นอกจากจะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา รวมถึงราคาที่ยื่นเสนอราคาได้เสนอไว้แล้วยังจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติทางด้านคุณภาพและคุณสมบัติของพัสดุหรือครุภัณฑ์ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ ซึ่งเป็นคุณสมบัติพิเศษที่จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการด้วย แม้คุณสมบัติดังกล่าวจะมีใช้คุณสมบัติหลักของครุภัณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาก็ตาม แต่หากคุณสมบัตินั้นเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แม้ราคาที่เสนอสูงกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่เมื่อเปรียบเทียบคุณภาพและคุณสมบัติของครุภัณฑ์แล้วทางราชการจะได้รับประโยชน์สูงกว่า ผู้มีอำนาจยอมคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติพิเศษให้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานทางปกครองได้ตามข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

เรื่องที่ ๑๕

“ความเป็นกลาง” ของกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบทางละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๑/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยกรรมการสอบข้อเท็จจริงเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา ประกอบกับเป็นกรรมการตรวจการจ้างคณะเดียวกับผู้ถูกสอบสวนซึ่งถูกกล่าวหาว่าตรวจรับงานไม่ถูกต้องและเป็นผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานดังกล่าว กรณีถือว่าการการมีพฤติการณ์ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกระบวนการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นกลางของกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ หน่วยงานทางปกครองจึงต้องถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิใช่เป็นกรณีเร่งด่วนและไม่ใช้กรณีที่ไม่ม่เจ้าหน้าที่อื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่แทน อันจะเข้าข่ายยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องให้ออกาสผู้ถูกสอบสวนได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้ หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**“ความเป็นกลาง” ของกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดชอบละเมิด**

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายในความรับผิดชอบละเมิด โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ความเป็นกลาง” ของกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้กับกรณีดังกล่าวนี้ โดยมาตรา ๑๓ เป็นเรื่องที่น่าสงสัยว่ามีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองมีอคติหรือความลำเอียง และมาตรา ๑๖ เป็นพฤติการณ์อื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจจะทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นไม่เป็นกลาง

กรณีที่กรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดคนหนึ่งเคยเป็นกรรมการตรวจการจ้างคนเดียวกับผู้ที่ถูกสอบสวนและมีความเห็นว่าจะไม่ตรวจรับการจ้าง และอีกคนหนึ่ง

เคยเป็นผู้ควบคุมการก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา ถือว่าเป็นกรรมการที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ? และกรณีที่คุณคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้นำข้อมูลการสอบสวนข้อเท็จจริงที่คุณกรรมการชุดอื่นได้เคยดำเนินการไว้มาพิจารณา จึงไม่ได้ให้ออกาสผู้ถูกสอบสวนชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จะถือว่ากระบวนการสอบสวนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๑/๒๕๕๔ ได้พิจารณาถึงลักษณะดังกล่าวและวางแนวทางในการพิจารณาคดีดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีการดำเนินการก่อสร้างถนนที่ไม่ถูกต้องตามแบบแปลนสัญญาและข้อกำหนด โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงโดยใช้ข้อมูลที่ได้จากคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงชุดอื่น และได้จัดทำรายงานเสนอความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจรับงานโดยไม่ถูกต้อง จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแต่งตั้งกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงโดยเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ

ร่วมกับผู้ฟ้องคดี และเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการตรวจรับ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งกรรมการดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดประกอบด้วย นาย ส. เป็นประธานกรรมการ นาย ข. เป็นกรรมการ และนาย ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ แต่ปรากฏว่านาย ข. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา และนาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างขณะเดียวกับผู้ฟ้องคดี และเป็นผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานดังกล่าว อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์โดยตรงกับความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ตรวจรับการจ้าง จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และไม่ปรากฏว่าบุคคลทั้งสองหยุดการพิจารณาและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบแต่อย่างใด ดังนั้น นาย ข. และนาย ก. จึงต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวนี้

ทั้งกรณีนี้ไม่ใช่กรณีที่จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิใช่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหาย

โดยไม่มีทางเลือกได้ และไม่ใช้กรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้ เพราะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ กำหนดให้แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยอื่นได้ตามที่เห็นสมควร ประกอบกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลร่วมเป็นกรรมการด้วย ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเหลือเจ้าหน้าที่เพียงสองคน คือ นาย ช. และนาย ก. ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นก็ได้เปิดช่องให้สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นได้

นอกจากนี้ ข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนเองอย่างเพียงพอและเป็นธรรม การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้นำข้อมูลจากสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการชุดอื่นมาใช้ในการพิจารณาโดยสอบปากคำผู้ฟ้องคดีในฐานะ

พยานและมีได้มีการดำเนินการใด ๆ ในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีก และไม่ปรากฏว่าได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่มีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองฉบับนี้ได้อธิบายถึงลักษณะความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นกลางของกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ ฝ่ายปกครองก็ต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ หากกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเคยเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างหรือเคยเป็นกรรมการตรวจการจ้างร่วมกับคู่กรณี หรือเคยให้ความเห็นในลักษณะที่เป็นปฏิบัติกับคู่กรณี หรือเคยให้ความเห็นในลักษณะที่เป็นปฏิบัติกับคู่กรณีในเรื่องที่สอบสวน กรณีถือได้ว่าการกรรมการดังกล่าวมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นไม่เป็นกลาง นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วยการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น

มิใช่เป็นกรณีเร่งด่วนและไม่ใช่กรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่น
สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนอันอาจจะเข้าข่ายกเว้นตาม
มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ และในการสอบข้อเท็จจริงความ
รับผิดชอบทางละเมิดจะต้องให้โอกาสผู้ถูกสอบสวนได้ชี้แจง
และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อันถือเป็นขั้นตอนและ
วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้

เรื่องที่ ๑๖**ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ
ทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง****คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๖/๒๕๕๔****สาระสำคัญ**

กรณีผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนมีปัญหาขัดแย้งกันกับผู้ได้รับคำสั่ง (ผู้ถูกกล่าวหา) จนถึงขั้นมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ถือว่ามีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เริ่มตั้งแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการสั่งลงโทษ เป็นการพิจารณาทางปกครอง ส่วนคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย และผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงมีปัญหาขัดแย้งกันจนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ถือว่าเจ้าหน้าที่

ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ ทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Impartiality) มาจากแนวคิดพื้นฐานว่าบุคคลที่มีอำนาจสั่งการ หากมีอคติต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันแล้ว ย่อมไม่อาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นได้ ดังเช่นสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า “ไม่มีใครสามารถพิจารณาคดีของตนเองได้” (no one should a judge in his own case) หลักดังกล่าวพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ เพื่อเป็นการประกันการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองให้มีความเป็นกลาง ความเป็นธรรม และปราศจากความลำเอียง โดยมีการแยกความไม่เป็นกลางออกเป็น ๒ ประเภท คือ *เหตุมาจากสภาพภายนอก (มาตรา ๑๓)* ซึ่งมาจากสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่เอง เช่น เป็นคู่กรณี เป็นคู่สมรส เป็นญาติ และ*เหตุมาจากสภาพภายใน (มาตรา ๑๖)* ซึ่งมีเหตุมาจากสภาพภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่ เช่น ความอคติ ความลำเอียง ดังเช่นกรณีนายกเทศมนตรีอนุมัติจ้างจ้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีบุตรเขยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นผู้รับจ้างซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุกในเขตเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘/๒๕๕๕) หรือกรณีที่

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจำนวนสองในสามคนเคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงด้วย ซึ่งคาดหมายได้ว่าผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่อาจแตกต่างไปจากการสืบสวนข้อเท็จจริง ถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรง ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๐/๒๕๕๔) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตั้งแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณากำหนดโทษ มีเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา และหลังจากมีการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้น ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา จะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันอาจทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๖/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิค) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู และทำหน้าที่หัวหน้างานทะเบียน ทำการแก้ไขปลอมแปลง

ผลการเรียนของนาย ช. (นักศึกษา) เพื่อให้ นาย ช. จบการศึกษา และรับรองเอกสารภาพถ่ายระเบียบนแสดงผลการเรียนอันเป็นเท็จ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีมติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕ เปอร์เซ็นต์ ไม่เกินหนึ่งเดือน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจโดยมิชอบกลับแก้งผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีเหตุโกรธเคืองผู้ฟ้องคดี ซึ่งก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยแสดงท่าทีชอบผู้ฟ้องคดีในเชิงชู้สาว ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีเป็นภริยาน้อยแต่ถูกปฏิเสธ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีคอยจับผิดและมีหนังสือชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชาโดยแสดงข้อความหมิ่นประมาทผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งความดำเนินคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฐานหมิ่นประมาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งความผู้ฟ้องคดีฐานเจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งให้คืนเงินเดือนที่ถูกตัดไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีกรณีแก้ไขผลการเรียนของนาย ช. เป็นการกระทำโดยมิชอบ และมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีได้ และหาก

สอบสวนพบว่า มีพฤติการณ์กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามที่ถูกลงโทษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจกำหนดโทษ และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามสมควรแก่กรณี และเนื่องจากการดำเนินการสอบสวนทางวินัยตั้งแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณากำหนดโทษเป็นการพิจารณาทางปกครอง และคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีมีปัญหาความขัดแย้งกันจนถึงขั้นมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเรื่องของผู้ฟ้องคดีแก้ไขผลการเรียนของนาย ช. ที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๓๙ มาดำเนินการทางวินัยลงโทษผู้ฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีทำบัตรสนเท่ห์และแจ้งความดำเนินคดีตนในข้อหาหมิ่นประมาท ทำให้เห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจโดยโหดจริต กลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชา ขาดคุณธรรม และเมตตาธรรม

เมื่อปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีมีปัญหาความขัดแย้งจนถึงขั้นแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน กรณีถือว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการพิจารณา

ทางปกครองไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องนี้ได้ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรณีนี้มีใช้กรณีไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน เพราะยังมีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สามารถดำเนินการสอบสวนได้ และมีใช้กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้ อันจะเป็นข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีโดยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย การพิจารณาความผิดและพิจารณาโทษโดยมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไว้ ๒ กรณี คือ

(๑) เมื่อกฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษและการสั่ง

ลงโทษ อันเป็นการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้อง
นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ

(๒) การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งเริ่ม
ตั้งแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณา
ความผิด การกำหนดโทษและการสั่งลงโทษ เป็นการพิจารณา
ทางปกครอง และการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทาง
ปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการ
ทางวินัยต้องมีความเป็นกลาง การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มี
อำนาจดำเนินการทางวินัยและผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย
อย่างไม่ร้ายแรง มีปัญหาความขัดแย้งจนถึงขั้นร้องทุกข์
กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน ถือว่าเจ้าหน้าที่
ผู้มีอำนาจมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณา
ทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่ใช้กรณี
ที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน อันจะเป็นข้อยกเว้นตาม
มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙

เรื่องที่ ๑๗

อำนาจในการแก้ไขสัญญาทางปกครอง
กรณีที่ผู้รับจ้างมีภาระการทำงานน้อยลง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

กรณีผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งเป็นคู่สัญญาทางปกครองใช้อำนาจลดเงินค่าจ้างตามสัญญา เพราะเห็นว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ทำงานแล้วเสร็จนั้นมีภาระการทำงานลดลงกว่าที่สัญญาได้กำหนดไว้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนทำงานแล้วเสร็จตามสัญญา เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องจ่ายค่าจ้างให้ตามข้อตกลงในสัญญา

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้ฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์ในการที่จะแก้ไขสัญญาได้เพียงฝ่ายเดียว แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการต้องเคารพต่อเจตนาของคู่สัญญา เว้นแต่การแก้ไขสัญญานั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือให้บริการสาธารณะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และเมื่อฝ่ายเอกชนทำงานแล้วเสร็จตามสัญญา ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้ตามสัญญา ถึงแม้ว่าภาระการทำงานที่ฝ่ายเอกชนทำนั้นจะน้อยกว่ารายละเอียดของงานจ้างที่ปรากฏอยู่ในสัญญา

อำนาจในการแก้ไขสัญญาทางปกครอง กรณีที่ผู้รับจ้างมีภาระการทำงานน้อยลง

สัญญาทางแพ่งถือหลัก “สัญญาจะต้องมีผลผูกพันและไม่เปลี่ยนแปลง” คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะแก้ไขข้อสัญญาโดยปราศจากความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ เนื่องจากสัญญาทางแพ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีความเสมอภาคและมีเสรีภาพในการทำสัญญา ในขณะที่สัญญาทางปกครองถือหลัก “บริการสาธารณะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ” สัญญาทางปกครองจึงมีลักษณะพิเศษที่ให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองแก้ไขข้อสัญญาเพียงฝ่ายเดียวได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและมีผลผูกพันให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตาม และหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีภาระหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นจากการปฏิบัติตามข้อสัญญาใหม่ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากคู่สัญญาฝ่ายปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถใช้อำนาจแก้ไขข้อสัญญาฝ่ายเดียวได้ตามอำเภอใจ เพราะการแก้ไขสัญญาทางปกครองจะต้องอยู่บนพื้นฐานความจำเป็นและความเป็นธรรมของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของคู่สัญญาฝ่ายปกครองใช้อำนาจลดเงินค่าจ้างตามสัญญา เพราะเห็นว่าการทำงานของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ทำแล้วเสร็จนั้นมี

ภาระการทำงานลดลงกว่าที่สัญญากำหนดไว้ ซึ่งฝ่ายเอกชน ผู้รับจ้างเห็นว่า การลดเงินค่าจ้างดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด) ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านในราคา ๘๗๘,๐๐๐ บาท โดยถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์จำนวน ๑ บ่อ กำหนดขุดเจาะบ่อบาดาลเส้นผ่าศูนย์กลางขนาด ๖ นิ้ว ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง หรือ ความลึกไม่น้อยกว่า ๑๕๐ เมตร ผู้ฟ้องคดีได้ขุดเจาะบ่อบาดาล ๒ จุด ครั้งแรกที่ความลึก ๑๐๐ เมตร แต่ไม่ได้ปริมาณน้ำตามกำหนด จึงทำการขุดเจาะครั้งที่สองความลึก ๕๖ เมตร ได้ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (หัวหน้าส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมแนบทำสัญญาจ้างว่า ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงเปลี่ยนแปลงการขุดเจาะบ่อบาดาลจากความลึก ๑๕๐ เมตร ราคา ๒๖๘,๘๕๐ บาท เป็นความลึก ๕๖ เมตร ราคา ๑๐๐,๔๐๘ บาท โดยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบันทึกข้อตกลงดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หักเงินค่าจ้างให้เป็นไปตามปริมาณงานที่ทำได้จริง จึงได้ชำระเงินค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนเงิน ๕๙๓,๔๘๕.๐๗ บาท หักเงินค่าจ้างก่อสร้าง

จำนวนเงิน ๑๖๘,๕๕๒ บาท (ซึ่งเป็นการตัดค่าชุดเจาะที่ขาดไปจำนวน ๙๔ เมตร)

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หักไปเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันคืนเงินที่หักไปแก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยนับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

การที่สัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ๑ บ่อ กำหนดให้รายละเอียดของงานผู้รับจ้างต้องชุดเจาะบ่อบาดาลให้ได้ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง หรือความลึกไม่น้อยกว่า ๑๕๐ เมตร และผู้รับจ้างชุดเจาะบ่อบาดาลได้ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง แต่มีความลึกเพียง ๕๖ เมตร คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยลดจำนวนเงินค่าจ้างตามสัญญาลงตามสัดส่วนปริมาณงานที่ทำแล้วเสร็จได้หรือไม่ ? โดยสัญญาว่าจ้างข้อ ๑๓ กำหนดให้ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานตามสัญญา และข้อ ๑๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่าง ๆ ในเอกสารสัญญาได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามสัญญาพิพาทคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้ผู้รับจ้างขุดเจาะบ่อบาดาล โดยคิดค่าจ้างในลักษณะเหมารวม ซึ่งหมายความว่า การจ้างนี้ถือความสำเร็จของงานขุดเจาะบาดาลให้ได้ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง เป็นผลสำเร็จของงาน ส่วนความลึกเป็นเพียงประมาณการไว้เท่านั้น หากผู้รับจ้างได้ขุดเจาะบ่อบาดาลได้ปริมาณน้ำตามที่กำหนด ถือว่าผู้รับจ้างได้ทำงานเสร็จครบถ้วนบริบูรณ์ครบถ้วนตามสัญญา ผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนที่ตกลง เมื่อสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน และกำหนดหลักการกว้าง ๆ ให้ทำการขุดเจาะบ่อบาดาล ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง จำนวน ๑ บ่อ ส่วนรายละเอียดของการขุดเจาะกำหนดไว้ในประมาณการค่าก่อสร้าง เป็นเพียงการประมาณราคากลางเพื่อประกอบการพิจารณาราคาจ้าง มิได้หมายความว่า เป็นการแยกจ้างเป็นระยะความลึกตามการขุดเจาะแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำงานแล้วเสร็จและคณะกรรมการตรวจรับงานได้รายงานว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานสมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับบันทึกข้อตกลงเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการขุดเจาะบ่อบาดาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ลงนามในข้อตกลงดังกล่าว ไม่อาจใช้บังคับผูกพัน

