

แนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองสูงสุด



สำนักงานศาลปกครอง

ประจำปี พ.ศ.
๒๕๖๐



จัดพิมพ์โดยการสนับสนุนของ
มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์



แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐

ISBN 978-616-333-063-5

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๖๑

จำนวนพิมพ์ ๑๐,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ โทรสายด่วน ๑๓๕๕ , <http://www.admincourt.go.th>

พิมพ์ที่ : บริษัท สหมิตรพรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด

โทรศัพท์ ๐ ๒๙๐๓ ๘๒๕๗-๙

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์

โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นครั้งที่ผ่านมา คือ สรุปรเรียงตามลำดับของคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการได้ตามสมควร และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Stiftung) เป็นอย่างยิ่ง ที่มองเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนในการจัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือเล่มนี้



(นายอติโชค ผลดี)

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่ง
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก)
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีความอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๒
(๑) การพิจารณาคำขอออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ	๒
(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น	๗
(๓) การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการ	๑๑
(๔) การพิจารณาคำขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ	๑๔
(๕) การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการ	๑๗
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด	๑๙
(๑) การเสนอญัตติต่อสภาท้องถิ่น	๑๙
(๒) การให้โอกาสคู่กรณีได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน	๒๓
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๒๖
(๑) การพิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	๒๖
(๒) การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ	๒๙
(๓) การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา	๓๒
๑.๔ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย	๓๕

	หน้า
(๑) การพิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษ	๓๕
(๒) การพิจารณากำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง	๓๙
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๔๓
๒.๑ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๔๓
(๑) การดูแลรักษาถนนสาธารณะ	๔๓
(๒) การประกาศผลการคัดเลือกพนักงานเทศบาล	๔๘
(๓) การระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ	๕๐
๒.๒ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๕๕
การพิจารณาคำขอทดสอบอุปกรณ์ประหยัดพลังงาน	๕๕
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๕๗
๓.๑ การกระทำละเมิด	๕๘
๓.๑.๑ กรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น	๕๘
(๑) การพิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการ	๕๘
(๒) การรับฟังข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งให้ออกจากราชการ	๖๐
(๓) การขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ	๖๓

	หน้า
(๔) การพิจารณาค่าขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	๖๔
๓.๑.๒ กรณีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๖๘
การดูแลบำรุงรักษาถนนทางหลวงชนบท	๖๘
๓.๑.๓ กรณีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร	๗๒
การดูแลเก็บรักษาของกลาง	๗๒
๓.๒ กรณีไม่เป็นการกระทำละเมิด	๗๕
การแจ้งมติคณะรัฐมนตรีล่าช้า	๗๕
๓.๓ ความรับผิดชอบอื่น	๗๗
(๑) การกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ	๗๗
(๒) การเรียกคืนเงินเลื่อนชั้นค่าจ้างในฐานะลาภมิควรได้	๘๐
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๘๓
(๑) การเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างที่ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา	๘๓
(๒) การจ่ายค่าตอบแทนให้กับเอกชนที่เข้าร่วมหรือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ	๘๖

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สำนักงานศาลปกครองได้คัดเลือกคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมาจัดทำสรุปเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๑) การพิจารณาคำขอออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

การที่สภาวิศวกรมีมติกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาต ระดับภาคีวิศวกร โดยมีได้ออกเป็นข้อบังคับสภาวิศวกร หรือระเบียบสภาวิศวกร มติที่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรชั้นใหม่ให้แตกต่างจากข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรการศึกษาและสถานศึกษา และการเทียบปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพการช่างเป็นคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรม และข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจกระทำได้ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การออกประกาศสภาวิศวกรที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดดังกล่าว โดยอาศัยมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๙/๒๕๖๐)

(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น

การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นคู่กรณีได้ประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความขัดแย้งในการทำงานร่วมกันจนเป็นเหตุให้ต้องแต่งตั้ง



คณะอนุกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของคู่กรณีดังกล่าว การใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองของผู้บังคับบัญชาในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความขัดแย้งย่อมมีพฤติการณ์สภาพร้ายแรงที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ผู้บังคับบัญชาที่เป็นคู่กรณี จึงมีอาจทำการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานในส่วนของผู้ใต้บังคับบัญชาดังกล่าวได้ และเมื่อไม่ปรากฏว่าภายหลังการประเมินผลการปฏิบัติงานได้เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นคู่กรณีได้ชี้แจง ให้ความเห็น หรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมิน ซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และไม่ได้มีการชี้แจงให้ทราบถึงเหตุผลการไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน อันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ดังนั้น คำสั่งที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนในส่วนของผู้ใต้บังคับบัญชาพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๖๐)

(ค) การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการประกอบกิจการโรงงานของผู้ประกอบการอาจก่อให้เกิดมลพิษและอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียง ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่ต้องประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน แต่เมื่อมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งๆ ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นขั้นตอนของการพิจารณาก่อนที่จะออกคำสั่งพิพาท ดังนั้น คำสั่งที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการ ประกอบกิจการโรงงานพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๑/๒๕๖๐)

(๔) การพิจารณาคำขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามกฎหมาย การที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิดังกล่าวเช่าอยู่อาศัยในที่พักที่ได้จัดไว้ และมีคำสั่งให้งดเบิกค่าเช่าซื้อที่อยู่อาศัย ย่อมเป็นการสร้างภาระและสร้างความเดือดร้อนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจนเกินสมควร และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดสรรที่พักให้แก่ข้าราชการผู้ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัด



ข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ การที่เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้าน พิพาท ได้ปฏิเสธที่จะเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการที่จัดให้อยู่อาศัย จึงไม่มีผลให้สิทธิ ในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการสิ้นสุดลง ดังนั้น คำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิดังกล่าวเข้าพักอาศัยในบ้านพัก ราชการ และที่ให้เช่าซื้อบ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาล ปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗/๒๕๖๐)

(๕) การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการ

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ กำหนดให้องค์ประกอบ ของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ - ๕ คน การที่ คณะกรรมการตรวจประเมินผลงานทางวิชาการจะเริ่มต้นพิจารณาประเมินผลงานทางวิชาการ พิพาท อันเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาทางปกครองได้ ก็ต่อเมื่อมีการแต่งตั้งประธานและ กรรมการครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมิน ผลงานทางวิชาการ มีกรรมการไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนด การประเมินผลงานทางวิชาการพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น มติที่ ไม่อนุมัติให้ผู้ขอรับการประเมินดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ตามความเห็นของคณะกรรมการ พิจารณาตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๒๓๒/๒๕๖๐)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตาม ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด

(๑) การเสนอญัตติต่อสภาท้องถิ่น

แม้จะมีได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้การบรรจุวาระขออนุมัติเบิก จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอต่อสภาท้องถิ่นต้องทำเป็นหนังสือ แต่การเสนอ



ผู้ตัดixonอนุมัติเบิกจ่ายเงินสะสมด้วยวาจาในที่ประชุมสภาท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่นจะเห็นควรอนุญาตให้เสนอด้วยวาจาได้ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งไม่สามารถเสนอผู้ตัดixonล่วงหน้าเป็นหนังสือได้เท่านั้น การที่ประธานสภาท้องถิ่นบรรจุผู้ตัดixonด้วยวาจาอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมดังกล่าว เมื่อไม่ใช่เรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเข้าในระเบียบวาระการประชุม จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการเสนอผู้ตัดixonต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น มติที่อนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมที่พิพาท จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๙/๒๕๖๐)

(๒) การให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

เมื่อไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง หรือกระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับความเสียหายได้แจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นความรับผิดของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบและให้โอกาสได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ก่อนที่จะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินให้แก่หน่วยงานทางปกครอง และถึงแม้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้เคยให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาก่อน ก็เป็นเพียงการชี้แจงข้อเท็จจริง เมื่อมิได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ให้ถ้อยคำในเรื่องที่จะต้องรับผิด เพื่อให้มีโอกาสดังกล่าวชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้น กระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายพิพาท จึงมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นตามรูปแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๐)

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๑) การพิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยอ้างว่าเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินและได้ทำกินในที่ดินดังกล่าว ทั้งๆ ที่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการ



ครอบครองและทำประโยชน์ ปรากฏว่ามีได้เป็นผู้ถือครองและทำกินในที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน ถึงแม้หน่วยงานทางปกครองจะได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจพิสูจน์ สอบสวนสิทธิการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจากเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับอำเภอ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐและเป็นผู้ทำกินในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในอันที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ดังนั้นมติที่อนุญาตให้ผู้ร้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพิพาท จึงเป็นการออกคำสั่งไปโดยปราศจากเหตุผลที่เพียงพอ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๖๐)

(๒) การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการ ตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี มีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จนอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ และถึงแม้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะมีประสบการณ์ในงานด้านอำนวยการพอสมควร แต่เมื่อลักษณะของงานด้านอำนวยการเป็นงานในลักษณะงานบริหารทั่วไป และเป็นงานประจำ แม้ข้าราชการตำรวจที่ไม่เคยมีประสบการณ์สามารถเรียนรู้และปฏิบัติงานได้ ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้มีประสบการณ์เฉพาะด้าน และก่อนที่จะมีคำสั่งดังกล่าว ก็มีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว จึงยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอ ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งพิพาทจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕/๒๕๖๐)

(๓) การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา

การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาถึงรายละเอียดของผลกำไรของผู้เสนอราคาต่ำสุดที่คาดว่าจะได้รับ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทั้งที่เอกสารสอบราคาไม่ได้มีการกำหนดให้นำเอารายละเอียดผลกำไรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดังกล่าว จึงไม่อาจอ้างเรื่องผลกำไรและประสิทธิภาพในการทำงานของผู้เสนอราคาต่ำสุดมาเป็นเหตุผลในการไม่คัดเลือกเป็นผู้สอบราคาได้ เมื่อผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ดังนั้น คำสั่ง



ที่อนุมัติจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดอันดับที่ ๒ ให้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานทางปกครองตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๖/๒๕๖๐)

๑.๔ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๑) การพิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษ

เมื่อการปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษตามข้อสัญญาไม่เปิดโอกาสให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษได้เองตามอำเภอใจ และการปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษแต่ละครั้งต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาและเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาค่าผ่านทางพิเศษและหน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบ ก่อนที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะได้ดำเนินการจัดทำร่างประกาศกำหนดอัตราค่าผ่านทางพิเศษเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม พิจารณาออกประกาศเพื่อใช้บังคับ การที่หน่วยงานทางปกครองได้พิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษ เมื่อได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย และเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา รวมทั้งได้กำหนดแนวการปฏิบัติสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การพิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษพิพาท จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๖๐)

(๒) การพิจารณากำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง

เมื่อการกำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ พิพาท มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวชายแดนไทย – ลาว ซึ่งมีความจำเป็นต้องกำหนดเส้นทางเดินรถทับซ้อนกับผู้ประกอบการรายอื่น แม้จะทำให้จำนวนผู้โดยสารลดลงอันเนื่องมาจากการกำหนดเส้นทางเดินรถดังกล่าว ก็เป็นผลกระทบเพียงเล็กน้อยที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ แต่เมื่อพิจารณาตามหลักแห่งความได้สัดส่วนโดยเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนในจังหวัดและนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่ได้รับบริการการเดินทางด้วยรถโดยสารที่สะดวก รวดเร็ว อันเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนรายได้



ที่จะเกิดขึ้นกับจังหวัดและรายได้ของประชาชนในท้องถิ่น กับความเสียหายที่ผู้ประกอบการได้รับแล้ว การใช้ดุลพินิจในการกำหนดเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางดังกล่าว จึงมีความเหมาะสมแล้ว ดังนั้น มติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ที่อนุมัติกำหนดเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางสายพิพาท จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑/๒๕๖๐)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

๒.๑ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๑) การดูแลรักษาถนนสาธารณะ

เมื่อหน่วยงานทางปกครอง มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดูแลรักษาถนนในพื้นที่ที่มีความมั่นคงแข็งแรงและมีความสะดวกปลอดภัยแก่ผู้ใช้ถนนในการเดินทางสัญจร แต่กลับปล่อยปละละเลย มิได้เข้าไปควบคุมดูแลการขุดถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำ ทั้งมิได้มีการจัดทำป้ายแสดงข้อแนะนำหรือคำเตือนการใช้เส้นทางหรือข้อห้ามการใช้เส้นทางพิพาท จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้ใช้เส้นทางดังกล่าว จึงถือว่ากระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ใช้เส้นทางด้วยส่วนหนึ่ง ผู้ใช้เส้นทางที่ได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายร่วมด้วย ตามสัดส่วนที่แต่ละฝ่ายได้มีส่วนในการกระทำผิดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖/๒๕๖๐)