คู่สัญญาได้ และการที่ผู้ฟ้องคดีรับเงินค่าจ้างบางส่วนไปแล้ว ก็ไม่ถือเป็นการยอมรับข้อตกลงตามบันทึกดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มีการร้องเรียนกรณีดังกล่าว ประกอบกับ สัญญาข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ เป็นเพียงการให้อำนาจผู้ควบคุม ในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการ ของการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่เท่านั้น และกรณีนี้เป็นการทำงาน ที่ว่าจ้างมาแล้วเสร็จตามสัญญา มิใช่กรณีผู้ควบคุมงานสั่งให้ แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนงาน และข้อสัญญา ดังกล่าวไม่ได้หมายความถึงว่าหากผู้รับจ้างทำงานแล้ว เสร็จโดยมีภาระการทำงานน้อยกว่าที่คาดไว้ จะต้องลด เงินค่าจ้างลงแต่ประการใด การที่สัญญาทางปกครองมี ลักษณะพิเศษให้อำนาจคู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถแก้ไข สัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความ ยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงอำนาจ ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในอันที่จะแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว ได้ แต่การใช้สิทธิของผู้ว่าจ้างดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐาน หลักความจำเป็นและความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาด้วย กล่าวคือ โดยหลักแล้วคู่สัญญาต้องเคารพต่อเจตนาของคู่สัญญา ที่มีการกำหนดไว้ในข้อสัญญา ต่อเมื่อมีความจำเป็นเพื่อให้ การบริการสาธารณะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องหรือมิให้ ประโยชน์สาธารณะต้องเสียไปเท่านั้น คู่สัญญาฝ่ายปกครอง

จึงจะมีสิทธิแก้ไขสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ และการแก้ไขสัญญาดังกล่าวต้องคำนึงถึงดุลยภาพทางการเงินหรือความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ซึ่งการพยายามแก้ไขสัญญานี้ก็ได้เกิดจากความจำเป็นแต่อย่างใด บันทึกข้อตกลงการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำขึ้น จึงไม่มีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจที่จะปรับลดเงินค่าจ้างจากผู้ฟ้องคดี และมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าจ้างที่ปรับลดลงไปจำนวน ๑๖๘,๕๕๒ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดชำระค่าจ้างก่อสร้างระบบประปาสำหรับประชาชนของต้นเงินจำนวน ๕๙๓,๔๘๕.๐๗ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๔)

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการแก้ไขข้อสัญญาฝ่ายเดียว ดังนี้

๑. แม้สัญญาทางปกครองจะมีลักษณะพิเศษให้อำนาจแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขสัญญาได้เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวยังต้องอยู่ภายใต้หลักคู่สัญญาต้องเคารพต่อเจตนาของคู่สัญญาที่กำหนดไว้ในข้อสัญญา อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการทำสัญญา เว้นแต่เมื่อใดก็ตามที่คู่สัญญา

ฝ่ายปกครองเห็นว่ามีควมจำเป็นเพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมิให้เสียไป ฝ่ายปกครองก็สามารถใช้เอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือคู่สัญญาแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ และนอกจากการแก้ไขสัญญาจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคู่สัญญาต้องเคารพเจตนาของคู่สัญญาและหลักความจำเป็นดังกล่าวแล้วยังต้องคำนึงถึงคุณภาพทางด้านการเงินหรือความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย กล่าวคือ แม้การแก้ไขสัญญาจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่การแก้ไขสัญญาจะต้องไม่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเสียหาย โดยฝ่ายเอกชนมีสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายได้หากเกิดความเสียหายขึ้น

๒. การที่สัญญากำหนดจ่ายค่าจ้างโดยถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์โดยถือความสำเร็จของงานตามข้อตกลงในสัญญาเมื่อผู้รับจ้างได้ทำงานแล้วเสร็จครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างให้กับผู้รับจ้างตามสัญญา ถึงแม้ว่าภาระการทำงานที่ผู้รับจ้างทำนั้นจะน้อยกว่าที่ผู้ว่าจ้างคาดคะเนไว้ตามรายละเอียดของงานจ้างที่ปรากฏอยู่ในเอกสารประมาณการค่าก่อสร้าง ซึ่งเป็นเพียงรายการประมาณราคากลางเพื่อประกอบการพิจารณาราคาจ้างเท่านั้น และการที่ข้อกำหนดในสัญญาได้ให้อำนาจผู้ควบคุมงานในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการของการไม่ปฏิบัติตามสัญญา ข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าถึง

ขนาดให้ผู้ควบคุมงานมีอำนาจลดเงินค่าจ้างได้ในกรณีที่เห็นว่าผู้รับจ้างมีภาระการทำงานน้อยลง อีกทั้งในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อกำหนดในสัญญา คู่สัญญาจะต้องได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจึงจะมีผลผูกพันคู่สัญญาตามกฎหมาย

เรื่องที่ ๑๘

เป็นผู้จัดการมรดก ... เป็นสิทธิเฉพาะตัว !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๘/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกของผู้ตายได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) ที่ยกเลิกคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน และในระหว่างการพิจารณาคดีผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย ภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่ผู้ฟ้องคดี แต่ศาลไม่อนุญาตตามคำร้องขอ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การเป็นผู้จัดการมรดกถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดการมรดกนั้นไม่สามารถตกทอดไปยังทายาทได้ ดังนั้น หากผู้จัดการมรดกถึงแก่ความตาย ทายาทของบุคคลนั้นก็ไม้อาจที่จะเข้ามาดำเนินคดีแทนที่ได้ เว้นแต่บุคคลนั้นจะเป็นทายาทหรือผู้จัดการมรดกหรือผู้ปกครองทรัพย์สินมรดกหรือผู้สืบสิทธิในกองมรดกของผู้ตาย

เป็นผู้จัดการมรดก ... เป็นสิทธิเฉพาะตัว !

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๓ กำหนดให้ศาลปกครอง รอการพิจารณาไว้ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ ความตายก่อนที่จะพิพากษาคดี จนกว่าทายาท หรือผู้จัดการ มรดก หรือผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณี ผู้นั้น หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึง แก่ความตายนั้นถือเป็นกรณีที่ศาลให้อำนาจแก่บุคคลดังกล่าว ให้สามารถเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนที่คู่กรณีที่ถึง แก่ความตายได้ ไม่ว่าจะขอเข้ามาเองหรือศาลเรียกเข้ามา แต่ถ้านในกรณีที่ผู้จัดการมรดกได้ทำหน้าที่อันจำเป็นในการ จัดการทรัพย์สินของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย จนกระทั่งได้มีการ ฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้การจัดการทรัพย์สินของ ผู้ตายสำเร็จลุล่วง ได้ถึงแก่ความตายในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ทายาทของผู้จัดการมรดกจะสามารถ เข้ามาดำเนินคดีแทนที่ผู้จัดการมรดกที่ถึงแก่ความตายตาม มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ ?

กรณีตามปัญหาดังกล่าวศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัย ไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๘/๒๕๕๔ สรุป ความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกของผู้ตายได้ยื่นคำขอ

ออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ซึ่งมีชื่อผู้ตายเป็นผู้แจ้งการครอบครอง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี และจะดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ ดังกล่าวออกจากทะเบียนการครอบครอง เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงได้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย ศาลปกครองชั้นต้นจึงได้อนุญาตให้นาง ด. ภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตายตามคำขอ และต่อมาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกคำสั่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วย เพราะที่ดินพิพาทเป็น

ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินไม่อาจใช้อำนาจตาม บทบัญญัติดังกล่าวได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดี ในฐานะผู้จัดการมรดกของผู้ตาย ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวของ ผู้จัดการมรดก เมื่อผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย สิทธิและหน้าที่ของ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกย่อมสิ้นสุดลง หาได้ตกทอด ไปยังทายาทของผู้ฟ้องคดีไม่ การที่นาง ด. เป็นเพียงภริยา โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่า นาง ด. เป็นทายาทของผู้ตาย หรือเป็นผู้จัดการมรดก หรือ ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิในกองมรดกของผู้ตาย แต่อย่างใด นาง ด. ย่อมไม่อาจเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ ความตายได้ ส่วนปัญหาว่าบุคคลที่จะเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถึงแก่ความตายเป็นบุคคลตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แม้ไม่มีคู่กรณี อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจ หยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๗๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาต ให้นาง ด. เข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตายจึงไม่ชอบ ตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองสูงสุด จึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและให้

ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ให้ถูกต้องและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดี

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยข้างต้นศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ๒ ประการ คือ

(๑) การเป็นผู้จัดการมรดกไม่ว่าจะโดยคำสั่งศาลหรือโดยพินัยกรรม ถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดการมรดกนั้นไม่สามารถตกทอดไปยังทายาทได้ และถ้าในระหว่างดำเนินคดีเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของผู้ตายนั้น ผู้จัดการมรดกได้ถึงแก่ความตาย ทายาทของผู้จัดการมรดกก็ไม่อาจขอเข้ามาดำเนินคดีแทนที่ได้ เว้นแต่จะเป็นทายาท หรือผู้จัดการมรดก หรือผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิในกองมรดกของผู้ตาย

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่คู่กรณีซึ่งถึงแก่ความตายตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลปกครองสูงสุดสามารถยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ แม้มิได้มีการกล่าวอ้างมาในคำคู่ความหรือมิได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

เรื่องที่ ๑๙

**เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุเพื่อเบิกจ่ายเงิน
ให้ทันปีงบประมาณ ... ผิดทั้งวินัยและละเมิด**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๘/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

กรณีผู้ฟ้องคดียกเลิกการประกวดราคาและอนุมัติให้มีการจ้างโดยวิธีพิเศษแทนในช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณ ทำให้ทางราชการต้องเสียหายจากการจ้างในราคาที่สูงขึ้น ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการจะต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวังและถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุ การยกเลิกกระบวนการจัดหาที่ดำเนินการไปแล้ว หรือการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหา โดยจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขโดยละเอียดรอบคอบ และต้องวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ เพราะหากมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องรับผิดชอบทั้งในทางวินัย และในทางละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุเพื่อเบิกจ่ายเงิน ให้ทันปีงบประมาณ ... ผิดทั้งวินัยและละเมิด

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์พลิกแพ้ม คดีปกครองฉบับนี้ เป็นเรื่องของส่วนราชการที่เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุจากการประกวดราคาเป็นวิธีพิเศษ เนื่องจากเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการได้ทันในปีงบประมาณ และจากผลของการดำเนินการดังกล่าวทำให้ผู้อำนวยการสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุต้องถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการและให้ชดใช้ค่าเสียหาย

โดยหลักการจัดหาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุครุภัณฑ์หรือบริการต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนภารกิจบริการสาธารณะของส่วนราชการ จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐบางแห่งได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม และให้ได้วัสดุครุภัณฑ์ที่มีมาตรฐานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการ

ทั้งนี้ โดยกฎหมายหรือระเบียบแบบทุกฉบับจะกำหนดวิธีการจัดซื้อหรือจัดจ้างหลักๆ ไว้ ๖ วิธี คือ (๑) วิธีตกลงราคา (๒) วิธีสอบราคา (๓) วิธีประกวดราคา (๔) วิธีพิเศษ (๕) วิธีการพิเศษ และ (๖) วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนจะใช้วิธีการใดในการจัดหาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะเลือกวิธีการในการจัดหาพัสดุภายใต้วงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดหาตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ และภายใต้ความเหมาะสมและความจำเป็นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น กรณีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้ (๑) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะหรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ (๒) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ (๓) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจเสียหายแก่ราชการ (๔) เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ (๕) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (๖) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีการอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

นอกจากนี้ ในการดำเนินการจัดหาพัสดุดังกล่าวต้องอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดว่า การขอเบิกจ่ายเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด

ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่ (๑) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ (๒) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือได้รับอนุมัติให้เบิกเหลื่อมปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้เสร็จสิ้นในปีงบประมาณนั้นๆ แต่หากส่วนราชการเห็นว่าไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันก่อนสิ้นปีงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้ผ่อนผันการเบิกจ่ายเงินไว้โดยส่วนราชการสามารถดำเนินการได้สองวิธี วิธีที่หนึ่ง ถ้าส่วนราชการได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ เห็นว่าการเบิกจ่ายเงินไปชำระหนี้ผูกพันไม่ทันสิ้นปีก็ขอกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีได้ วิธีที่สอง กรณีที่ไม่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ แต่มีความจำเป็นต้องใช้เงินต่อไปอีก ส่วนราชการก็สามารถขอกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีได้

ในทางปฏิบัติคงปฏิเสธไม่ได้ว่ามีส่วนราชการหลายแห่งไม่ได้มีการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างกะทันหันในช่วงปลายปีงบประมาณ หรือนำเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในปีนั้นๆ ไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในด้านอื่นๆ เพื่อให้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติอย่างครบถ้วน

คดีที่นำมาเป็นอุทธรณ์ฉบับนี้จึงน่าจะเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับส่วนราชการต่างๆ ที่จะมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจดำเนินการจัดหาพัสดุให้ใช้อำนาจด้วยความระมัดระวัง

เพราะผลของการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เพียงแต่หมดอำนาจเท่านั้น ยังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับส่วนราชการอีกด้วย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี ๒๕๕๑ (เพิ่มเติม) และได้มีการอนุมัติให้ดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างและต่อเติมอาคารเรียนโรงเรียนในสังกัด ในช่วงเดือนกันยายนของปีงบประมาณ นาย อ. ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดรักษาราชการแทนผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดในขณะนั้น จึงได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนและมีคำสั่งลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา และวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๑ คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอความเห็นต่อผู้ฟ้องคดี (ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด) ว่าเห็นควรยกเลิกการประกวดราคา เนื่องจากผู้เสนอราคาทุกรายทำผิดเงื่อนไขและควรดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษ

ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาและจัดให้มีการจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ

จัดจ้างโดยวิธีพิเศษ การคัดเลือกผู้เสนอราคาและการอนุมัติจ้างแล้วเสร็จภายในวันเดียว คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑

ต่อมา มีผู้ร้องเรียนในความไม่โปร่งใสในการจัดจ้าง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) จึงได้สอบสวนทางวินัย ขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด

ผลการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ผลการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ อันเนื่องมาจากกรณีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษในราคาที่สูงกว่าราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอในการประกวดราคาที่ถูกยกเลิก

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการและขาดการกำกับติดตามการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของค่าเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ยืนตามคำสั่งเดิม

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย โดยอ้างว่าการสั่งให้ยกเลิก

การประกวดราคาและอนุมัติให้จ้างโดยวิธีพิเศษ เป็นการสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องถึง ๙ คน การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดจึงไม่ถูกต้อง ประกอบกับเป็นงานที่ดำเนินการโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดีและต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน หากล่าช้าจะเสียหายแก่ทางราชการ เพราะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณ หากงบประมาณในการจ้างตกไปอาจถูกดำเนินการทางวินัย และผู้ฟ้องคดีมีอำนาจตามข้อ ๒๔ (๓) และ (๖) ประกอบกับข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้นหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในประเด็นต่างๆ ดังนี้
 ประเด็นแรก การก่อสร้างอาคารเรียนซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ถือเป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจเสียหายแก่ราชการ และการอ้างว่าผู้เสนอราคากระทำผิดเงื่อนไข ถือเป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีการอื่นแล้วไม่ได้ผลดีหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ (เพิ่มเติม) เมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีคาดหมายได้ว่าอาจใช้เงินงบประมาณ

ดังกล่าวไม่ทันภายในปีงบประมาณนั้น และชอบที่จะให้กระทรวง
เจ้าสังกัดขอทำความตกลงเพื่อขอกันเงินงบประมาณไว้เบิก
เหลือมปีตามข้อ ๖๓ วรรคสอง ของระเบียบการเบิกจ่ายเงิน
จากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งหากได้มีการขอกันเงินดังกล่าวแล้ว
แม้การประกวดราคาครั้งแรกจะถูกยกเลิกไป ก็ยังสามารถจัด
ให้มีการประกวดราคาครั้งต่อไปได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการจัดจ้าง
โดยวิธีพิเศษแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีจัดให้มีการจ้างโดยวิธี
พิเศษ โดยอ้างว่าเป็นกรณีที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้ว
ไม่ได้ผลดีตามข้อ ๒๔ (๖) และข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจ
รับฟังได้ และการจัดจ้างเพื่อก่อสร้างอาคารเรียนก็ไม่มี
ลักษณะหรือความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจ้างโดยวิธี
พิเศษตามข้อ ๒๔ (๑) ถึง (๕) ของระเบียบสำนักนายกร
รัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ฟ้องคดียกเลิกการประกวด
ราคาและจัดให้มีการจ้างโดยวิธีพิเศษ เป็นการกระทำโดย
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุด
วินิจฉัยว่า เมื่อการจัดจ้างก่อสร้างและต่อเติมอาคารเรียน
โรงเรียนไม่มีลักษณะหรือความจำเป็นต้องดำเนินการโดยวิธี
พิเศษตามข้อ ๒๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย
การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งยังไม่ปรากฏด้วยว่าผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๒ หรือกระทรวงเจ้าสังกัดได้เร่งรัดให้ดำเนินการโดยเร่งด่วน

หรือหากไม่สามารถดำเนินการได้จะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแต่อย่างใด ตรงกันข้ามการดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นเหตุให้ได้ราคาค่าก่อสร้างสูงกว่าราคาของผู้เสนอราคารายต่ำสุดเสนอในการประกวดราคาที่ยกเลิกไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๗๒๙,๘๕๐.๕๙ บาท อันถือเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ทางราชการ

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคาและอนุมัติให้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการยกเลิกการประกวดราคาและจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเพียงใด ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเต็มจำนวน โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมเป็นเกณฑ์ และในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตน และไม่ให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการยกเลิกการประกวดราคาและดำเนินการประกวดราคาตามข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และถึงแม้จะเป็นการสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ต้องพิจารณาความคิดเห็นดังกล่าวก่อนการสั่งการทุกครั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในความเสียหายที่เกิดจากการสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคาและจัดให้มีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษในราคาที่สูงขึ้นโดยใช้เหตุเป็นเงินจำนวน ๗๒๙,๘๕๐.๕๙ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของค่าเสียหายทั้งหมดเป็นเงิน ๓๖๔,๙๒๕.๒๙ บาท โดยอีกกึ่งหนึ่งเป็นความรับผิดชอบของนาย อ. ในฐานะประธานคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา จึงเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับความผิดตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะนำราคาของผู้เสนอราคารายต่ำสุดจากการประกวดราคา มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาค่าเสียหายได้ เนื่องจากเหตุที่มีการสั่งยกเลิกการประกวดราคา เพราะผู้เสนอราคาทุกรายทำผิดเงื่อนไขตามประกาศประกวดราคา มิได้มีปัญหาจาก

ราคาจ้างที่ผู้เสนอราคาเสนอ จึงเป็นราคาที่เชื่อว่าผู้เสนอราคาสามารถจะดำเนินการได้จริงหากไม่ได้ถูกยกเลิก

คำสั่งของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ที่ให้ผู้ผูกคืดชำระค่าเสียหายจึงชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม นอกจากประเด็นสำคัญทั้งสามประการตามที่กล่าวแล้ว ผู้ผูกคดียังได้โต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการในการออกคำสั่งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกสองประเด็น คือ ประเด็นเรื่องสิทธิในการชี้แจงหรือโต้แย้งในชั้นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และประเด็นเรื่องผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ผูกคืดชดใช้ค่าเสียหายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๘ ซึ่งทั้งสองประเด็นศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กระบวนการออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๘ /๒๕๕๔

คำพิพากษานี้จึงนับเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจอนุมัติให้ดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุที่จะต้องใช้อำนาจดุลพินิจอย่างระมัดระวังและถูกต้อง ตั้งแต่การเลือกวิธีการจัดหาพัสดุมาใช้

ในราชการ ซึ่งมีใช้จะเลือกใช้ได้ตามอำเภอใจ หรือการยกเลิกกระบวนการจัดหาที่ได้ดำเนินการไปแล้ว หรือการอนุมัติเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหา ซึ่งผู้มีอำนาจมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องตรวจสอบพินิจพิเคราะห์หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นด้วยความละเอียดรอบคอบและโปร่งใส นอกจากนั้น ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร แต่ละปีจำเป็นอย่างไรที่จะต้องวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับด้วยความระมัดระวังภายใต้กฎหมายและระเบียบ ตลอดจนวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ เพราะหากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทางราชการ นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในทางวินัยแล้ว ยังต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกด้วย

เรื่องที่ ๒๐

แจ้งข้อความเท็จเพื่อรับสิทธิอาศัย
ในบ้านพักราชการ ... ผิดวินัย !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจได้ยื่นเรื่องขอเช่าพักอาศัยในอาคารรวมส่วนกลาง โดยแจ้งว่าไม่มีบ้านพักเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองในพื้นที่ที่รับราชการ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อบ้านและจดทะเบียนจำนองบ้านไว้กับธนาคาร จึงเป็นการกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชาและทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดทางวินัยตามมาตรา ๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. ๒๔๗๗

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจตนารมณ์ของการจัดให้มีบ้านพักสำหรับข้าราชการ คือเป็นการให้สิทธิกับข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย เนื่องจากไม่มีบ้านพักอาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองในพื้นที่ที่ตนต้องไปปฏิบัติราชการ และในกรณีที่บ้านพักมีจำนวนไม่เพียงพอก็ให้สิทธิแก่ข้าราชการในการเบิกค่าเช่าบ้านได้ ส่วนการที่ข้าราชการได้ซื้อบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองก็สามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ แต่จะไม่มีสิทธิเช่าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการต่อไป

แจ้งข้อความเท็จเพื่อรับสิทธิอาศัย ในบ้านพักราชการ ... ผิดวินัย !

สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือสิทธิในการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ เป็นสวัสดิการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ของตน ถึงกระนั้นก็มีเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนจะได้เข้าพักหรือได้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านในทุกกรณี หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น สิทธิการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการรักษาความสะอาดสถานที่ราชการและการเข้าพักอาศัยในอาคารบ้านพักสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ หมวดที่ ๕ การหมดสิทธิเข้าพักอาศัย ข้อ ๑๙.๕ กำหนดว่า ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในบ้านพักซึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการ

กรณีที่ข้าราชการตำรวจได้ซื้อบ้านพักอาศัยโดยกู้เงินจากธนาคารและจำนองบ้านเป็นประกันการชำระหนี้ จะถือเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือไม่ และหากข้าราชการดังกล่าวได้รับอนุญาตให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ โดยแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาว่าไม่มีบ้านพักเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จะถือเป็นการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงที่จะทำให้ไม่มีความผิด

ทางวินัยฐานกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชาหรือไม่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยเรื่องนี้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านกับทางราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอใช้สิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของราชการแทนการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีบ้านพักเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ในเขตกรุงเทพมหานคร (ท้องที่ที่รับราชการ) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับการจัดสรรบ้านพักตามที่ขอ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ได้ตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีและได้มีคำสั่งลงทัณฑ์กักยามผู้ฟ้องคดีมีกำหนด ๓ วัน ฐานกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแจ้งเท็จดังกล่าวเป็นการสำคัญผิดว่าบ้านที่ติดภาระจำนองเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคาร และการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการเป็นการประหยัดงบประมาณ มิได้ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายแต่อย่างใด จึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อบ้านโดยกู้เงินจากธนาคารเพื่อชำระค่าบ้าน และจำนองบ้านหลังดังกล่าวเพื่อประกันการชำระหนี้แล้วนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านกับทางราชการ บ้านดังกล่าวย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี เพราะสัญญาซื้อขายบ้านและที่ดิน

เป็นการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ กรรมสิทธิ์โอนเมื่อจดทะเบียน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระราคาและจดทะเบียนรับโอนกรรมสิทธิ์ บ้านและที่ดินดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ การจำนองบ้านเป็นเพียงการประกันการชำระหนี้เท่านั้น การที่ ผู้ฟ้องคดีแจ้งผู้บังคับบัญชาว่าไม่มีบ้านพักเป็นกรรมสิทธิ์ของ ตนเองในเขตกรุงเทพมหานครเพื่อต้องการจะได้เข้าพักอาศัย ในบ้านพักของทางราชการ จึงเป็นการกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชา หากผู้ฟ้องคดีได้รับการจัดสรรให้เข้าพักในบ้านพักของทาง ราชการ ย่อมเป็นการตัดสิทธิข้าราชการอื่นที่เดือดร้อนกว่าและ มีสิทธิยิ่งกว่าผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าทางราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดวินัยฐานกล่าวเท็จ ต่อผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. ๒๕๗๗ ซึ่งมีระดับการลงทัณฑ์กักยาม หรือกักขัง และถือได้ว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัย โดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการตำรวจแล้ว ดังนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ทางราชการจัดให้มีบ้านพักสำหรับข้าราชการ พักอาศัยมีเจตนาธรรมที่จะให้สิทธิกับข้าราชการที่ได้รับความ เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย เนื่องจากไม่มีบ้านพักอาศัยเป็น กรรมสิทธิ์ของตนเองในพื้นที่ที่ตนต้องไปทำงานอยู่และใน บางกรณีบ้านพักของทางราชการก็มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะให้ ข้าราชการทุกคนที่มีความต้องการดังกล่าว จึงให้ข้าราชการใช้

สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทน และเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ซื้อบ้าน เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองก็สามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระ ราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้และไม่มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการอีกต่อไป ดังนั้น การที่ข้าราชการ รายงานต่อผู้บังคับบัญชาว่าไม่มีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์โดยประสงค์ จะได้รับการจัดสรรให้เข้าพักในบ้านพักของทางราชการทั้งที่มี กรรมสิทธิ์ในบ้านที่ตนได้เช่าซื้อในท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่า บ้านพักข้าราชการตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว นอกจาก จะทำให้ราชการได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว เนื่องจากเป็นการตัดสิทธิข้าราชการรายอื่นที่เดือดร้อนยิ่งกว่า และมีสิทธิได้รับการจัดสรรให้เข้าพักในบ้านพักของทางราชการ ตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยถูกต้อง ยังถือเป็นความผิดทางวินัย ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอีกด้วย

เรื่องที่ ๒๑

คู่สัญญาฝ่ายเอกชนกับการบอกเลิก

สัญญาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๔/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

กรณีที่ยกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี ชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ต่อมา กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดแจ้งให้ย้ายเครื่อง ชุดเจาะออกจากพื้นที่ เนื่องจากไม่ได้ยื่นขออนุญาตชุดเจาะจาก กรมทรัพยากรน้ำบาดาล เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถ แสดงใบอนุญาตให้ชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ บอกเลิกสัญญาและให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระเงินค่าใช้จ่าย ต่างๆ ในการดำเนินการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและคืนหนังสือ คำประกัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการบอกเลิกสัญญา ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญาและหลักกฎหมาย ทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เนื่องจากสามารถแก้ไขให้ ถูกต้องด้วยการยื่นขอรับใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจได้ จึงไม่ถือ เป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ปฏิบัติตามสัญญาและบอกเลิกสัญญาได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การสิ้นสุดของสัญญาทางปกครองมีสาเหตุ ๒ ประการ คือ เมื่อมีการปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาครบถ้วนแล้วหรือ เมื่อคู่สัญญาบรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญาแล้ว และเมื่อมีการ บอกเลิกสัญญา โดยคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย

๒. การเลิกสัญญาทางปกครองไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คู่สัญญาฝ่ายเอกชน จึงไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาหากข้อสัญญามีได้กำหนดไว้ และ แม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าในการบอกเลิกสัญญา ฝ่ายเดียวได้ แต่หากการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวจะก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิในการ เรียกร้องค่าเสียหายได้

คู่สัญญาฝ่ายเอกชนกับการบอกเลิก สัญญาทางปกครอง

“สัญญาทางปกครอง” แม้จะเกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาเสนอสនองที่ตรงกันของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย เช่นเดียวกับในสัญญาทางแพ่ง แต่สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ หลักกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองจึงมีความแตกต่างกับหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางแพ่ง ในบางประการ โดยหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่สำคัญ คือ คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหลายประการ เช่น การบอกเลิกสัญญาซึ่งฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ส่วนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะถือสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อบอกเลิกสัญญาทางปกครองได้หรือไม่ ? เพียงใด ? คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๔/๒๕๕๔ วินิจฉัยดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ซีบีแอล ต่อมา ได้รับแจ้งจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดให้ทำการย้ายเครื่องชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลออกจากพื้นที่ เนื่องจากไม่ได้ยื่นขออนุญาตชุดเจาะจากกรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขอใบอนุญาตให้ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสดงใบอนุญาตให้ขุดเจาะน้ำบาดาลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญา และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าปรับ แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและคืนหนังสือค้ำประกัน

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ซีบีลเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีทำการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ซีบีล อันเป็นทรัพย์สินที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหลายประการ โดยเอกชนคู่สัญญาต้องยอมรับอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง สำหรับการบอกเลิกสัญญาทางปกครองนั้น แม้คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่จะบอกเลิกสัญญา

ได้ฝ่ายเดียว ก็เนื่องมาจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจะอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ แต่หากการบอกเลิกสัญญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาทางปกครองของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งจะทำให้การบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่บรรลូវัตถุประสงค์จึงไม่อาจกระทำได้ และตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง สัญญาทางปกครองอาจสิ้นสุดลงได้ด้วยเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๒ ประการ ประการแรก สิ้นสุดลงตามปกติเมื่อคู่สัญญาบรรลូវัตถุประสงค์ของสัญญา และประการที่สอง สิ้นสุดลงด้วยการเลิกสัญญา ซึ่งเกิดขึ้นได้ใน ๔ กรณี คือ (๑) โดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย (๒) เมื่อสัญญาเลิกกันโดยปริยาย เช่น มีเหตุสุดวิสัยทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาหมดไป (๓) เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญา และ (๔) โดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ดังนั้น การเลิกสัญญาทางปกครองจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อสัญญาจ้างชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลมิได้มีข้อกำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญา และผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างบท บัญญัติมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ดังนั้น การกล่าวอ้างเหตุที่จะไม่ดำเนินการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาล ต่อไป เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสดงใบอนุญาตให้ ชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลโดยถือสิทธิตามบทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญา และหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และผู้ฟ้องคดี ประกอบกิจการเกี่ยวกับการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลมานาน ย่อมมี ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลตาม พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นอย่างดี หากจะ กล่าวอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญา ย่อมที่จะต้อง กล่าวอ้างเสียตั้งแต่ก่อนเข้าทำสัญญาหรือปฏิเสธที่จะเข้า ทำสัญญาเสียตั้งแต่ต้น และกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่สามารถ แก้ไขให้ถูกต้องโดยการยื่นขอรับใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือเป็นเหตุที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาและ บอกเลิกสัญญาได้ พิพากษายกฟ้อง

กล่าวโดยสรุปคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลัก กฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครองไว้ อย่างชัดเจนว่าสัญญาทางปกครองสิ้นสุดลงด้วยเหตุ ๒ ประการ คือ เมื่อคู่สัญญามรณวิบัติและโดยการบอกเลิกสัญญา

และการเลิกสัญญาทางปกครองก็ไม่อยู่ภายใต้มาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หากข้อสัญญาไม่ได้กำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ในกรณีใด คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาทางปกครองโดยอ้างสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวได้ และถึงแม้ฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าที่จะบอกเลิกสัญญาได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม แต่หากการบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้

เรื่องที่ ๒๒

เสียภาษีโรงเรือน แทนเจ้าของกรรมสิทธิ์
ไม่มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๔/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของบ้านในฐานะผู้เช่าตามสัญญาเช่าบ้านและสัญญาซื้อขายบ้านมาแสดง เพื่อให้มีคุณสมบัติและได้รับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีคำสั่งให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง โดยศาลเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เช่าเป็นการเสียภาษีแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายบ้านโดยมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สัญญาซื้อขายจึงตกเป็นโมฆะ อันมีผลให้กรรมสิทธิ์ในบ้านไม่โอนไปเป็นของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