(๒) การประกาศผลการคัดเลือกพนักงานเทศบาล

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกพนักงานเทศบาล เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นสำหรับตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารเทศบาล ๘) กำหนดให้มีการประกาศผลการคัดเลือกในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ แต่เมื่อการคัดเลือกแล้วเสร็จ กลับไม่สามารถประกาศผลการคัดเลือก เนื่องจากมีกรรมการบางคนได้ให้คะแนนต่างจากช่วงการให้คะแนนที่กำหนดไว้ ทั้งๆ ที่มีอำนาจหน้าที่และดุลพินิจวินิจฉัยได้ว่าการกำหนดช่วงคะแนนดังกล่าวนั้น ขัดต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ และกรรมการที่ให้คะแนนต่างจากช่วงคะแนนที่กำหนดไว้ย่อมนำหลักเกณฑ์ที่ใกล้เคียงกันมาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อให้การประกาศผลการคัดเลือกดำเนินการตามที่ได้ประกาศไว้ ดังนั้นการที่ไม่ประกาศผลการคัดเลือกตำแหน่งพิพาท ภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๓/๒๕๖๐)

(๓) การระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องตรวจสอบสถานที่มีผู้ร้องเรียนว่ามีผู้ถมดินทำให้ได้รับความเดือดร้อน แต่มิได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบสถานที่พิพาท กลับปล่อยเวลาล่วงเลยไปจนการถมดินแล้วเสร็จ และเพิ่งเข้าไปตรวจสอบในภายหลัง แม้จะพบว่าการถมดินดังกล่าวไม่จำเป็นต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลให้การถมดินดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เมื่อมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างถูกต้องครบถ้วน กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕/๒๕๖๐)



๒.๒ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การพิจารณาคำขอทดสอบอุปกรณ์ประหยัดพลังงาน

การที่ผู้ยื่นคำขอประสงค์จะให้มีการทดสอบอุปกรณ์ประหยัดพลังงานและลดมลพิษของผู้ยื่นคำขอซึ่งมีการจำหน่ายและมีการจดทะเบียนสิทธิบัตรการประดิษฐ์ไว้แล้ว อันเป็นไปในลักษณะเพื่อเป็นการประกันคุณภาพสินค้าให้แก่ผู้ยื่นคำขอ แต่เมื่อการทดสอบอุปกรณ์ของผู้ยื่นคำขอดังกล่าว มิใช่การส่งเสริม สนับสนุน และการกำกับกับการอนุรักษ์พลังงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ทำการทดสอบอุปกรณ์ดังกล่าว กรณีจึงมิใช่หน้าที่โดยตรงที่จะผูกพันและจะต้องทดสอบผลิตภัณฑ์ตามคำขอพิพาท จึงไม่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่อย่างไรใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๓/๒๕๖๐)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

๓.๑ การกระทำละเมิด

๓.๑.๑ กรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

(๑) การพิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการ

เมื่อผู้ยื่นคำร้องแสดงความประสงค์ที่จะขอบรรจุกลับเข้ารับราชการหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอดังกล่าวย่อมไม่สามารถอ้างเหตุที่ยังไม่มีการกำหนด หลักเกณฑ์



วิธีการ และเงื่อนไขในการขอกลับเข้ารับราชการมาเป็นเหตุปฏิเสธไม่รับคำขอพิพาท การที่หน่วยงานของรัฐ กลับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อรับโอนมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ขณะที่ผู้ยื่นคำขอแสดงความประสงค์ที่จะขอกลับเข้ารับราชการ ทั้ง ๆ ที่มีความต้องการอัตรากำลังในตำแหน่งเดิมของผู้ยื่นคำขอ และการบรรจุผู้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ ก็ไม่ได้ขัดต่อนโยบายกำลังคนภาครัฐ และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ คำสั่งที่ปฏิเสธไม่รับผู้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำขอดังกล่าวได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ยื่นคำขอพิพาท ซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๖๐)

(๒) การรับฟังข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งให้ออกจากราชการ

การที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยได้นำของผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้นและคาดคะเน มิได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์หรือพยานแวดล้อม กรณีที่มีการกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาว่าประกอบกรพิจารณาให้เป็นที่ยุติและทำให้เชื่อได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมตามที่ถูกกล่าวหาจริง กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาออกจากราชการพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้เสียหายต่อสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวหาต้องถูกให้ออกจากราชการ ย่อมเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการออกคำสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๓๖/๒๕๖๐)

(๓) การขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของหน่วยงานของรัฐที่มีบัญชีผู้สอบผ่านแข่งขันได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ และหน่วยงานของรัฐเจ้าของบัญชีไม่ขัดข้องและยินยอมให้ใช้บัญชีผู้สอบผ่านแข่งขันในตำแหน่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่ขอใช้บัญชีย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบผ่านแข่งขันให้ได้ดำรงตำแหน่งตามที่ขอใช้บัญชี หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า แต่กลับมิได้ดำเนินการ การที่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นขอใช้บัญชีผู้ที่ผ่านการสอบแข่งขันได้ลำดับถัดจากรายชื่อผู้สอบผ่านแข่งขันบัญชีพิพาท ทำให้ผู้สอบ

แข่งขันได้ในตำแหน่งดังกล่าวได้รับความเสียหายโดยตรงแก่สิทธิที่จะได้รับการเรียกให้บรรจุ และแต่งตั้ง จึงเป็นการประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นให้เสียหายแก่สิทธิ อันเป็นการกระทำ ละเมิด หน่วยงานของรัฐที่ขอใช้บัญชีพิพาท จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แกผู้ที่ได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑/๒๕๖๐)

(๔) การพิจารณาคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ยื่นคำขอใช้สิทธิในการเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เนื่องจากได้รับคำสั่งให้โอนไปรับตำแหน่งใหม่ และในคำสั่งได้ระบุให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอย่อมมีหน้าที่ ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้ผู้ยื่นคำขอ ตามสิทธิ เมื่อมิได้ดำเนินการ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และถึงแม้การพิจารณาคำขอดังกล่าว มิได้มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาให้ แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอ แต่กลับมิได้ ดำเนินการ กรณีจึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่ ยื่นคำขอได้รับความเสียหาย ถือเป็นการทำละเมิด หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอพิพาท จึงต้องรับผิดชอบ ค่าเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ยื่นคำขอใช้สิทธิดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๙/๒๕๖๐)

๓.๑.๒ กรณีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การดูแลบำรุงรักษาถนนทางหลวงชนบท

แม้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดูแลบำรุงรักษาถนนพิพาท จะได้นำถัง ขนาด ๒๐๐ ลิตร ทาสีแดงสลับขาวมาติดตั้งไว้บริเวณที่เกิดเหตุ ขณะที่ย่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหาย แต่เมื่อมิได้ติดตั้งป้ายเตือนให้ประชาชนผู้ใช้ถนนทราบว่า มีการซ่อมแซมถนนเพื่อเตือน ให้ผู้ใช้เส้นทางลดความเร็วและเตรียมพร้อมก่อนที่จะถึงที่เกิดเหตุ ทั้งๆ ที่ สามารถกระทำได้ โดยไม่ยุ่งยาก หรือพันวิสัยที่จะดำเนินการ แต่กลับมิได้ดำเนินการ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ตายได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต อันเป็นการกระทำละเมิด
หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
ให้แก่ทายาทโดยธรรมของผู้ตาย แต่เมื่อการเสียชีวิตของผู้ตายเป็นผลมาจากความประมาทของ
ผู้ตาย จึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
อ.๒๙/๒๕๖๐)

๓.๑.๓ กรณีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

การดูแลเก็บรักษาของกลาง

เมื่อรถยนต์คันพิพาทไม่มีความจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาคดี
และมีใช่เป็นของผู้กระทำผิด หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เก็บรักษารถยนต์ของกลาง จึงไม่มีสิทธิ
ที่จะเก็บรักษารถยนต์คันดังกล่าวไว้ และมีหน้าที่จะต้องดำเนินการคืนรถยนต์ให้แก่ผู้เสียหาย
ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่กลับใช้เวลาดำเนินการคืนรถยนต์ให้แก่ผู้เสียหาย
เป็นเวลาถึง ๑ ปี ๗ เดือนเศษ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
ล่าช้าเกินสมควร และเมื่อปรากฏว่าการเก็บรักษารถยนต์คันดังกล่าว สภาพภายนอกของ
รถยนต์ทรุดโทรมจากแดดและฝนเป็นเวลาเกือบ ๒ ปี ทำให้บริเวณด้านหน้าของรถกระบะได้รับ
ความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่ง
ละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ.๙๒/๒๕๖๐)

๓.๒. กรณีไม่เป็นการกระทำละเมิด

การแจ้งมติคณะรัฐมนตรีล่าช้า

แม้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการนำส่งหนังสือจะมีส่วนบกพร่องและไม่ปฏิบัติตามระเบียบในการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ
ต้องต่อรองราคากับผู้รับจ้างตามมาตรการปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ
แต่เมื่อยังมีได้มีข้อยุติว่า หากหน่วยงานภาครัฐได้ทำการต่อรองราคากลางแล้ว ผู้รับจ้างจะต้อง

ยอมปรับลดราคากลางลง เมื่อผู้ว่าจ้างเคยต่อรองราคากับผู้รับจ้างได้ยินยอมลดราคาค่าจ้าง และหลังจากผู้ว่าจ้างได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ต่อรองราคากับผู้รับจ้างยังคงยืนยันราคาเดิมที่ได้ทำสัญญาไว้ แม้จะฟังได้ว่าการแจ้งมติคณะรัฐมนตรีล่าช้าทำให้หน่วยงานของรัฐที่จัดจ้างได้รับความเสียหายก็ตาม แต่เป็นความเสียหายที่ไกลกว่าเหตุ การที่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนำส่งหนังสือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวล่าช้า จึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๖๐)

๓.๒ ความรับผิดอย่างอื่น

(๑) การกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำพิพาทได้ถ่ายโอนโครงการดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับถ่ายโอนรับผิดชอบในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำตามอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่รับถ่ายโอน แต่เมื่อปรากฏว่าการขุดดินเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าวเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่ดินของเอกชนต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงวันที่น้ำคดขึ้นมาฟองต่อศาล เป็นเหตุให้เอกชนได้รับความเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มตามพื้นที่ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจย่อมมีความรับผิดอย่างอื่นภายหลังจากการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐเดิมที่รับผิดชอบ จึงต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑/๒๕๖๐)

(๒) การเรียกคืนเงินเลื่อนขั้นค่าจ้างในฐานะลาภมิควรได้

การที่หน่วยงานของรัฐได้แก้อัตราค่าจ้างในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ทำให้ลูกจ้างประจำดังกล่าวได้รับเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปีไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ แต่เมื่อลูกจ้างประจำมิได้



มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนชั้นค่าจ้างย่อมไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนชั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้การรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าว และถึงแม้ภายหลังจะได้มีการแก้ไขอัตราค่าจ้าง อันถือได้ว่าลูกจ้างประจำนั้นตกอยู่ในฐานะรับเงินไว้โดยไม่สุจริต แต่เมื่อเงินค่าจ้างส่วนที่ลูกจ้างรับไปโดยไม่สิทธิเป็นเงินที่ปรับเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นเงินค่าจ้างที่มีการจ่ายให้กันเป็นรายเดือนในแต่ละเดือน จึงมีจำนวนเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับ และไม่มีสิทธิได้รับปะปนรวมกันอยู่ในขณะที่ใช้จ่ายเงินดังกล่าวย่อมไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้ เมื่อนำเงินจำนวนทั้งหมดไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน รวมทั้งชำระหนี้และภาษีแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปี ส่วนที่รับไปโดยไม่สิทธิ พร้อมดอกเบี้ยให้แก่หน่วยงานของรัฐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๒๙/๒๕๖๐)

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) การเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างที่ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา

แม้ผู้ว่าจ้างได้เร่งรัดให้ผู้รับจ้างก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง ในขณะที่มีจำนวนเบี้ยปรับใกล้เคียงร้อยละสิบของค่าจ้างแล้วก็ตาม แต่เมื่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องให้ความยินยอมในการเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข เมื่อผู้ว่าจ้างมิได้ดำเนินการตามระเบียบที่กำหนดดังกล่าว การที่ผู้รับจ้างขอลดค่าปรับ แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติไม่ลดค่าปรับย่อมแสดงว่า ผู้รับจ้างไม่ยินยอมที่จะเสียค่าปรับที่สูงเกินร้อยละสิบของค่าจ้าง การที่ผู้ว่าจ้างจะยังคงให้ผู้รับจ้างก่อสร้างงานตามสัญญาต่อไป ก็ควรต้องดำเนินการตามระเบียบพัสดุดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย แต่กลับมิได้ดำเนินการปล่อยเวลาให้ล่วงเลย โดยไม่ปรากฏว่าผู้รับจ้างได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างโดยไม่มีเงื่อนไข การกระทำของผู้ว่าจ้าง จึงเป็นการไม่พยายามบรรเทา



ความเสียหายย่อมมีส่วนผิดที่เป็นเหตุให้เบี้ยปรับสูงเกินส่วน ผู้ว่าจ้างจึงต้องคืนเงินค่าปรับในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๖/๒๕๖๐)

(๒) การจ่ายค่าตอบแทนให้กับเอกชนที่เข้าร่วมหรือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้มีคำสั่งให้บุคคลใดเข้าดูแลสถานที่ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานทางปกครองและตกลงที่จะจ่ายค่าตอบแทนให้กับบุคคลผู้ดูแลสถานที่นั้น แม้การออกคำสั่งดังกล่าวจะทำให้ขึ้นในลักษณะของคำสั่งและค่าตอบแทนใช้คำว่าเบี้ยเลี้ยงก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งที่ให้บุคคลที่เข้าดูแลสถานที่พิพาท เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีจึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองได้ให้เอกชนเข้าร่วมหรือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองให้บรรลุผล จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าตอบแทนให้กับผู้ดูแลสถานที่ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๑/๒๕๖๐)





สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย
ของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐

สำนักงานศาลปกครองได้ศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พบว่า มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในหลายเรื่องได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวนำมาใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิบัติราชการมีอยู่จำนวนมาก จึงได้คัดเลือกแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพียงบางส่วนมาจัดทำสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับนี้ โดยได้เรียงลำดับตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และนำเสนอในประเด็นที่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

^{๑ - ๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบชั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ



๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการ กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๑) การพิจารณาคำขอออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

การที่สภาวิศวกรมีมติกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาต ระดับภาคีวิศวกร โดยมิได้ออกเป็นข้อบังคับสภาวิศวกร หรือระเบียบสภาวิศวกร มติที่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรชั้นใหม่ให้แตกต่างจากข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรการศึกษาและสถานศึกษา และการเทียบปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพการช่างเป็นคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรม และข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำได้ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การออกประกาศสภาวิศวกรที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดดังกล่าว โดยอาศัยมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยสิบเก้าจบการศึกษาหลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมชลประทาน ของวิทยาลัยการชลประทาน สถาบันสมทบมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยหลักสูตรการศึกษาของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดมิใช่หลักสูตรวิศวกรรมศาสตรตรง แต่เป็นหลักสูตรเทียบได้ในสาขาวิศวกรรมโยธา โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔๓ เข้าศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๑ สำเร็จการศึกษาในเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๔๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑๙ เข้าศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๒ สำเร็จการศึกษาในเดือนมีนาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (สภาวิศวกร โดยคณะกรรมการสภาวิศวกร) ในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เห็นควรมีแนวทางการปฏิบัติว่าด้วยการปรับเป็นคุณวุฒิตรง โดยให้ปลดคำว่า “คุณวุฒิเทียบ” ออกสำหรับผู้ที่ยื่นวิชาลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ไม่ครบ ๓๙ หน่วยกิต และวิชาลำดับ ๑ ถึง ๔ ไม่ครบ ๑๘ หน่วยกิต จะต้องทดสอบความรู้ตามเกณฑ์ และจะต้องเข้าอบรมและทดสอบความพร้อม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ ยืนยันเกณฑ์ตามมติครั้งที่ ๑๒/๔๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่ผ่อนผันให้เริ่มมีผลใช้บังคับสำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดี จึงได้ออกประกาศสภาวิศวกรที่



๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องทดสอบความรู้ก่อน โดยให้มีผลบังคับใช้สำหรับผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตฯ ระดับภาคีวิศวกร ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยสิบเก้าจบการศึกษาที่มีหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ไม่น้อยกว่า ๑๘ หน่วยกิต และมีหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ไม่น้อยกว่า ๓๙ หน่วยกิต จึงได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตฯ ระดับภาคีวิศวกร ภายหลังวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ยกเว้นผู้ฟ้องคดีที่ ๔๓ ไม่ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยสิบเก้าต้องทำการทดสอบความรู้ทางด้านวิศวกรรมก่อน จึงจะมีสิทธิขอรับใบอนุญาตได้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๗/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ กำหนดให้ผู้สำเร็จการศึกษาหลักสูตรคุณวุฒิเทียบที่เข้าศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๑ ถึงปีการศึกษา ๒๕๔๒ จากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การรับรองแล้ว และมีหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ตั้งแต่ ๑๘ หน่วยกิต และมีหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ตั้งแต่ ๓๙ หน่วยกิต จะต้องผ่านการอบรมทบทวนความรู้ระดับภาคีวิศวกร และมีสิทธิสมัครเข้ารับการอบรมเพียงครั้งเดียว หากไม่ผ่านการอบรมจะต้องเข้าทดสอบความรู้ทางวิศวกรรมหลักเฉพาะสาขา และผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศสภาวิศวกร ที่ ๑๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ เพื่อยกเลิกแก่ผู้ผ่านการอบรมดังกล่าวให้ถือว่าได้ผ่านการทดสอบความรู้ทางวิศวกรรม ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดไม่ผ่านการอบรมดังกล่าว ยกเว้นผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๖๔ ไม่ได้เข้าอบรม จึงต้องเข้าทดสอบความรู้ทางวิศวกรรมหลักเฉพาะสาขาก่อนได้รับใบอนุญาตฯ ระดับภาคีวิศวกร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการออกหลักเกณฑ์ย้อนหลัง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้วุฒิการศึกษาของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจะเป็นหลักสูตรเทียบ ไม่ใช่หลักสูตรวิศวกรรมศาสตร์ สาขาวิศวกรรมโยธาโดยตรง แต่ก็ต้องถือว่าวุฒิการศึกษาของผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยสิบเก้าเป็นวุฒิการศึกษาที่ได้รับการรับรองตาม มาตรา ๘ (๓)^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจปรับคุณวุฒิของผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยสิบเก้าเป็นคุณวุฒิตรงแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ กำหนดหลักเกณฑ์การปรับคุณวุฒิเทียบเป็นคุณวุฒิตรงโดยเห็นชอบเกณฑ์การพิจารณาหน่วยกิตของผู้ขอรับใบอนุญาต ระดับภาคีวิศวกร ตาม ก.ว. โดยให้ปลดคำว่า “คุณวุฒิเทียบ” ออก สำหรับผู้ที่เรียนวิชาลำดับ ๑ ถึง ๙ ไม่ครบ ๓๙ หน่วยกิต และวิชาลำดับ ๑ ถึง ๔ ไม่ครบ ๑๘ หน่วยกิต จะต้องทดสอบ