สัญญาซื้อขายบ้านในลักษณะที่ยังคงเป็นอสังหาริมทรัพย์ อยู่บนที่ดินของผู้ขาย ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะ และเจ้าของที่ดินยังคงเป็นผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การที่ผู้เข้าบ้านได้เสียภาษีโรงเรือน และที่ดินแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือกรณีและผู้ซื้อบ้านซึ่งได้มีการ ทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่ยังไม่ได้จดทะเบียน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เข้าเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ย่อมเป็น การเสียภาษีแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ จึงไม่อาจรับสิทธิใดๆ ที่ กฎหมายกำหนดให้สำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษีและไม่สามารถนำ หลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นมาเป็นหลักฐาน ประกอบการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้

เสียภาษีโรงเรือน แทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ ไม่มีสิทธิ สมัครับเลือกตั้ง

สมาชิกสภาเทศบาลถือเป็นกลุ่มบุคคลที่เปรียบเสมือนฟันเฟืองที่สำคัญในการขับเคลื่อนชุมชนนั้นๆ ให้เดินหน้าพัฒนาต่อไปได้ ด้วยเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นตน ซึ่งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น มาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลนั้นในปีที่สมัครหรือในปีก่อนที่สมัครหนึ่งปี ซึ่งตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๗๕ ได้บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี

กรณีและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยแสดงหลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของบ้าน ในฐานะผู้เช่าตามสัญญาเช่าบ้านและสัญญาซื้อขายบ้าน (โดยไม่รวมที่ดินด้วย) มาแสดงจะถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม

มาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ หรือไม่ ? คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๔/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยในเรื่องนี้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่มีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีใช้หลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินที่มีการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อให้ได้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้ง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอก) ได้สอบสวนข้อเท็จจริง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้วินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาซื้อขายบ้านมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงตกเป็นโมฆะ กรรมสิทธิ์บ้านยังไม่โอนไปเป็นของผู้ฟ้องคดี ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของบ้าน ผู้ฟ้องคดีไม่มีคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงมีคำสั่งให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าบ้านซึ่งต้องเสียภาษีตามข้อตกลงในสัญญาเช่า และการทำสัญญาซื้อขายมีเจตนาซื้อขายเฉพาะบ้านไม่รวมกับที่ดิน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะสมัครรับเลือกตั้งผู้ฟ้องคดีมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการเสียภาษีตามใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดินของบ้านเลขที่ ๓๙๗ มาเป็นหลักฐานประกอบการสมัครรับ

เลือกตั้ง โดยอ้างว่าได้ทำหนังสือสัญญาซื้อขายบ้านกับนาง ก. เจ้าของกรรมสิทธิ์โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว โดยสัญญาระบุว่าซื้อขายบ้านซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินที่มีโฉนดและผู้ขายยินยอมให้ผู้ซื้ออยู่ต่อไปจนกว่าจะแจ้งให้รื้อถอน สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาซื้อขายเฉพาะตัวบ้านในลักษณะที่ยังคงสภาพเป็นอสังหาริมทรัพย์อยู่บนที่ดินของผู้ขาย และผู้ขายยินยอมให้บ้านยังคงสภาพเป็นอสังหาริมทรัพย์ต่อไปจนกว่าผู้ขายจะมีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนออกไปภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี จึงเป็นสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อมีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สัญญาซื้อขายจึงเป็นโมฆะ กรรมสิทธิ์ในบ้านดังกล่าวยังคงเป็นของนาง ก. มิได้โอนไปเป็นของผู้ฟ้องคดี แต่ประการใด และโดยที่มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า คำภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย จึงเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดตัวผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้อย่างชัดแจ้งแล้วว่า เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี มิใช่ผู้ใดจะเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ได้ แม้กฎหมายจะมีได้ห้ามให้ผู้อื่นซึ่งไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเข้าเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน แต่ผู้เสียภาษีแทนผู้อื่นย่อมไม่อาจได้รับสิทธิใดๆ ที่

กฎหมายกำหนดให้สำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย
 ดังนั้น การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็น
 การเสียภาษีแทนนาง ก. เจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย จึงไม่มี
 ผลให้ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัคร
 รับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามนัยมาตรา ๒๐ (๓) แห่ง
 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช
 ๒๔๘๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้สมาชิกภาพสมาชิก
 สภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง เนื่องจากขาดคุณสมบัติ
 ตามมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖
 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล
 (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จากคำพิพากษาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วาง
 บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร
 รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติ
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่สำคัญ
 คือ สัญญาซื้อขายบ้านในลักษณะที่ยังคงเป็นอสังหาริมทรัพย์
 อยู่บนที่ดินของผู้ขายต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อ
 พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 มาตรา ๔๕๖ หากมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมตก
 เป็นโมฆะ และเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี
 โรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การที่ผู้เข้าบ้านได้

เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ในฐานะผู้เช่า หรือกรณีที่ผู้ซื้อบ้านซึ่งได้มีการทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของ กรรมสิทธิ์ แต่ยังไม่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ ถูกต้องตามกฎหมายเข้าเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ย่อมถือ เป็นการเสียภาษีแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ จึงไม่อาจรับสิทธิใดๆ ที่กฎหมายกำหนดให้สำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย ผู้เสียภาษีแทนดังกล่าวจึงไม่สามารถนำหลักฐานการเสียภาษี โรงเรือนและที่ดินที่เป็นการเสียภาษีแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ มาเป็นหลักฐานประกอบการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา เทศบาลได้

เรื่องที่ ๒๓

สภาพภาพของ “ผู้ถูกลงโทษ” กับการส่งลงโทษ ของ “ผู้ (ไม่) มีอำนาจ”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๒/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตเป็น “เจ้าหน้าที่การตลาด” และได้ขึ้นทะเบียนเป็น “เจ้าหน้าที่รับอนุญาต” จากผู้ถูกฟ้องคดี (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) เมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุลงผู้ฟ้องคดีได้ทำการซื้อขายหลักทรัพย์โดยผลการ อันเป็นความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ส่งลงโทษโดยไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานเป็นเวลา ๓ เดือน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะส่งลงโทษผู้ฟ้องคดีได้นั้นต้องเป็นกรณีผู้ถูกลงโทษมีสภาพเป็นเจ้าหน้าที่การตลาด แต่เมื่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีได้สิ้นอายุไปและมีได้ขอใบอนุญาตอีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสภาพเป็นเจ้าหน้าที่การตลาดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งลงโทษได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะพิจารณาสั่งลงโทษบุคคลใด นอกจากจะต้องพิจารณาถึงอำนาจที่ใช้ในการพิจารณาโทษเป็นสำคัญแล้ว

การพิจารณาถึงสถานภาพของผู้ที่จะถูกลงโทษและมาตรการลงโทษก็เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาถึง เพราะหากกรณีใดได้มีการพิจารณาโทษไปโดยที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจหรือกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ หรือได้ออกคำสั่งไปโดยที่ผู้รับคำสั่งหรือผู้ที่ จะถูกลงโทษไม่มีสถานภาพหรือพันวิสัยที่จะรับโทษได้แล้ว จะส่งผลให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สถานภาพของ “ผู้ถูกลงโทษ” กับการสั่งลงโทษ ของ “ผู้ (ไม่) มีอำนาจ”

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ดังนั้น การที่ผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษบุคคลใดจะต้องพิจารณาถึง “อำนาจหน้าที่” ของผู้ออกคำสั่งเป็นสำคัญ แต่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดถึงสถานภาพหรือลักษณะของผู้รับคำสั่งไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม เมื่อคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ออกคำสั่งและผู้รับคำสั่ง ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และมีผลผูกพันผู้นั้นตราบเท่าที่ไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา หรือโดยเหตุอื่น ประกอบกับคำสั่งลงโทษซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองบางกรณีจะมีลักษณะเป็นการห้ามมิให้กระทำหรือ รั้งสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓๙ วรรคสาม (๔) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปี หรือพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๒ (๒) ห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดเวลาไม่เกินสามปี หรือ ข้อ ๑๐ (๒) ของข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เรื่อง ใบอนุญาตเป็นเจ้าหน้าที่การตลาด ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดห้าม ผู้รับใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อใดข้อหนึ่งของ ข้อบังคับฉบับนี้ ปฏิบัติการเป็นเจ้าหน้าที่การตลาดเป็นการ ชั่วคราว เป็นต้น **การออกคำสั่งลงโทษในลักษณะดังกล่าว จะต้องพิจารณาถึงสภาพของผู้รับคำสั่งในเวลาที่ออก คำสั่งทางปกครองหรือไม่**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๒/๒๕๕๔
ไดวินิจฉัยไว้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเคยทำงานที่บริษัท ก. ได้รับใบอนุญาตเป็น “เจ้าหน้าที่การตลาด” และได้รับการแต่งตั้งและขึ้นทะเบียน เป็น “เจ้าหน้าที่รับอนุญาต” ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จากผู้ถูกฟ้องคดี (ตลาด หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) โดยใบอนุญาตการเป็นเจ้าหน้าที่ การตลาดสิ้นอายุในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๐ ส่วนทะเบียน การเป็นเจ้าหน้าที่รับอนุญาตได้ถูกเพิกถอนไปเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ลาออก และต่อมามีเรื่อง ร้องเรียนจากลูกค้าของบริษัท ก. ว่าขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ หน้าที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับอนุญาต ได้กระทำการซื้อขายหลักทรัพย์ ของลูกค้าโดยพลการ อันเป็นความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับ ตลาดหลักทรัพย์

ผู้ถูกฟ้องคดีโดยมติของคณะอนุกรรมการพิจารณา
ลงโทษสมาชิกและผู้รับใบอนุญาตจึงได้มีหนังสือลงวันที่
๒๘ มกราคม ๒๕๔๓ ลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยไม่อนุญาตให้
ปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่การตลาดและเจ้าหน้าที่รับอนุญาต
ในระบบการซื้อขายเป็นเวลา ๓ เดือนนับแต่วันที่ลงใน
หนังสือแจ้ง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจสั่งพักใบอนุญาต
เนื่องจากใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีสิ้นอายุไปนานแล้ว และ
ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีมีอาชีพรับราชการ คำสั่งลงโทษดังกล่าว
จึงสร้างความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงและประวัติการทำงานของ
ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง
ดังกล่าว

การมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวนี้จะถือ
เป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงาน
ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจ
ประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์โดยไม่นำผลกำไรมาแบ่งปันกัน
ตามมาตรา ๑๕๓ และมาตรา ๑๕๕ แห่งพระราชบัญญัติ
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีฐานะเป็น
หน่วยงานของรัฐ แต่โดยที่ทุนหรือเงินอุดหนุนในการดำเนินการ
มิใช่เงินจากงบประมาณของรัฐ อีกทั้งตลาดหลักทรัพย์มิได้มี
อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ จึงมิใช่

เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การ
 ควบคุมการประกอบวิชาชีพ หรือหน่วยงานอิสระของรัฐ
 แต่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานอื่น
 ของรัฐ อันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามความใน
 มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
 พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อน
 หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่
 หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม
 มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
 และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อการลงโทษโดยไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงาน
 เป็นเจ้าหน้าที่การตลาด เป็นมติของคณะอนุกรรมการพิจารณา
 ลงโทษสมาชิกและผู้รับใบอนุญาต ซึ่งเป็นอำนาจตามข้อ ๑๔
 ของข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง ใบอนุญาต
 เป็นเจ้าหน้าที่การตลาด ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๗
 กรณีจึงเป็นการพิจารณาและออกคำสั่งลงโทษโดยผู้มีอำนาจ
 อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะลงโทษตามข้อ ๑๐ (๒)
 ของข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง
 ใบอนุญาตเป็นเจ้าหน้าที่การตลาด ประกาศ ณ วันที่ ๑๕
 สิงหาคม ๒๕๓๗ ได้นั้นต้องเป็นกรณีผู้ถูกลงโทษมี
 สถานภาพเป็นผู้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าหน้าที่การตลาด
 แต่เมื่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีสิ้นอายุไปเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม

๒๕๔๐ และผู้ฟ้องคดีมิได้ขอใบอนุญาตดังกล่าวอีก จึงเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ลงโทษผู้ฟ้องคดีมิให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่การตลาดนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่การตลาดตามข้อ ๒ ของข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยมติคณะอนุกรรมการพิจารณาลงโทษสมาชิกและผู้รับใบอนุญาตลงโทษไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่การตลาด จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการลงโทษไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่รับอนุญาตในระบบการซื้อขายหลักทรัพย์นั้น ประกาศตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง เจ้าหน้าที่รับอนุญาตในระบบการซื้อขาย ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๙ ได้กำหนดว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่รับอนุญาตกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ ให้ผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจในการสั่งลงโทษ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะอนุกรรมการพิจารณาลงโทษสมาชิกและผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ในฐานะเจ้าหน้าที่รับอนุญาตโดยไม่ปรากฏว่าได้รับมอบหมายจากผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ให้ใช้อำนาจลงโทษดังกล่าว คำสั่งลงโทษในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอุทธรณ์ว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นการลงโทษตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่เมื่อได้

พิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการดังกล่าวเป็นอำนาจในการพิจารณาข้อเท็จจริงและลงโทษผู้รับใบอนุญาตที่เป็นเจ้าหน้าที่การตลาดเท่านั้นหาได้มีอำนาจในการพิจารณาข้อเท็จจริงและลงโทษเจ้าหน้าที่รับอนุญาตในระบบการซื้อขายหลักทรัพย์แต่อย่างใดไม่

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้มีหลักกฎหมายที่สำคัญคือ นอกจากจะทำให้ทราบว่าการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแม้จะมีใช้เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพหรือหน่วยงานอิสระของรัฐ แต่ก็มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าหน้าที่การตลาดและเจ้าหน้าที่รับอนุญาตในระบบซื้อขายหลักทรัพย์ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้รับคำสั่งซึ่งแม้จะไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากใบอนุญาตสิ้นอายุหรือถูกเพิกถอนไปแล้วก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษ ถือเป็นผู้ถูกระทบสิทธิซึ่งเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ยังทำให้ทราบถึงการใช้อำนาจของ

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะพิจารณา
สั่งลงโทษบุคคลใด ที่นอกจากจะต้องพิจารณาถึงอำนาจที่ใช้ใน
การพิจารณาโทษเป็นสำคัญแล้ว การพิจารณาถึงสถานภาพ
ของผู้ที่จะถูกลงโทษและมาตรการลงโทษก็นับเป็นเรื่องสำคัญ
ที่จำต้องพิจารณาถึง เพราะหากกรณีใดได้มีการพิจารณา
โทษไปโดยที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจหรือกฎหมายไม่ได้
ให้อำนาจหรือหน้าที่ไว้ หรือได้ออกคำสั่งไปโดยที่ผู้รับคำสั่ง
หรือผู้ที่จะถูกลงโทษไม่มีสถานภาพหรือพันธียที่จะรับโทษ
ได้แล้ว ย่อมส่งผลให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวนั้นเป็น “คำสั่ง
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

เรื่องที่ ๒๔

กิจการร่วมค้าเข้าร่วมเสนอราคา ...