^๓ พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๘ สภาวิศวกรมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) ลง

๑) ลง

(๓) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

๑) ลง

๑) ลง



ความรู้ตามเกณฑ์ ดังนี้ ๑. สาขาอื่นผู้ที่เรียนวิชาชีพวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ระหว่าง ๒๗ ถึง ๓๘ หน่วยกิต และวิชาชีพวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ระหว่าง ๑๒ ถึง ๑๗ หน่วยกิต จะต้องผ่านการทดสอบความรู้วิชาชีพวิศวกรรมหลักเฉพาะ และ ๒. สำหรับผู้ที่เรียนวิชาชีพวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ระหว่าง ๒๑ ถึง ๒๖ หน่วยกิต และวิชาชีพวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ระหว่าง ๑๒ ถึง ๑๗ หน่วยกิต จะต้องผ่านการทดสอบความรู้วิชาพื้นฐานทางวิศวกรรมและวิชาชีพวิศวกรรมหลักเฉพาะ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เป็นต้นไป โดยมีได้ออกเป็นข้อบังคับสภาวิศวกร หรือระเบียบสภาวิศวกรแต่อย่างใด มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมทั้งสองครั้งดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรชั้นใหม่ให้แตกต่างไปจากข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรการศึกษาและสถานศึกษา และการเทียบปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพการช่างเป็นคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจกระทำได้ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อประกาศสภาวิศวกร ที่ ๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๕ ออกโดยอาศัยมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ ดังกล่าว ประกาศสภาวิศวกร ที่ ๔/๒๕๔๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ส่วนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ พร้อมประกาศสภาวิศวกร ที่ ๑๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ กำหนดให้ผู้สำเร็จการศึกษาหลักสูตรคุณวุฒิเทียบที่เข้าศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๑ ถึงปีการศึกษา ๒๕๔๒ จากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การรับรองแล้ว และมีหน่วยกิตในวิชาชีพวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ตั้งแต่ ๑๘ หน่วยกิต และมีหน่วยกิตในวิชาชีพวิศวกรรมหลักเฉพาะลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ตั้งแต่ ๓๙ หน่วยกิต จะต้องผ่านการอบรมทบทวนความรู้ระดับภาคีวิศวกรก่อนได้รับใบอนุญาต นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตฯ ชั้นใหม่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๕^๔ และข้อ ๖^๕

^๔ - ^๕ ข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๕ ก.ว. จะพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร ในสาขาวิศวกรรมต่างๆ เป็นคุณวุฒิที่เทียบตามข้อบังคับออกตามความในมาตรา ๑๓ (๔) ของสาขาหรือสาขาและแขนงที่ขอรับใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาตรีวิศวกรรมศาสตร์ จากหลักสูตรและสถานศึกษาที่ ก.ว. รับรอง หรือมีคุณวุฒิระดับปริญญาตรีวิศวกรรมศาสตร์ หรือปริญญาหรือประกาศนียบัตรจากหลักสูตรและสถานศึกษาที่ ก.ว. เทียบปริญญาตามข้อบังคับออกตามความในมาตรา ๑๓ (๔) ในสาขา หรือสาขาและแขนงที่ขอรับใบอนุญาต เมื่อมีจำนวนหน่วยกิตในวิชาชีพวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ของสาขาหรือสาขาและแขนงที่ขอรับใบอนุญาตครบถ้วนทุกลำดับวิชารวมหน่วยกิตได้ไม่น้อยกว่า ๑๒ หน่วยกิต และมีหน่วยกิต

(มีต่อหน้าถัดไป)



ของข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีได้ออกเป็นข้อบังคับสภาวิศวกร หรือระเบียบสภาวิศวกร ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อประกาศสภาวิศวกร ที่ ๑๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ ออกโดยอาศัยมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ดังกล่าว ประกาศสภาวิศวกร ที่ ๑๒/๒๕๔๖ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย สำหรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตฯ ระดับภาคีวิศวกร สาขาวิศวกรรมโยธา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ โดยให้ส่งสอบ ๑ หมวดวิชา เห็นว่า ตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ของข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดว่า ก.ว. จะพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกรให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเมื่อมีจำนวนหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ของสาขา หรือสาขาและแขนงที่ขอรับใบอนุญาตครบถ้วนทุกลำดับไม่น้อยกว่า ๑๒ หน่วยกิต และมีหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ของสาขา รวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า ๒๗ หน่วยกิต แต่ถ้ามีหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ของสาขา รวมกันไม่น้อยกว่า ๑๒ หน่วยกิต และมีหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ของสาขา รวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า ๒๑ หน่วยกิต จะได้รับใบอนุญาตเมื่อได้สอบผ่านการทดสอบความรู้จาก ก.ว. แล้ว และต่อมา ก.ว. มีมติครั้งที่ ๙/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๒ กำหนดให้มีการทดสอบความรู้ทางวิศวกรรมจากผู้ผ่านการศึกษาในคุณสมบัติเทียบ สำหรับผู้เข้าศึกษาตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ มีจำนวนหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ไม่น้อยกว่า ๑๘ หน่วยกิต และมีหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔ - ๕)

ในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ของสาขา หรือสาขาและแขนงเดียวกับที่ขอรับใบอนุญาต รวมทั้งสิ้น ไม่น้อยกว่า ๒๗ หน่วยกิต