หลักเกณฑ์ที่ต้องรับทราบล่วงหน้า

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๐/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ประกาศประมูลจ้างเหมาก่อสร้างสำนักงานแห่งใหม่ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องประกาศคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกให้เสนอราคาและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้ในประกาศประกวดราคาให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่จะเสนอราคาได้ทราบและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง หากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าไว้ แต่ได้นำหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ มาใช้ในการพิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกิจการร่วมค้าไม่ผ่านการคัดเลือก ถือเป็นกรณี queผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กาวพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ที่แจ้งหรือ เวียนให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติตามแนวทางในการ พิจารณาคูณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้า มิได้มี เนื้อความในทางที่บังคับกับบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไปให้ ต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในฝ่ายปกครอง จึงไม่มีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ หากหน่วยงานทางปกครองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้ในประกาศ ประกวดราคา เพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่าเป็นสาระสำคัญ ที่จะใช้ในการพิจารณาคัดเลือก ถือเป็นกรณีที่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ ตามหนังสือดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้า ได้โดยตรง

กิจการร่วมค้าเข้าร่วมเสนอราคา ... หลักเกณฑ์ที่ต้องรับทราบล่วงหน้า

เมื่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใดประสงค์จะจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Auction) หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการประกาศคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกให้เสนอราคาซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและโรงงาน ฐานะการเงิน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมีสิทธิเข้าเสนอราคาไว้ในประกาศเชิญชวนหรือประกาศประกวดราคาหรือเอกสารประกวดราคาให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ทราบและปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่หน่วยงานต้องการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้เสนอราคาเป็นกิจการร่วมค้า (joint venture) ที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ นิติบุคคลแต่ละรายที่เข้าร่วมค้าต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาด้วย เว้นแต่ในกรณีที่กิจการร่วมค้ามีข้อตกลงระหว่างกันให้ผู้ร่วมค้ารายใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการเข้าเสนอราคากับทางราชการสามารถใช้ผลงานของผู้ร่วมค้าหลักรายนั้นเป็นผลงานของกิจการร่วมค้า

ที่ยื่นเสนอราคาได้ ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท
๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหนังสือ
สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่
๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งออกประกาศ
ประมูลการจ้างก่อสร้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Auction)
โดยไม่ได้ประกาศหลักเกณฑ์กรณีผู้เสนอราคาเป็นกิจการร่วมค้า
ตามหนังสือสองฉบับข้างต้น เนื่องจากเห็นว่าหนังสือทั้งสอง
ฉบับดังกล่าวมีสภาพเป็นกฎ ผู้เสนอราคาทุกรายจึงต้องทราบ
และเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคุณสมบัติของ
ผู้เสนอราคาในส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและสามารถบังคับกับ
เอกชนได้โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในประกาศประกวดราคา
องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมา
พิจารณาตัดสินสิทธิผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้ามิให้เข้าเสนอ
ราคาได้หรือไม่

กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่
อ. ๕๓๐/๒๕๕๔ วินิจฉัยไว้โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า กรณีกลุ่ม
บริษัทร่วมค้า ศุพลสินธุ์ โดยบริษัท ด. จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) ได้
ยื่นเอกสารประมูลจ้างตามประกาศประมูลจ้างเหมาก่อสร้าง
สำนักงานแห่งใหม่ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Auction) ของ
ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) แต่คณะกรรมการ
ดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เห็นว่าผู้ฟ้องคดี
มิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ นร (กาวพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลใหม่และไม่ได้แสดงคุณสมบัติด้านผลงานของนิติบุคคลที่เข้าร่วมค้าทุกราย ซึ่งแต่ละรายต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ทั้งในบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้เข้าร่วมค้าก็ได้กำหนดให้ผู้เข้าร่วมค้ารายใดรายหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการเข้าเสนอราคา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตัดสินให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่เพียงว่าผู้เสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคลมีอาชีพรับจ้างงานที่ประมูลจ้าง โดยมีผลงานประเภทเดียวกับงานที่ประมูลจ้าง หากผู้เสนอราคาเป็นผู้ร่วมค้าให้ยื่นสำเนาสัญญาร่วมค้า และหากเป็นนิติบุคคลให้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลปัจจุบัน โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กาวพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ไว้ในประกาศเชิญชวนหรือประกาศ

ประกวดราคาหรือเอกสารประกวดราคาให้ผู้เข้าเสนอราคา
ทราบเป็นการล่วงหน้าว่าเป็นสาระสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้
ในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคาด้วย เป็นกรณีที่
ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย
การพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง (๓) และ (๔) ข้อ ๒๔ วรรคสอง
(๒) (๓) และ (๕) และข้อ ๓๗ วรรคสาม (๒) ผู้ถูกฟ้องคดี
จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือทั้งสองฉบับมาบังคับใช้กับ
ผู้ฟ้องคดีได้โดยตรง

เมื่อหนังสือกระทรวงมหาดไทยและหนังสือสำนัก
นายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีรูปแบบและเนื้อหาให้หน่วยงานของ
รัฐทราบและถือปฏิบัติตามแนวทางในการพิจารณาคูณสมบัติ
ของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าให้เป็นไปตามแนวทาง
เดียวกัน โดยมีได้มีเนื้อความในทางบังคับบุคคลภายนอกให้
ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าหนังสือ
ทั้งสองฉบับข้างต้นได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๗
วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. ๒๕๔๐ และผู้ฟ้องคดีมิได้รู้ถึงหลักเกณฑ์ตามหนังสือ
ทั้งสองฉบับนั้นมาก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์
ดังกล่าวมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีได้ตาม
มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หนังสือทั้งสองฉบับจึงมี
ความมุ่งหมายเพียงให้เป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคูณ
สมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าเท่านั้น มิได้

มีความมุ่งหมายที่จะให้มีผลบังคับไปถึงบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด จึงเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าตามที่กำหนดในหนังสือทั้งสองฉบับข้างต้นมาใช้ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาประมูลจ้างก่อสร้างสำนักงานแห่งใหม่ ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาข้างต้นศาลปกครองได้วางหลักการสำคัญในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าไว้ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กพพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ที่แจ้งหรือเวียนให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติตามแนวทางในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าที่เสนอราคากับส่วนราชการ ถ้าหน่วยงานทางปกครองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้ในประกาศประกวดราคา เพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้า

ว่าเป็นสาระสำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิ
เข้าเสนอราคา ถือเป็นกรณีที่หน่วยงานผู้ประกาศประกวด
ราคาไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ
พัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือดังกล่าวมาใช้บังคับกับ
ผู้เสนอราคาได้โดยตรง

๒. หนังสือแจ้งหรือเวียนให้ส่วนราชการทราบและถือ
ปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มิได้มี
เนื้อความในทางที่บังคับกับบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไปให้ต้อง
ปฏิบัติตาม เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในฝ่ายปกครอง ไม่มี
ลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และ
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานทางปกครอง
ต้องพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๗ (๔)
แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
หากมิได้จัดให้มีการพิมพ์เผยแพร่ หน่วยงานทางปกครองย่อม
ไม่อาจนำหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกดังกล่าวมาใช้บังคับ
ในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าได้ เว้นแต่
ผู้เสนอราคาจะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก
เช่นว่านั้นมาก่อนแล้วตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เรื่องที่ ๒๕

ใช้ผลิตภัณฑ์ไม่ตรงตามสัญญา ...

แต่ขอค่าเสียหายเพราะตรวจงานซ้ำ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕๕/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

กรณีที่เอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องติดตั้งวงกบกรอบบานประตูหน้าต่างโดยใช้อะลูมิเนียม ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ของ ๑๑ บริษัทที่กำหนดไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ผลิตภัณฑ์ของบริษัทอื่นติดตั้ง ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายที่ ๑ กรรมการจำนวน ๘ คน เห็นควรตรวจรับงาน ฝ่ายที่ ๒ กรรมการอีกจำนวน ๔ คน ไม่ยอมตรวจรับงานและได้ทำบันทึกความเห็นแย้งโดยเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นมาพิจารณาเทียบเท่าคุณภาพวงกบกรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมของผู้ฟ้องคดี ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การที่กรรมการตรวจการจ้างไม่ยอมตรวจรับงานและได้ทำบันทึกความเห็นแย้งไว้ จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่ถือเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานล่าช้าเกินสมควร

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕
ข้อ ๗๒ (๕) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจการจ้างมีอำนาจที่จะ
ไม่ตรวจรับงานจ้าง หากเห็นว่าผู้รับจ้างไม่ได้ใช้ผลิตภัณฑ์ตามที่
กำหนดไว้ในเอกสารแนบทำสัญญา แม้ผู้รับจ้างจะใช้ผลิตภัณฑ์
ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานอุตสาหกรรม หรือเจ้าหน้าที่ภายใน
หน่วยงานทางปกครองได้ให้ความเห็นว่าสามารถใช้ผลิตภัณฑ์
ดังกล่าวได้ ก็ไม่มีผลผูกพันให้คณะกรรมการต้องยอมรับผลิตภัณฑ์
ดังกล่าวแต่อย่างใด

**ใช้ผลิตภัณฑ์ไม่ตรงตามสัญญา ...
แต่ขอค่าเสียหายเพราะตรวจงานช้า**

ในการดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างของส่วนราชการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ตรวจสอบผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน ๓ วันทำการ และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างเห็นว่างานจ้างถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น แต่ถ้าเห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดงวดหนึ่งไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานหัวหน้าส่วนราชการเพื่อทราบหรือสั่งการ ในกรณีที่กรรมการตรวจการจ้างบางคนไม่ยอมรับงานโดยความเห็นแย้งไว้ ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าหัวหน้าส่วนราชการสั่งการให้ตรวจรับงานจ้างนั้นไว้จึงจะดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ ๗๒ (๓) (๔) และ (๕) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

กรณีที่คณะกรรมการตรวจการจ้างบางคนไม่ตรวจรับงานจ้าง เพราะเห็นว่าผู้รับจ้างมิได้ใช้ผลิตภัณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างหรือเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้าง และมีได้มี

การดำเนินการเพื่อขอเทียบเท่าคุณภาพของผลิตภัณฑ์ก่อน แต่ได้ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ แต่ภายหลังจากผู้รับจ้าง ส่งมอบงานและได้พิจารณาเทียบเท่าคุณภาพผลิตภัณฑ์แล้ว จึงได้ตรวจรับงานจ้าง กรณีดังกล่าวจะถือว่าคณะกรรมการ ตรวจรับงานล่าช้า อันเป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบผู้รับจ้างหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕๕/๒๕๕๔ วินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ผูกฟ้องคดี (กรมการแพทย์) ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร ซึ่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องติดตั้งวงกบกรอบบานประตูหน้าต่าง ให้แล้วเสร็จในการก่อสร้างงวดที่ ๑๓ และงวดที่ ๑๔ ตามลำดับ โดยเอกสารแนบท้ายสัญญา ข้อ ๕๕ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีใช้วงกบกรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียม ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีการรับรองมาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก.) ไม่ถึง ๓ ราย จึงระบุให้ผู้ฟ้องคดีใช้ผลิตภัณฑ์ของ ๑๑ บริษัทที่กำหนดไว้ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการติดตั้งวงกบกรอบบานประตูหน้าต่าง อะลูมิเนียมของบริษัท ม. ซึ่งมีใช้ผลิตภัณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ และได้ส่งมอบงานโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างจำนวน ๘ คน เห็นควรตรวจรับงาน แต่อีก ๔ คน ไม่ตรวจรับงาน เนื่องจากไม่ได้ใช้ผลิตภัณฑ์ของ ๑๑ บริษัทที่กำหนด แต่ภายหลังจากที่มีการตรวจสอบคุณภาพวงกบกรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมของผู้ฟ้องคดีว่ามีคุณภาพเทียบเท่าตามเอกสารแนบท้ายสัญญา กรรมการตรวจการจ้าง ๔ คน จึงตรวจรับงาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คณะกรรมการตรวจการจ้าง ๔ คน ที่ไม่ตรวจรับงานใช้ดุลพินิจ

บิดเบือนข้อเท็จจริง ประวิงเวลาตรวจรับงานทำให้ผู้ฟ้องคดี
ได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี
ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๖๖,๙๓๔ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๑๓ และงวดที่ ๑๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอใช้วงกบกรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมของบริษัท ม. ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่นอกเหนือไปจากผลิตภัณฑ์ที่ระบุไว้ในข้อ ๕๕ ของเอกสารแนบท้ายสัญญา จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเทียบเท่าผลิตภัณฑ์ที่ระบุไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๐ ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการพิสูจน์ให้เป็นที่เชื่อถือก่อน ส่วนราชการจึงจะยอมรับว่าเป็นสิ่งของเทียบเท่าได้ ต่อมาคณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีหนังสือหรือไปยังกองแบบแผนสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และกลุ่มงานวินัยและนิติการของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้วงกบกรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมของบริษัท ม. ในการติดตั้งได้แต่ในระหว่างที่การเสนอขอใช้วงกบกรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมยังไม่ได้ข้อยุติ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าติดตั้งวงกบกรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมโดยใช้ผลิตภัณฑ์ของบริษัท ม. จนแล้วเสร็จ และได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑๓ ในวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ และงวดที่ ๑๔ ในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างมีความเห็นแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายที่ ๑ กรรมการจำนวน ๘ คน เห็นควรตรวจรับงาน ส่วน

ฝ่ายที่ ๒ กรรมการอีกจำนวน ๔ คน ไม่ยอมตรวจรับงาน และได้ทำบันทึกความเห็นแย้งโดยเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นมาพิจารณาเทียบเท่าคุณภาพวงกบรอบบาน ประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมของผู้ฟ้องคดีตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๐ และหลังจากคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าวงกบรอบบานประตูหน้าต่างของผู้ฟ้องคดีมีคุณภาพเทียบเท่าตามข้อ ๕๕ ของเอกสารแนบท้ายสัญญากรรมการตรวจการจ้างจำนวน ๔ คน ที่ไม่ยอมตรวจรับงานในครั้งแรกจึงได้ตรวจรับงานงวดที่ ๑๓ และงวดที่ ๑๔ ในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๒

การตรวจรับงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่เกิดความล่าช้าจึงมีสาเหตุ ๒ ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การเสนอขอใช้วงกบรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมของบริษัท ม. ไม่เป็นไปตามข้อ ๕๕ ของเอกสารแนบท้ายสัญญา และประการที่สอง ผู้ฟ้องคดีลงมือติดตั้งวงกบรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมโดยที่ยังไม่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตรวจการจ้าง และยังมีได้มีการดำเนินการพิสูจน์คุณภาพเทียบเท่าผลิตภัณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๐ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ของเอกสารดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้กรรมการตรวจการจ้างจำนวน ๔ คน ไม่ยอมตรวจรับงานและได้ทำบันทึกความเห็นแย้งไว้เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพเทียบเท่าตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนั้น การที่กรรมการตรวจการจ้างจำนวน ๔ คน ไม่ยอมตรวจรับงานและได้ทำบันทึก

ความเห็นแย้งไว้ จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อ ๗๒ (๕) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่อาจรับฟังได้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานล่าช้าเกินสมควร และความเห็นของกองแบบแผนและกลุ่มงานวินัยและนิติการก็เป็นเพียงการตอบข้อหารือ จึงไม่มีผลผูกพันคณะกรรมการตรวจการจ้างและไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๐ นอกจากนี้ แม้ว่าวงกบกรอบบานประตูหน้าต่างอะลูมิเนียมของบริษัท ม. จะเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานอุตสาหกรรม แต่เมื่อเอกสารแนบท้ายสัญญาระบุให้ใช้ผลิตภัณฑ์ของบริษัท ๑๑ บริษัท ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามหรือดำเนินการขอเทียบเท่าคุณภาพของผลิตภัณฑ์ก่อนการติดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงอ้างไม่ได้ว่าปฏิบัติถูกต้องตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

จากคำพิพากษาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างมีอำนาจที่จะไม่ตรวจรับงานจ้างหากเห็นว่าผู้รับจ้างไม่ได้ใช้ผลิตภัณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารแนบท้ายสัญญา ถึงแม้ว่าผู้รับจ้างจะใช้ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานอุตสาหกรรมแล้วหรือเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานได้ให้ความเห็นว่าสามารถใช้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้แล้ว ก็ไม่มีผลผูกพันให้คณะกรรมการ

ต้องยอมรับผลิตภัณฑดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากผู้รับจ้าง มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารแนบทำย สัญญา และความเห็นดังกล่าวก็เป็นเพียงการตอบข้อหารือ ไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๐ ซึ่งผู้รับจ้างที่ขอใช้ผลิตภัณฑอื่นนอกเหนือจาก ที่กำหนดไว้ในเอกสารแนบทำยสัญญาจะต้องเสนอขอเทียบเท่า คุณภาพของผลิตภัณฑต่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ส่วน ราชการแต่งตั้งขึ้นจากผู้อำนวยการหรือผู้แทนของส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็น ที่สุดในเรื่องนั้น หากคณะกรรมการยอมรับสิ่งของนั้นก็ให้ ส่วนราชการยอมรับว่าเป็นสิ่งของที่เทียบเท่าได้

เรื่องที่ ๒๖

นำพฤติการณ์อันเป็นความผิดทางวินัยฐานอื่น
มาลงโทษ ! ... โดยไม่แจ้งข้อกล่าวหา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู โดยนำเอาประเด็นการกระทำผิดวินัยฐานอื่นซึ่งเป็นเรื่องทีนอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาลงโทษ โดยไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะให้อำนาจผู้บังคับบัญชาดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควร แต่ก็ได้หมายความว่า จะใช้อำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เช่น การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบทุกข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอย่างชัดเจนและเพียงพอ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งและ

แสดงพยานหลักฐานของตน อันเป็นไปตามหลักการรับฟังความ
สองฝ่ายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นำพฤติการณ์อันเป็นความผิดทางวินัยฐานอื่น มาลงโทษ! ... โดยไม่แจ้งข้อกล่าวหา