ข้อ ๖ ก.ว. จะพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร ในสาขาวิศวกรรมต่างๆ เป็นคุณสมบัติที่เทียบตามข้อบังคับ ออกตามความในมาตรา ๑๓ (๔) ของสาขาหรือสาขาและแขนงที่ขอรับใบอนุญาต ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาตรีวิศวกรรมศาสตร์ จากหลักสูตรและสถานศึกษาที่ ก.ว. รับรอง หรือมีคุณวุฒิระดับปริญญาตรีวิศวกรรมศาสตร์ หรือปริญญาหรือประกาศนียบัตรจากหลักสูตรและสถานศึกษาที่ ก.ว. เทียบปริญญาตามข้อบังคับออกตามความในมาตรา ๑๓ (๔) ในสาขาหรือสาขา และแขนงที่ขอรับใบอนุญาตเมื่อมีจำนวนหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๔ ของสาขา ครบถ้วนทุกลำดับวิชารวมหน่วยกิตได้ไม่น้อยกว่า ๑๒ หน่วยกิต และมีหน่วยกิตในวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๙ ของสาขา รวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า ๒๑ หน่วยกิต หรือผู้ขอรับใบอนุญาตที่ ก.ว. มีมติให้ทดสอบความรู้ประเภทภาคีวิศวกร ทั้งนี้ เมื่อได้สอบผ่านการทดสอบความรู้ประเภทภาคีวิศวกรจาก ก.ว. แล้ว



ที่ ๑ ถึง ๙ ไม่น้อยกว่า ๓๙ หน่วยกิต ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทภาคีวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตโดยไม่ต้องทดสอบความรู้ก่อนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตฯ ให้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ โดยให้ส่งสอบ ๑ หมวดวิชาโดยอาศัยมติและประกาศที่ได้อำนาจไว้แล้วว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน โดยศาลชอบที่จะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกร สาขาวิศวกรรมโยธา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ สอบ ๑ หมวดวิชา แต่คดีนี้ไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยให้พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ ซึ่งเป็นค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ ๑. เพิกถอนประกาศสภาวิศวกรที่ ๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๕ ๒. เพิกถอนประกาศสภาวิศวกร ที่ ๑๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ ๓. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตฯ ระดับภาคีวิศวกร สาขาวิศวกรรมโยธา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ และให้ส่งสอบ ๑ หมวดวิชา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาออกใบอนุญาตฯ สาขาวิศวกรรมโยธา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ โดยไม่ต้องให้ส่งสอบ ๑ หมวดวิชา สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด และ ๔. ยกค่าขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยสิบเก้า ที่ขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และค่าขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๗ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑๙ ที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกร สาขาวิศวกรรมโยธา และให้ส่งสอบ ๑ หมวดวิชานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในข้อที่ ๓ เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตฯ สาขาวิศวกรรมโยธา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕

^๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๑

^๗ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ



และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ และให้ส่งสอบ ๑ หมวดวิชาโดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๖ สอบ ๑ หมวดวิชา นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๙/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับองค์กรวิชาชีพ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง กรณีที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ใดขึ้นมาใหม่ให้แตกต่างหลักเกณฑ์เดิมที่กำหนดไว้เพื่อนำมาใช้บังคับภายในองค์กรวิชาชีพนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะกระทำการ หรือกระทำการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นการใช้อำนาจก้าวล่วงไปกระทำการนอกอำนาจหน้าที่ โดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย และอาจมีผลทำให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังนั้น องค์กรวิชาชีพที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจะกำหนดหลักเกณฑ์ใดขึ้นมาใช้บังคับ ควรต้องคำนึงถึงกฎหมายที่ให้อำนาจที่จะกระทำการในเรื่องดังกล่าว

(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น

การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นคู่กรณีได้ประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความขัดแย้งในการทำงานร่วมกันจนเป็นเหตุให้ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของคู่กรณีดังกล่าว การใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองของผู้บังคับบัญชาในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความขัดแย้งย่อมมีพฤติการณ์สภาพร้ายแรงที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ผู้บังคับบัญชาที่เป็นคู่กรณี จึงมีอาจทำการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานในส่วนของผู้ใต้บังคับบัญชาดังกล่าวได้ และเมื่อไม่ปรากฏว่าภายหลังการประเมินผลการปฏิบัติงานได้เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นคู่กรณีได้ชี้แจงให้เห็น หรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมิน ซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน และไม่ได้มีการชี้แจงให้ทราบถึงเหตุผลที่ไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน อันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน ดังนั้น คำสั่งที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนในส่วนของผู้ใต้บังคับบัญชาพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจิ้ว อำเภอบึงขังชัย จังหวัดนครราชสีมา ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นาย ก. อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลจิ้ว) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลเพื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนตำบล ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒



ครั้งที่ ๑ โดยนาย ส. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจิว ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ตามแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งผู้บริหาร (ระดับหัวหน้างานขึ้นไป) คะแนนเต็ม ๒๐๐ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้ ๑๑๙ คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๙.๕๐ ซึ่งถือว่ามีผลงานต่ำกว่ามาตรฐานต้องปรับปรุงการทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วยกับผลการประเมินดังกล่าว ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลจิวได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการประเมินของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจิวจึงได้มีประกาศผลการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทบทวนผลการประเมิน แต่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติให้ยืนตามคะแนนประเมินที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ทำการประเมิน และในระหว่างนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจิวได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำ ครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนฯ ผู้ฟ้องคดีได้ทักท้วงผลการประเมินของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่ไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า คะแนนประเมินข้อใดได้คะแนนเท่าใด ควรปรับปรุงด้วยเหตุผลใด ได้คะแนนต่ำเพราะเหตุใด แต่คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนฯ ยังคงมีมติยืนยันตามผลการประเมินดังกล่าว ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลจิวได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ เลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล (ครั้งที่ ๑) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีผู้ฟ้องคดีเพียงคนเดียวที่ไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนในครั้งนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจที่จะร้องทุกข์หรืออุทธรณ์จึงไม่มีความเห็นตามคำอุทธรณ์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา จากการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา) พิจารณากรณีดังกล่าว แล้วมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้ร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กำหนด และมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แล้วมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงในช่วงที่มีรอบการประเมินครั้งพิพาท นาย ก. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้นได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงนายอำเภอปกครองฯ เพื่อเสนอ ก.อบต. จังหวัดนครราชสีมา ให้พิจารณาโอน (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งหน้าที่อื่น และให้ดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี ๑๐ เรื่อง โดยให้เหตุผลว่า เพื่อลดความขัดแย้งในการทำงานทั้งภายในและ