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไม่ร้ายแรงก็ตาม ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจลงโทษต้องดำเนินการตามวิธีการหรือกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย เช่น ต้องมีการสอบสวน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดและอย่างเพียงพอว่ากระทำผิดวินัยในกรณีใด เรื่องใดบ้าง ตามมาตราใด และจะถูกลงโทษอย่างไรบ้าง และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อคุ้มครองป้องกันสิทธิของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และหากยังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้เป็นเรื่องของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองลงโทษข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ซึ่งในขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน แต่ในขั้นตอนการลงโทษ ฝ่ายปกครองได้นำเอาพฤติการณ์ที่เป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงในฐานะความผิดอื่นมาเป็นฐานในการเพิ่มระดับโทษด้วย แต่ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีมติให้ใช้ระดับโทษเดิมก่อนที่จะเพิ่มระดับโทษ

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเรื่องนี้โดยมีข้อเท็จจริงในคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกรณีไม่ให้เกียรติแก่เพื่อนครูด้วยกัน ใช้วาจาหยาบคายต่อหน้านักเรียนทั้งห้องและเพื่อนครู ไม่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ทำให้ได้รับความอับอายต่อนักเรียน และไม่รักษาความสามัคคีในหมู่คณะ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง โดยมีการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแก้ข้อกล่าวหา ผลการสอบสวนฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยฐานไม่สุภาพเรียบร้อยตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเห็นว่าสมควรลงโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือแทน แต่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีโดยได้นำเอาพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีลงโทษเด็กนักเรียนด้วยการตีอันเป็นการกระทำผิดวินัยกรณีไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการตาม

มาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาเป็นเหตุในการพิจารณาโทษด้วย

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ โดย อ.ก.ค. จังหวัดมีมติเพิ่มโทษเป็นตัดเงินเดือนตามคำสั่งที่ ๒๒๔/๒๕๔๖ แต่ต่อมา อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีมติลดโทษให้เหลือภาคทัณฑ์ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) จึงมีคำสั่งที่ ๘๗/๒๕๔๘ ยกเลิกการลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี และให้ใช้คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งทั้งสองดังกล่าว

กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคำสั่งที่ให้ใช้ระดับโทษเดิมชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? คดีมีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควร และตามหนังสือที่ นร. ๐๗/๐๙.๒/๒๑๑๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๙ วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร หมายถึง วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรจะใช้ในการสอบสวนซึ่งอาจดำเนินการโดยวิธีใดก็ได้ เช่น ตั้งเรื่องกล่าวหาและทำการสอบสวน หรือแต่งตั้ง

คณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงคดีนี้แม้ว่าผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดซึ่งมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย จะนำข้อกล่าวหาเรื่องและผู้ฟ้องคดีทำโทษเด็กนักเรียนด้วยการตีซึ่งผิดระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการเข้ามาเป็นเหตุในการลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีได้ก็ตาม เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าไม่ให้เกียรติแก่เพื่อนครูด้วยกัน ใช้วาจาหยาบคายต่อหน้านักเรียนทั้งห้องและเพื่อนครู ไม่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ทำให้ได้รับความอับอายต่อนักเรียน และผลการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยฐานไม่สุภาพเรียบร้อยตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นควรลงโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ แต่การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษตามคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดได้นำเอาเรื่องและผู้ฟ้องคดีทำโทษเด็กนักเรียนด้วยการตี อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่นอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งยังได้นำเรื่องและผู้ฟ้องคดีเคยถูก

ลงโทษภาคทัณฑ์และตัดเงินเดือนในความผิดวินัยกรณีอื่นมาเป็นเหตุลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้ด้วย การพิจารณาความผิดและลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่ ๖๖/๒๕๔๖ ที่ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าในชั้นการพิจารณาของ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการมีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีโดยตัดประเด็นการลงโทษในความผิดตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกไปแล้วตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘๗/๒๕๔๘ คงเหลือเพียงให้ลงโทษภาคทัณฑ์ในฐานะความผิดตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น และให้ใช้คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ดังกล่าวกลับกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้

ดังนั้น คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ และคำสั่งที่ ๘๗/๒๕๔๘ ซึ่งให้ยกเลิกคำสั่งเพิ่มโทษและให้ใช้คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง ลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูคงเดิม จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓/๒๕๕๕)

คดีนี้นอกจากจะปรากฏหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญคือ **หลักรับฟังความสองฝ่าย**ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราช

บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กล่าวคือ แม้ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการทางวินัยได้ตามที่เห็นสมควร แต่ก็มิได้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบทุกข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอย่างชัดเจนและเพียงพอ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง การที่ผู้บังคับบัญชาแจ้งข้อกล่าวหาในความผิดฐานหนึ่ง แต่ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้นำพฤติการณ์อันเป็นความผิดฐานอื่นซึ่งมิได้มีการสอบสวนหรือแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบมาเป็นฐานในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษด้วย จึงถือเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องที่ ๒๗

ขาดคุณสมบัติในการโอนย้ายตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดขึ้นภายหลัง ... จะโอนย้ายได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กรมตำรวจ เดิม) ได้อนุมัติให้รับโอนข้าราชการพลเรือนมาบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่ง ชั้นยศ และอัตราเงินเดือนเท่าที่ได้รับจากส่วนราชการเดิมแล้ว โดยได้ยกเว้นการขาดคุณสมบัติ เนื่องจากตาบอดสีเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะราย แต่ภายหลังสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือแจ้งขอระงับการโอนโดยอ้างว่าเพื่อให้สอดคล้องกับร่างกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งอยู่ระหว่างรอประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะมีผลบังคับใช้ในเวลาต่อมา หนังสือแจ้งขอระงับการโอนถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในวันที่อนุมัติให้รับโอนข้าราชการพลเรือนนั้น กฎ ก.ตร. ดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับ จึงไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ที่ยังไม่มีผลมาใช้บังคับ เพื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของข้าราชการผู้ขอโอนย้ายได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้ข้อกฎหมายปรับเข้ากับข้อเท็จจริง ถือเป็นนิติวิธีในทางกฎหมายประการหนึ่งที่ศาลได้นำมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกธรรมให้แก่ประชาชน โดยจะต้องนำกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี แต่จะนำกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นภายหลังมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและพึงเป็นยุติแล้วไม่ได้

ขาดคุณสมบัติในการโอนย้ายตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดขึ้นภายหลัง ... จะโอนย้ายได้หรือไม่ ?

ข้าราชการบางท่านที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เมื่อได้รับราชการในหน่วยงานนั้นๆ ระยะเวลาหนึ่งแล้ว อาจมีความประสงค์ที่จะโอนย้ายจากหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ไปอีกหน่วยงานหนึ่ง เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถ ถ้าเห็นว่าตนมีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของหน่วยงานที่จะรับโอน ซึ่งตามหลักเกณฑ์ปกติการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวง อาจทำได้เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทเดียวกันในระดับและอัตราเงินเดือนไม่สูงกว่าเดิม และในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับโอนข้าราชการ หน่วยงานผู้รับโอนจำเป็นต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอโอนตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเหตุผลความจำเป็นของหน่วยงานหากเห็นว่าการรับโอนข้าราชการดังกล่าวมารับราชการในสังกัดจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการและเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ก็จะมีอนุมัติให้รับโอนข้าราชการผู้ขอโอนและขอทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้น หากหน่วยงานต้นสังกัดแจ้งว่าไม่ขัดข้องและยินยอมให้รับโอน

ข้าราชการดังกล่าว หน่วยงานผู้รับโอนก็จะดำเนินการเพื่อ
บรรจุแต่งตั้งผู้ขอโอนเข้ารับราชการในหน่วยงานต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถ้าในระหว่างดำเนินการเพื่อให้ผู้มีอำนาจ
สั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ขอโอนนั้น หน่วยงานที่จะรับโอนได้มีการออก
หลักเกณฑ์ใหม่มาใช้บังคับโดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะ
ต้องห้ามของการเป็นข้าราชการแตกต่างจากหลักเกณฑ์เดิม
หน่วยงานที่จะรับโอนจะมีคำสั่งระงับการโอนได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕/๒๕๕๕ วินิจฉัย
ในเรื่องดังกล่าวไว้โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็น
ข้าราชการพลเรือนในสังกัดมหาวิทยาลัยได้ทำเรื่องขอโอนเข้า
รับราชการเป็นตำรวจ หลังจากทีคณะกรรมการตรวจสอบและ
พิจารณากลับนกรองการบรรจุบุคคลภายนอกเข้ารับราชการของ
ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กรมตำรวจ เดิม)) ได้
พิจารณาคุณสมบัติแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอนุมัติให้รับโอนผู้ฟ้องคดี
มาบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเท่าที่ได้รับจาก
ทางส่วนราชการเดิม พร้อมทั้งยกเว้นการขาดคุณสมบัติกรณี
ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย เนื่องจากสายตามีผิดปกติเป็นกรณี
พิเศษเฉพาะรายเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ และมีหนังสือ
แจ้งความประสงค์ขอรับโอนผู้ฟ้องคดีถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัย
และมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้ง
ผู้ถูกฟ้องคดีว่าไม่ขัดข้องในการขอรับโอนผู้ฟ้องคดี ต่อมา
ระหว่างดำเนินการเกี่ยวกับหลักฐานประกอบการรับโอนเพื่อ
เสนอผู้ถูกฟ้องคดีให้มีคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดีมาบรรจุแต่งตั้ง

เป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่อนุมัติให้ยกเว้นกรณีขาดคุณสมบัติเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีตาบอดสี โดยอ้างว่าเพื่อให้สอดคล้องกับร่างกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ ซึ่งอยู่ในระหว่างรอประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อกฎ ก.ตร. ดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยขอรับการโอนผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุผลว่ามีตาบอดสี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งรับการโอน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะกำหนดว่าผู้ที่ จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นตำรวจจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามประการหนึ่ง คือ ต้องไม่เป็นผู้มีตาบอดสีโดยไม่มีข้อยกเว้น แต่ในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติให้รับโอนผู้ฟ้องคดี กฎ ก.ตร. ดังกล่าวยังมิได้มีผลใช้บังคับ กรณีจึงยังไม่อาจจะนำข้อกำหนดในกฎ ก.ตร. ดังกล่าวที่ยังไม่มีผลบังคับมาอ้างเพื่อรับการโอนผู้ฟ้องคดีได้ โดยคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งจะต้องเป็นไปตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๓ บทที่ ๑ ซึ่งกำหนดว่าผู้ที่ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจจะต้อง

มีคุณสมบัติประการหนึ่ง คือ ไม่มีตาบอดสี แต่ถ้าเป็นการบรรจุ
 ในหน้าที่ซึ่งต้องมีคุณสมบัติเฉพาะหรือต้องใช้ความชำนาญใน
 ทางวิชาการเป็นพิเศษ หากเห็นว่าการขาดคุณสมบัติตาบอดสี
 ไม่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ให้ขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้
 ยกเว้นเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเป็นรายๆ ไป ซึ่งมีความหมายว่า
 ในขณะที่พิจารณาคำขอโอน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
 มีอำนาจตามกฎหมายที่จะอนุมัติให้รับโอนผู้ฟ้องคดีซึ่งมี
 ตาบอดสีมาบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจได้ หากเห็นว่าการ
 มีตาบอดสีไม่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗
 ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า
 ควรให้รับโอนผู้ฟ้องคดี โดยยกเว้นการขาดคุณสมบัติกรณี
 ไม่ผ่านการตรวจร่างกายเนื่องจากสายตาคิดปกติ และได้มี
 หนังสือขอทำความตกลงกับส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดี
 ในขณะนั้น ซึ่งส่วนราชการดังกล่าวก็ยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดี
 รับโอนผู้ฟ้องคดีได้ และกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน
 ได้มีหนังสือส่งตัวผู้ฟ้องคดีให้ไปตรวจร่างกายกับคณะกรรมการ
 แพทย์โรงพยาบาลตำรวจแล้ว ถือได้ว่าการดำเนินการเพื่อรับ
 โอนผู้ฟ้องคดีได้ข้อยุติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมาย
 ว่าด้วยตำรวจแห่งชาติได้บัญญัติไว้ มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย
 และผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีในการรับโอนผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี
 จะต้องมีคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดีมาบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการ

ตำรวจในตำแหน่ง ชั้นยศ และอัตราเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.ตร. กำหนดต่อไป และถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีนโยบายที่จะไม่อนุญาติให้ยกเว้นกรณีขาดคุณสมบัติเนื่องจาก ตาบอดสีให้กับผู้ที่ขอบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจในทุกกรณี ตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเคยมีความเห็นไว้เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ ก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นก่อนการพิจารณาให้ รับโอนผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณารับโอน จะต้องปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าวโดยไม่ยกเว้นให้ในทุกกรณี ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องไม่อนุญาติให้รับโอนผู้ฟ้องคดี ดังนั้น คำสั่ง ระเบียบการโอนผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติ ราชการไว้ ๒ ประการ กล่าวคือ

๑. ความมีผลสมบูรณ์ของการโอนข้าราชการ เมื่อ หน่วยงานที่จะรับโอนพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ขอโอนมีคุณสมบัติ ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่กำหนดขึ้น และการโอน เป็นประโยชน์ต่อราชการของหน่วยงานผู้รับโอน และหน่วยงาน ต้นสังกัดของผู้ขอโอนได้ยินยอมโดยไม่มีข้อขัดข้องประการใดแล้ว กรณีถือว่าการดำเนินการเพื่อรับโอนข้าราชการมีผลสมบูรณ์ ตามกฎหมายและผูกพันหน่วยงานผู้รับโอนให้ต้องมีคำสั่งรับ โอนข้าราชการผู้นั้นมาบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการในสังกัด ต่อไป

๒. การใช้ข้อกฎหมายปรับเข้ากับข้อเท็จจริง ถือเป็น
นิติวิธีในทางกฎหมายประการหนึ่งที่ศาลได้นำมาใช้เพื่ออำนวย
ความยุติธรรมให้แก่ประชาชน โดยจะต้องนำกฎหมายหรือ
ระเบียบที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมาปรับใช้กับข้อเท็จจริง
ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี จะนำกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ
ที่บัญญัติขึ้นภายหลังมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและฟัง
ยุติแล้วไม่ได้

เรื่องที่ ๒๘

มาตรการบังคับทางปกครองบังคับได้เท่าที่จำเป็น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่ตัดแปลงอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือถอนอาคาร แต่เจ้าของอาคารไม่ดำเนินการ รื้อถอน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่ง จับกุมและกักขังเจ้าของอาคารตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งศาล ปกครองวินิจฉัยว่าการจะกำหนดคำสั่งบังคับให้ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองมาตรการแรก (จับกุมและกักขัง) ได้ต่อเมื่อปรากฏ ชัดว่ามาตรการที่สอง (รื้อถอนอาคาร) ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ โดยแน่แท้เท่านั้น ดังนั้น หากยังไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่บ่งชี้ ให้เห็นว่าการรื้อถอนอาคารไม่อาจทำได้โดยแน่แท้ ศาลปกครอง จึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้กฎหมายจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ มาตรการบังคับทางปกครองได้หลายวิธี ก็ได้หมายความว่า

อำนาจเลือกใช้มาตรการบังคับนั้นๆ ได้ตามอำเภอใจ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น และพอสมควรแก่เหตุ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งและประโยชน์อันเกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเป็นสำคัญตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ

มาตรการบังคับทางปกครองบังคับได้เท่าที่จำเป็น

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ย่อมมีผลบังคับผูกพันให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามนับตั้งแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีวิธีการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในบังคับของคำสั่งทางปกครอง แต่สำหรับการใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้แล้วจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เว้นแต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗
 แทนก็ได้ตามมาตรา ๓ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติ
 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗

หลักการข้างต้นอาจยกตัวอย่างได้ เช่น พระราชบัญญัติ
 ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช
 บัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๓
 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจ
 ตามมาตรา ๔๒ สั่งให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารรื้อถอนอาคาร
 ที่มีการก่อสร้างดัดแปลงโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร
 ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ (๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวขอให้
 ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของ
 เจ้าพนักงานท้องถิ่น (๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอน
 อาคารดังกล่าวได้เอง ฯลฯ ถือว่ากฎหมายเฉพาะได้กำหนด
 มาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว และเมื่อบทบัญญัติดังกล่าว
 กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้หลายวิธี เจ้าหน้าที่
 ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
 ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) ก่อน (๒) ได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙/๒๕๕๕ ได้
 วินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ดังนี้

ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขต
 ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เจ้าของอาคาร)

ดัดแปลงอาคารพักอาศัย ๓ ชั้น เป็นสถานที่เก็บสินค้าเพื่อพาณิชย์กรรมหรือการค้าผิดกฎหมาย อันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หลังจากการตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นการดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต สำนักงานเขตจึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ต่อเติม ทั้งแจ้งความร้องทุกข์ฐานกระทำการดัดแปลงต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และศาลอาญามีคำพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคาร ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ขอให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยและไม่แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่างมี

ผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองทั้งสิ้น โดย (๑) มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ และ (๒) มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๑ รับรองไว้ การวินิจฉัยและตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และโดยเฉพาะมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้ทำให้เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้รับคำสั่งมากกว่าการที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้หรือศาลปกครองจะกำหนดคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการแรกได้ต่อเมื่อปรากฏชัดตั้งแต่ในเบื้องต้นว่ามาตรการบังคับทางปกครองมาตรการที่สองไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้บุคคลรื้อถอนอาคารได้โดยแน่แท้

เท่านั้น เมื่อยังไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ใดๆ ที่บ่งชี้ให้เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาตรการที่สองไม่อาจทำให้ บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๓ รื้อถอนอาคารได้โดยแน่แท้ ศาลปกครองจึงไม่ชอบ ที่จะกำหนดคำสั่งบังคับโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอ ฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุม และกักขังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยให้นำ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) โดยให้ดำเนินการรื้อถอนอาคาร ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมี หลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง คือ **หลักความพอสมควรแก่เหตุ** อันเป็นหลักกฎหมายที่ควบคุม การใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้ มาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดย กระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด และสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้รับคำสั่งที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ ของส่วนรวมต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน ดังนั้น แม้กฎหมาย จะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการบังคับ

ทางปกครองได้หลายวิธี ก็มีได้หมายความว่า จะมีอำนาจเลือกใช้
มาตรการบังคับทางปกครองนั้นๆ ได้ตามอำเภอใจ เจ้าหน้าที่
ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่
จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและ
เสรีภาพของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งและประโยชน์อันเกิดจาก
การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเป็นสำคัญ

เรื่องที่ ๒๙

การใช้อำนาจสอบสวนมรรยาทนายความ
ที่ถูกลบชื่อไปแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๐/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

สภาทนายความโดยคณะกรรมการสภาทนายความมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคดีมรรยาทนายความผู้ฟ้องคดีกรณีถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดมรรยาทนายความในขณะที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีสถานภาพเป็นทนายความแล้ว และมีคำสั่งให้ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความตามที่ได้รับอนุญาตครั้งหลังการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนคดีมรรยาทนายความจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจและส่งผลให้คำสั่งให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กำหนดว่า ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือการกระทำใดๆ ในทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ฝ่ายปกครองจะกระทำการนั้นๆ ได้ต่อเมื่อกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายที่อนุญาตไว้เท่านั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.

๒๕๒๘ และข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการสอบสวนคดี
มรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจสภาทนายความ
โดยคณะกรรมการสภาทนายความในการสอบสวนผู้ประกอบ
วิชาชีพทนายความที่ประพฤติผิดมรยาททนายความในขณะที่
ผู้นั้นไม่มีสถานะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเสมือนว่าผู้นั้นยังคงประกอบ
วิชาชีพอยู่ สภาทนายความโดยคณะกรรมการสภาทนายความ
ก็ไม่อาจใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวได้

การใช้อำนาจสอบสวนมรรยาทนายความ ที่ถูกลบชื่อไปแล้ว

สภาทนายความเป็นองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและควบคุมการประกอบวิชาชีพของทนายความ โดยจะดำเนินการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตทนายความ ให้แก่บุคคลที่ผ่านการทดสอบการฝึกอบรมวิชาว่าความ และควบคุมดูแลผู้ประกอบวิชาชีพทนายความให้ประพฤติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ สภาทนายความ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๕/๒๕๕๒) ในกรณีนี้ที่ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ สภาทนายความโดยคณะกรรมการมรรยาททนายความมีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดคณะกรรมการสภาทนายความมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือห้ามทำการเป็นทนายความ

มีกำหนดไม่เกินสามปี หรือลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความแล้วแต่กรณี หากเป็นกรณีที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรกอาจมีการงดโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

คดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องของผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความที่ถูกลงโทษลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ แต่ต่อมาถูกกล่าวหาว่าผิดมรรยาททนายความ จึงถูกลงโทษลบชื่อจากการเป็นทนายความอีก โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็คือ

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความใบอนุญาตเลขที่ ๓๘๐๘/๒๕๒๙ นาย ล. กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดมรรยาททนายความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สภาทนายความโดยคณะกรรมการสภาทนายความ) มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๓ ให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความ มีผลนับตั้งแต่วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๔ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ นาย อ. ยื่นคำกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดมรรยาททนายความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมรรยาททนายความผู้ฟ้องคดี โดยในระหว่างการสอบสวนผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนทราบว่าได้เป็นทนายความแล้ว แต่คณะกรรมการสอบสวนก็ยังคงทำการสอบสวนต่อไป และระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เป็นทนายความ และได้รับใบอนุญาตให้เป็นทนายความจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามใบอนุญาตให้เป็นทนายความเลขที่ ๑๕๘/๒๕๔๕ และเมื่อ

การสอบสวนสิ้นสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีชื่อ อยู่ในทะเบียนทนายความ จึงมีคำสั่งชี้ขาดให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดี ตามใบอนุญาตให้เป็นทนายความเลขที่ ๑๕๘/๒๕๔๕ ออกจาก ทะเบียนทนายความ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ) มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าขณะถูกร้องเรียนผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ประกอบวิชาชีพทนายความและถูกลบชื่อออกจากการ เป็นทนายความแล้ว จึงเป็นการออกคำสั่งลงโทษย้อนหลัง จึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความตามใบอนุญาตให้เป็นทนายความ เลขที่ ๑๕๘/๒๕๔๕ ไว้ในทะเบียนทนายความต่อไป

คณะกรรมการมรรยาททนายความจะมีอำนาจ ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมรรยาท ทนายความเพื่อออกคำสั่งลงโทษลบชื่อผู้ฟ้องคดีออก จากการเป็นทนายความตามใบอนุญาตเลขที่ ๑๕๘/๒๕๔๕ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔ (๕) แห่ง พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ จะมีเจตนารมณ์ ให้จัดตั้งสภาทนายความเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ ส่งเสริมและควบคุมการประกอบวิชาชีพทนายความให้

ประพัตติตนให้อยู่ในกรอบข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ ซึ่งหากผู้ประกอบวิชาชีพทนายความผู้ใดฝ่าฝืน อาจต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ก็ตาม แต่การส่งเสริมและควบคุมบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพทนายความนั้น บุคคลนั้นจะต้องยังคงมีสถานะหรือสภาพการเป็นทนายความ เพราะหากบุคคลนั้นมิได้เป็นทนายความหรือประกอบวิชาชีพทนายความ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจที่จะใช้บังคับหรือควบคุมบุคคลนั้นได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งชี้ขาดคดีมรรยาททนายความให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความในคดีที่นาย ล. กล่าวหาผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งยื่นตามคำสั่งดังกล่าว จึงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดจากการเป็นทนายความตามมาตรา ๔๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๔ แต่การที่นาย อ. มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ กล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าประพัตติผิดมรรยาททนายความ และคณะกรรมการมรรยาททนายความได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคดีมรรยาททนายความผู้ฟ้องคดี ซึ่งขณะนั้นมีได้มีสภาพเป็นทนายความตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับสภาพทนายความว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาท

ทนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการหรือกระบวนการในการสอบสวนเพื่อลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความ อันเป็นการดำเนินการทางวินัยแก่ทนายความที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความและการควบคุมมรรยาทของผู้ประกอบอาชีพทนายความ มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้สามารถดำเนินการสอบสวนคดีมรรยาททนายความจนเสร็จสิ้น แม้ผู้นั้นจะพ้นสภาพจากการเป็นทนายความแล้วได้ เจกเช่นการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัยไว้ในมาตรา ๑๐๖ ว่าแม้ข้าราชการผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยนั้นจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาที่ยังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยต่อไปเสมือนว่าผู้นั้นมิได้ออกจากราชการ กรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการดังกล่าวจึงสามารถดำเนินการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยต่อไปจนเสร็จสิ้นได้ แม้ข้าราชการผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีสภาพเป็นทนายความในขณะที่มีการดำเนินการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนคดีมรรยาททนายความผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมรรยาททนายความ

ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลให้คำสั่งให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความตามใบอนุญาตให้เป็นทนายความเลขที่ ๑๕๘/๒๕๔๕ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๐/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองว่า ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือการกระทำใดๆ ในทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ฝ่ายปกครองจะกระทำการนั้นๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายที่อนุญาตไว้เท่านั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจสภาทนายความโดยคณะกรรมการสภาทนายความในการดำเนินการสอบสวนผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความในขณะที่ผู้นั้นไม่มีสถานะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเสมือนว่าผู้นั้นยังคงประกอบวิชาชีพอยู่ สภาทนายความโดยคณะกรรมการสภาทนายความก็ไม่อาจใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวได้

เรื่องที่ ๓๐

ก่อสร้างสะพานรुक้ำคูน้ำสาธารณประโยชน์ ... ต้องรื้อถอน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

ผู้อำนวยการเขตซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งให้เจ้าของที่ดินมีโฉนดรื้อถอนสะพาน ค.ส.ล. ที่ได้ก่อสร้างขึ้นเพื่อข้ามคูน้ำบริเวณหน้าบ้านออก เนื่องจากที่ดินคูน้ำพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่เจ้าของที่ดินอ้างว่าได้ซื้อที่ดินต่อมาจากผู้อื่นและครอบครองต่อเนื่องมานานกว่า ๓๐ ปี จึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวนั้นไม่อาจรับฟังได้ เพราะมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายข้างต้นบัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คำสั่งของผู้อำนวยการเขตที่ให้เจ้าของที่ดินรื้อถอนสะพาน ค.ส.ล. ออกจากคูน้ำสาธารณประโยชน์จึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น นอกจากจะโอนกันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะแล้ว

ผู้ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวแม้จะได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน และครอบครองต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาานเพียงใด ก็ไม่อาจยกอายุความในการได้มาขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน (รัฐ) ได้

๒. หน่วยงานทางปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะต้องกระทำภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เมื่อการบำรุงรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ หน่วยงานทางปกครองนั้นย่อมมีหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างสมบูรณ์ และหากมีการขัดขวางการใช้ประโยชน์โดยมิชอบ ย่อมมีอำนาจดำเนินมาตรการตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ได้

ก่อสร้างสะพานรูก้าคูน้ำสาธารณประโยชน์ ... ต้องรื้อถอน !

หลายท่านอาจสงสัยหรือยังสับสนว่าทรัพย์สินของแผ่นดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นคืออะไร ? และมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ? คำตอบ คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาทั่วๆ ไป ซึ่งอาจจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือเป็นสังหาริมทรัพย์ก็ได้ และทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมหรือโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธปกรณ์ อย่างไรก็ดี ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อาจจะมีอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ยกมาเป็นตัวอย่าง เช่น สนามบินของทางราชการ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หรือคูน้ำสาธารณะ เป็นต้น

โดยการให้ลักษณะของทรัพย์สินของแผ่นดินทั้ง ๒ ประเภทข้างต้นมีความแตกต่างกัน คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอ ถ้ามีได้มีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าไปใช้สอยได้ ส่วนความเหมือนกัน คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภทถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งสิ้น และเอกชนที่ครอบครองอยู่ไม่สามารถยกเรื่องอายุความในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ขึ้นต่อสู้กับรัฐได้

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องของผู้ซื้อที่ดินที่ได้ที่ดินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนและก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นก่อนที่ศาลฎีกาจะได้มีคำพิพากษาว่าที่ดินบางส่วนเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” โดยผู้ซื้อที่ดินไม่ได้เป็นคู่ความในคดีนั้นด้วย และต่อมาหน่วยงานของรัฐจะใช้ที่ดินดังกล่าวจึงมีคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออก

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๕ วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้โดยมีข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยเจริญใจตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยซื้อมาจากนาย อ. ต่อมาได้ปลูกสร้างบ้านในที่ดินและย้ายเข้ามาพักอาศัยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยสร้างสะพาน ค.ส.ล. ข้ามคูน้ำในที่ดินบริเวณหน้าบ้านเพื่อใช้เป็นทาง

เข้าออก ต่อมา กรุงเทพมหานครมีโครงการปรับปรุงซอยเจริญใจ โดยว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ดำเนินการ แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในคูน้ำซอยเจริญใจ ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้างได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการเขต) ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสะพาน ค.ส.ล. ออกจากคูน้ำที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินและใช้ประโยชน์จากสะพานมานาน ๓๐ ปี หากรื้อถอนสะพานจะทำให้ไม่มีทางเข้าออกบ้าน และตนได้ที่ดินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน แม้จะมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๕๘/๒๕๓๒ วินิจฉัยว่าคูน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ตนไม่ใช่คู่ความในคดีจึงไม่ต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าว และนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีจะยกเรื่องการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๙ (๑๐) ประกอบมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกปักลงในที่ดินหรือแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือรुकล้าเข้าไปในที่ตั้งกล่าว รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกปักดังกล่าวออกไปให้พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติราชการในเรื่องดังกล่าวแทนและศาลฎีกาได้วินิจฉัยแล้วว่าที่ดินคูน้ำพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ต่อมาคูน้ำพิพาทจะตื้นเขินหรือมีการโอนแบ่งแยกโฉนดและครอบครองอยู่นานเท่าใด ก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์เหนือคูน้ำพิพาทและไม่มีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับคูน้ำพิพาท ดังนั้นจึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินจากนาย อ. ซึ่งซื้อที่ดินต่อมาจากผู้อื่นอีกทอดหนึ่งแล้วนำมาแบ่งขายเป็นแปลงเล็ก จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ซื้อมาดังกล่าวและครอบครองต่อเนื่องมานานกว่า ๓๐ ปี ก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ เนื่องจากมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

และเมื่อที่ดินค้ำน้ำพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่ผู้ฟ้องคดี ก่อสร้างสะพานบนที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีสิทธิ โดยชอบตามกฎหมาย เพราะไม่ใช้การก่อสร้างบนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะ ในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติราชการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอน สะพานออกจากค้ำน้ำสาธารณประโยชน์ได้ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสะพานออกจาก ค้ำน้ำสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางหลักการ สำคัญเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ดังนี้

(๑) นอกจากทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินจะโอนกันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย เฉพาะให้โอนกันได้แล้ว ผู้ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวก็ไม่อาจ ยกอายุความในการได้มาขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินได้ ดังนั้น หาก พิสูจน์ได้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน แม้ผู้ครอบครองจะได้มา โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน และครอบครองทรัพย์สิน ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาานเพียงใด ผู้ครอบครองก็ไม่ได้ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น นอกจากนี้ ผู้ครอบครองก็ไม่อาจ

เรียกร้องค่าชดเชยใดๆ จากการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการ ออกคำสั่งให้ผู้ครอบครองหรือถอนสิ่งปลูกสร้างที่กระทำขึ้น ในทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวได้

(๒) ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องกระทำภายใต้ขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เมื่อการบำรุงรักษาสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในเขต พื้นที่ที่รับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ หน่วยงาน ทางปกครองดังกล่าวย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการ ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่าง สมบูรณ์ และหากมีการขัดขวางการใช้ประโยชน์โดยมิชอบก็ย่อม มีอำนาจที่จะดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายบัญญัติให้ อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด

เรื่องที่ ๓๑

บริจาคที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ ... เมื่อเลิกใช้!
ขอคืนได้หรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๒/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

กรณีมีส่วนราชการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งได้มาโดยการยกให้จากเอกชนแล้ว และผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ ได้ขอคืนที่ดินดังกล่าว หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไป การที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่กฎหมายให้ “อำนาจผูกพัน” บังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจปฏิเสธการใช้อำนาจหรือไม่มีเสรีภาพที่จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ และหากได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือมีข้อเท็จจริงครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ปัจเจกบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่

บริจาคที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ ... เมื่อเลิกใช้! ขอคืนได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินไว้ว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งโดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้รัฐโดยองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การจำกัดสิทธิหรือการกระทำการอันใดที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิดังกล่าวของบุคคลนั้นไม่ว่ากรณีใด จะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ซึ่งเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายให้ใช้ “อำนาจดุลพินิจ” โดยกฎหมายให้ทางเลือกไว้หลายทาง ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจที่จะเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีเหตุผลและเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้โดยอิสระเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือให้ใช้ “อำนาจผูกพัน” โดยบังคับไว้ในกฎหมายให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายให้ “อำนาจผูกพัน” กับฝ่ายปกครองที่จะต้องเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ฝ่ายปกครองละเลยไม่ใช้อำนาจตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๒ /๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ บิดาของผู้ฟ้องคดีได้บริจาคที่ดิน น.ส. ๓ แปลงหนึ่งให้แก่กรมอนามัยโดยเสนาหา เพื่อใช้ก่อสร้างสถานีนอนามัย ซึ่งกรมอนามัยได้ก่อสร้างเป็นสำนักงานผดุงครรภ์และเปิดให้บริการประชาชนตั้งแต่นั้นมา ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ และผู้ถูกฟ้องคดี (กรมธนารักษ์) ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แต่เนื่องจากมีประชาชนใช้บริการสำนักงานผดุงครรภ์ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทำให้ที่ดินมีเนื้อที่ไม่เพียงพอแก่การบริการประชาชน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงได้มีการย้ายสถานีนอนามัยไปทำการก่อสร้างในที่ดินแห่งใหม่ ที่ดินบริจาคดังกล่าวจึงถูกปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าและไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ใดๆ มาขนาดกว่า ๒๐ ปี ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทจึงได้มีหนังสือขอคืนที่ดินแปลงดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังและผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงไม่คืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงและกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดว่า การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อ (๑) ที่ราชพัสดุนั้นมิใช่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (๒) ทางราชการไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หรือมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ยกที่ดินให้แก่ทางราชการ (๓) ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ได้ยื่นเรื่องราวขอที่ราชพัสดุคืนภายในสองปีนับแต่วันที่ทางราชการ

แจ้งความประสงค์ที่จะไม่ใช้ประโยชน์หรือนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตาม (๒)

กรณีเป็นเจ้าของที่ดินบริจาคที่ดินให้ใช้ประโยชน์ในราชการและได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แต่ต่อมาราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว ทายาทของเจ้าของที่ดินจะขอคืนที่ดินได้หรือไม่ ? และกรมธนารักษ์มีหน้าที่ต้องถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในที่ดินดังกล่าวหรือไม่ ?

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่าที่ดินราชพัสดุที่ทางราชการได้มาโดยการยกให้จากเอกชนนั้น อาจโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ได้ แต่มีเงื่อนไขว่าที่ดินราชพัสดุดังกล่าวต้องมีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมอนามัยปล่อยที่ดินพิพาททิ้งไว้โดยไม่มีสิ่งปลูกสร้างและไม่มีการใช้ประโยชน์ใดๆ แล้ว ที่ดินพิพาทจึงมีลักษณะเป็นที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ได้เลิกใช้ประโยชน์แล้ว กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งหากได้มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ที่ดินพิพาทก็จะไม่มีสภาพเป็นที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอีกต่อไป และไม่อยู่

ภายใต้เงื่อนไขการห้ามโอนกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐคืนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ กรณีที่รัฐไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ ซึ่งรวมถึงกรณีที่รัฐได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ แต่ต่อมาได้เลิกใช้ประโยชน์แล้ว ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในที่ดินพิพาทแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสามารถพิจารณาโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของผู้ยกให้ต่อไปได้

กรณีจึงเห็นได้ว่ามาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อปรากฏว่าที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะแปลงใดได้เลิกใช้ประโยชน์หรือสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว โดยกฎหมายมิได้ให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการในประการอื่น กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีผู้ถูกฟ้องคดี

เป็นหน่วยงานของรัฐเบื้องต้นในการดำเนินการเพื่อเสนอ
 กระทรวงการคลังตามข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์
 และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์
 เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๒ แห่งกฎ
 กระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
 พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อส่วนราชการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดิน
 พินาศแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้อง
 พิจารณาดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินพินาศ
 เพื่อเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการตราพระราช
 กฤษฎีกาก่อนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่
 ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการในกรณีดังกล่าว จึงถือได้ว่า
 ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง
 ปฏิบัติ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอเรื่องราวข้อเท็จจริง
 พร้อมความเห็นไปยังกระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินการตรา
 พระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของ
 แผ่นดินสำหรับที่ดินราชพัสดุพินาศภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่
 คำพิพากษาถึงที่สุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐาน
 การปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่
 ของรัฐในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะ
 กรณีที่กฎหมายให้ “อำนาจผูกพัน” ซึ่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ของ
 รัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ไม่อาจ

ปฏิเสศการใช้อำนาจหรือไม่มีเสรีภาพใดๆ ในการพิจารณา
ดำเนินการใดๆ ได้ และหากประชาชนหรือปัจเจกบุคคลได้
ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือมีข้อเท็จจริงครบตามเงื่อนไข
ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ใช้
อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ
ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ดังเช่นตามมาตรา ๙ แห่งพระราช
บัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดว่าที่ราชพัสดุเฉพาะ
ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์
ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้ประโยชน์แล้วให้ถอนสภาพ
การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตราเป็นพระราช
กฤษฎีกา ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง
ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า
ได้มีการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุนั้นเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว

เรื่องที่ ๓๒

ดุลพินิจศาล ... กับการลดเบี้ยปรับหลักประกันของ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๕/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

การผิดเงื่อนไขตามสัญญาหลักประกันของ เนื่องจากผู้แทนของผู้เสนอราคาไม่สามารถเดินทางไปลงทะเบียนเสนอราคาได้ทันตามกำหนดเวลา เพราะความประมาทเลินเล่อของคนขับรถยนต์ของผู้เสนอราคาเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุระหว่างเดินทาง ถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยและไม่ถือเป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางมิให้การเสนอราคาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยไม่บรรลุผล และเมื่อไม่ปรากฏว่าส่วนราชการผู้ประกวดราคาได้รับความเสียหาย การริบหลักประกันของซึ่งเป็นเบี้ยปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจึงสมควรลดลงกึ่งหนึ่ง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการประกวดราคา ส่วนราชการมีอำนาจยึดหลักประกันที่วางไว้ได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย ซึ่งหลักประกันของถือเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ศาลมีอำนาจลดได้ตามที่เห็นสมควรหากเห็นว่าเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วน

ซึ่งการพิจารณาดำเนินการเปลี่ยนแปลงนอกจากจะต้องพิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหน้าที่ในเชิงทรัพย์สินแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อมาตรการที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาต้องวางหลักประกันของประกอบกันด้วย

ดุลพินิจศาล ... กับการลดเบี้ยปรับหลักประกันของ

หลักประกันของ คือ หลักประกันที่ผู้มีสิทธิเสนอราคา ได้ยื่นต่อส่วนราชการเพื่อเป็นหลักประกันในการเสนอราคา อันเป็นเงื่อนไขและเป็นเอกสารแนบท้ายประกาศประกวดราคา เพื่อจัดหาพัสดุ ทั้งด้วยวิธีการปกติและวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องวางหลักประกันของ เช่น เงินสด เช็คธนาคาร หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร เป็นต้น ไปพร้อมกับการยื่นซองข้อเสนอด้านเทคนิค และเมื่อผ่านข้อเสนอมารายด้านเทคนิคแล้วจะต้องเข้าเสนอราคา การวางหลักประกันของ จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนำไปสู่ การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีเงื่อนไขว่าหากผู้เข้าประกวดราคาถอนการเสนองานหรือไม่ไปเสนอราคากับทางราชการ ภายในกำหนด ทางราชการจะยึดหลักประกันของอันเป็น มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการสมยอมกันในการเสนอราคา หรือกระทำการใดๆ ที่เป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

กรณีการประกวดราคาซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์ หากผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ส่งผู้แทนมาลง ทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และ สถานที่ที่กำหนด หรือผู้มีสิทธิเสนอราคามาลงทะเบียนแล้ว

ไม่ LOG IN เข้าสู่ระบบ หรือผู้มีสิทธิเสนอราคา LOG IN แล้ว แต่ไม่มีการเสนอราคาหรือเสนอราคาผิดเงื่อนไขที่กำหนด หรือผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ลงลายมือชื่อในแบบยื่นยื่นราคาสุดท้าย หน่วยงานผู้ประกวดราคาสามารถยึด (ริบ) หลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ เว้นแต่เป็นเหตุสุดวิสัยตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอราคาสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อไม่ให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุยึดหลักประกันของ

คดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้เป็นกรณีของผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเดินทางไปลงทะเบียนได้ทันตามวัน เวลา และสถานที่ตามที่กำหนดไว้เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุ แต่หน่วยงานผู้ประกวดราคาได้ยึดหลักประกันของ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากเห็นว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเป็น “เหตุสุดวิสัย” โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้ประกวดราคาจ้างโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์งานจ้างก่อสร้างกิจกรรมขุดลอกลำห้วย ๒ โครงการ ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้ผ่านคุณสมบัติเบื้องต้นเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคางานก่อสร้างตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว พร้อมทั้งได้วางหลักประกันของเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารกรุงไทย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๗๔,๑๐๐ บาท ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้มีการลงทะเบียนเสนอราคาในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ระหว่างเวลา ๘.๓๐ น. ถึง ๙.๐๐ น. ณ สำนักงานบริการโทรคมนาคมจังหวัดสกลนคร และในวันเดียวกันนั้นนางสาว บ. ซึ่งเป็น

ผู้เข้าทำการเสนอราคาแทนผู้ฟ้องคดีได้เดินทางโดยรถยนต์ส่วนบุคคลโดยมีนาย ช. เป็นพนักงานขับรถ แต่ก่อนที่จะไปถึงจุดหมาย รถได้เกิดอุบัติเหตุทำให้เดินทางไปถึงสถานที่ลงทะเบียนเป็นเวลา ๙.๑๕ น. คณะกรรมการดำเนินการประกวดราคาจึงได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หมดสิทธิในการเสนอราคาและยึดหลักประกันของ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไปลงทะเบียนไม่ทันเกิดจากเหตุสุดวิสัย และไม่ทำให้การประกวดราคาดังกล่าวเกิดความเสียหาย จึงขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันของทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยหรือไม่ และศาลปกครองมีดุลพินิจในการลดเบี้ยปรับได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เพียงใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๒.๑ ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิยึดหลักประกันของกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยึดหลักประกันของได้หากผู้ฟ้องคดีหรือผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่มาเสนอราคา ณ วัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด เมื่อนางสาว บ. เดินทางไปถึงสถานที่ลงทะเบียนในเวลา ๙.๑๕ น. อันเป็นการล่วงพ้นเวลาที่กำหนดให้ลงทะเบียน จึงเป็นกรณี que ผู้ฟ้องคดีผิดเงื่อนไขตามสัญญาหลักประกันของ และกรณีนี้เมื่อนางสาว บ. ได้ออก

เดินทางจากบ้านในเวลา ๓.๐๐ น. โดยในระหว่างการเดินทาง มีฝนตกและได้ประสบอุบัติเหตุรถยนต์เมื่อเวลา ๖.๒๐ น. จึงต้องหยุดการเดินทางชั่วคราวเพื่อจัดการคดีและเผ้าทรัพย์สิน จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเดินทางมาถึงเมื่อเวลา ๗.๕๐ น. แต่หลังจากเสร็จภารกิจด้านคดีแล้ว ได้ว่าจ้างรถยนต์ออกจาก สถานที่เกิดเหตุเพื่อเดินทางต่อไปยังสถานที่เสนอราคาโดย เดินทางไปถึงในเวลา ๙.๑๕ น. อันแสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิด อุบัติเหตุแล้วก็สามารถเดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทางเพื่อ ดำเนินการเสนอราคาได้โดยใช้ระยะเวลาประมาณ ๑ ชั่วโมง ๒๕ นาที ดังนั้น เมื่อเกิดอุบัติเหตุเวลา ๖.๒๐ น. หากนางสาว บ. ให้ความสำคัญในเรื่องที่จะต้องไปดำเนินการลงทะเบียนเสนอ ราคาให้ทันภายในเวลาที่กำหนด ย่อมมีเวลาเหลือมากพอ แต่กลับรอพบเจ้าหน้าที่ตำรวจและอ้างว่าต้องอยู่รักษารถยนต์ ทั้งๆ ที่สมควรให้นาย ช. พนักงานขับรถซึ่งเป็นคู่กรณีโดยตรง และมีหน้าที่ในการรักษารถคันดังกล่าวเป็นผู้เผ้าทรัพย์สินและ คอยพบเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดการคดีไปพลางก่อน นางสาว บ. ก็จะไปจนถึงที่หมายได้ทันเวลา เพราะเหลือระยะทางเพียง ๘๐ กิโลเมตรเท่านั้น จึงเป็นการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสม ถือไม่ได้ว่ามีเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ไม่อาจเดินทางไปถึงจุดหมาย ปลายทางได้ทันเวลา ประกอบกับเมื่อพิจารณารายงานประจำวัน เกี่ยวกับคดีระบุว่า อุบัติเหตุเกิดจากความประมาทเลินเล่อของ นาย ช. ที่ไม่ใช้ความระมัดระวัง กรณีจึงฟังได้ว่าเหตุดังกล่าว ไม่ใช่เหตุสุดวิสัย แต่เป็นเหตุที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อ

ของคนขับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเอง อย่างไรก็ตาม หลังจากเสร็จภารกิจด้านคดีแล้วได้เดินทางไปถึงจุดหมายในเวลา ๙.๑๕ น. และล่วงเลยเวลาไปเพียง ๑๕ นาที ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความตั้งใจที่จะเข้าเสนอราคา แต่ไม่สามารถไปลงทะเบียนได้ทันเนื่องจากรถยนต์ประสบอุบัติเหตุดังกล่าว จึงไม่ใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความตั้งใจที่จะไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อสมยอมในการเสนอราคา หรือมีลักษณะเป็นการขัดขวางมิให้การเสนอราคาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายแต่อย่างใด

โดยที่สัญญาหลักประกันของเป็นข้อผูกพันที่ผู้ฟ้องคดีตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดียึดหลักประกันที่วางไว้ได้เมื่อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข จึงมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วนศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้วสิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไปตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และไม่ปรากฏว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไปลงทะเบียนไม่ทันตามกำหนดเวลาก่อให้เกิดความเสียหายในเชิงทรัพย์สิน หรือมีผลกระทบทำให้มาตรการเพื่อป้องกันการสมยอมในการเสนอ

ราคา ตลอดจนการป้องกันการกระทำกราดใจๆ อันมีลักษณะเป็นการขัดขวางมิให้การเสนอราคาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่บรรลุผลแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิริบหลักประกันของทั้งหมดจึงสูงเกินส่วน สมควรลดเบี้ยปรับที่จะริบลงกึ่งหนึ่งโดยให้คืนหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๘๗,๐๕๐ บาท จากที่ยึดไว้จำนวน ๕๗๔,๑๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๕/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับการยึดหลักประกันของ กรณีผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่เข้าเสนอราคาตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

๑. การที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้วางหลักประกันของต่อหน่วยงานผู้ประกวดราคา ถือได้ว่าผู้มีสิทธิเสนอราคาได้แสดงเจตนาสนองรับคำเสนอของหน่วยงานผู้ประกวดราคาและก่อให้เกิดสัญญาประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนสัญญาจ้าง เรียกว่า สัญญาหลักประกันของ

๒. กรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการประกวดราคา โดยไม่มาลงทะเบียนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวันและเวลาที่กำหนด หน่วยงานผู้ประกวดราคามีอำนาจยึดหลักประกันที่วางไว้ได้ และหลักประกันของถือเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาลมีอำนาจลดจำนวนเบี้ยปรับได้ตามที่เห็นสมควรหากเห็นว่าเบี้ยปรับที่ริบนั้นสูงเกินส่วน ซึ่งในการ

พิจารณาลดจำนวนเบี้ยปรับนั้นนอกจากจะพิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหน้าที่ในเชิงทรัพย์สินแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อมาตรการที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาต้องวางหลักประกันของด้วย ซึ่งคดีนี้ศาลพิจารณาทั้งในด้านความเสียหายของหน่วยงานผู้ประกวดราคาและในด้านการแสดงเจตนาของผู้มีสิทธิเสนอราคาประกอบกัน

๓. “เหตุสุดวิสัย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หมายความว่า เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะมีผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น กรณีการเกิดอุบัติเหตุระหว่างการเดินทางไปเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคา โดยผู้มีสิทธิเสนอราคายังมีวิธีการจัดการเพื่อให้สามารถเข้าร่วมเสนอราคาได้ทันตามกำหนดเวลา และการเกิดอุบัติเหตุเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่อของฝ่ายผู้มีสิทธิเสนอราคาเอง ถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะได้รับการยกเว้นการยึดหลักประกันของแต่อย่างใด