ภายนอกเพื่อไม่ให้มีผลกระทบในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจิ้ว ซึ่งจังหวัดนครราชสีมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกิดความขัดแย้งในการทำงานร่วมกันจนจังหวัดนครราชสีมาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้ง นาย ส. ผู้ประเมินเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจิ้ว ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยความไว้วางใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมจะต้องประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไปในทางที่สอดคล้องกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับผลการประเมินด้านผลงาน ผู้ฟ้องคดีได้ ๘๖ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๔๐ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๔๒ ส่วนด้านคุณลักษณะการปฏิบัติงานได้ ๓๓ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๖๐ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๕๕ อยู่ในระดับต้องปรับปรุง เมื่อพิจารณาเหตุผลของนาย ส. ผู้ประเมินแล้ว เห็นว่า ผลการประเมินด้านคุณลักษณะการปฏิบัติงานตามองค์ประกอบย่อย ๘ ด้าน ส่วนใหญ่เป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดี ความไม่เหมาะสมในคุณลักษณะของผู้ฟ้องคดีย่อมมีข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา เมื่อข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ขอให้นายอำเภอปกครองช่วยดำเนินการวินัยผู้ฟ้องคดี ๑๐ เรื่อง ซึ่งผลการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งแต่งตั้งโดยคำสั่งจังหวัดนครราชสีมา มีมติให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจิ้วต่อไป ย่อมแสดงให้เห็นว่า ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีน้ำหนักให้รับฟังได้ และไม่มีผลการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี นำเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีความเหมาะสมกับตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจิ้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาผลการประเมินของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นด้วยกับการประเมินของนาย ส. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลางได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอาจทำการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๑๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๘ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(มีต่อหน้าถัดไป)



นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้ทำการประเมินผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง ให้ความเห็น หรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนได้เข้าพบผู้ประเมินในทันทีที่ได้รับทราบผลการพิจารณา และไม่ได้มีการชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเหตุผลที่ไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๒๐๐ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาดำเนินการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกกับให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจกำหนดคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการ แต่ศาลปกครองมีอำนาจระบุไว้ในคำพิพากษาเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พิจารณาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๙ อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗ หน้า ๖

^{๑๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

๑)ล๑

๑)ล๑

(๘) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

๑)ล๑

๑)ล๑



เป็นให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลจิว ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ เฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าว และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ และมีคำสั่งเกี่ยวกับการเลื่อนชั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด การพิจารณาเรื่องดังกล่าวของฝ่ายปกครอง ควรจะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อมิให้เกิดเหตุความบกพร่องในสาระสำคัญ อันทำให้มีสภาพร้ายแรงที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง อีกทั้งยังเป็นหลักประกันให้กับคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาจากผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นด้วยความเป็นธรรม ปราศจากอคติ หรือไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย อันเป็นหลักการสำคัญที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรจะต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวเสมอ

(๓) การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการประกอบกิจการโรงงานของผู้ประกอบการอาจก่อให้เกิดมลพิษและอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียง ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่ต้องประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน แต่เมื่อมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งๆ ที่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นขั้นตอนของการพิจารณา ก่อนที่จะออกคำสั่งพิพาท ดังนั้น คำสั่งที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการ ประกอบกิจการโรงงานพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ เป็นราษฎร หมู่ที่ ๘ ตำบลน้ำพอง อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม) ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลังให้แก่ นาย ท. ในพื้นที่ หมู่ที่ ๘ ตำบลน้ำพอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบลน้ำพอง) ได้ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าว อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม



วิถีชีวิตชุมชนตลอดจนสภาพภูมิอากาศที่อาจเกิดผลเสียหายนต่อสุขภาพของราษฎรในตำบลน้ำพอง และตำบลสะอาด อำเภอน้ำพอง โดยไม่ได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๑๓ ตลอดจนชาวบ้านทราบ ถึงสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านและไม่ได้จัดให้มีการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดแก่ชุมชนตามมาตรา ๖๖^{๑๑} และมาตรา ๖๗^{๑๒} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติ สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^{๑๑} - ^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

^{๑๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกคำสั่งดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ



พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของนาย ท. เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๔ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของนาย ท. ปรากฏตามรายงานผลการตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (แบบตรวจ ๐๑) ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ หัวข้อที่ ๕ เกี่ยวกับการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษสิ่งใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ระบุว่า มีน้ำทิ้งที่เกิดจากการประกอบกิจการประมาณ ๓,๖๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วัน ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ใช้ระบบบำบัดน้ำทิ้งเป็นแบบท่อหมักไร้อากาศ (Biogas System) รองรับน้ำทิ้งได้สูงสุด ๒๑๐,๕๓๖ ลูกบาศก์เมตร/วัน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่าสามารถรองรับน้ำทิ้งได้เหมาะสมและเพียงพอ และพบว่า มีฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ ผู้รับใบอนุญาตใช้ระบบบำบัดเป็นระบบ Multi Cyclone ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ เห็นว่า มีความเหมาะสมและเพียงพอตามรายงานผลดังกล่าว เห็นได้ว่าการประกอบกิจการโรงงานผลิตมันสำปะหลังของนาย ท. อาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ ข้อปัญหาน้ำทิ้งจากการประกอบกิจการและมลพิษทางอากาศ คือ ปัญหาฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียงกับที่ตั้งโรงงาน และข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่ต้องประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน แต่ปรากฏว่า สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงนายอำเภอ นำพองและนายกเทศมนตรีตำบลลำน้ำพอง ขอให้ปิดประกาศสำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัดขอนแก่น เรื่อง การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ โดยประกาศฉบับดังกล่าวออกเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ ก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเข้าทำการตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (แบบตรวจ ๐๑) ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ อีกทั้งในประกาศดังกล่าว มิได้ระบุถึงปัญหาน้ำทิ้งจากการประกอบกิจการและปัญหาฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และระบบการบำบัด เป็นเหตุให้ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งโรงงานและอาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงานไม่ทราบถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว และไม่มีโอกาสโต้แย้งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ ประกาศดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้ในหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาตจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลัง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลัง



ดังกล่าว ได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสประชาชนดังกล่าวได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง^{๑๔} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๐^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้แก่นาย ท. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกให้แก่นาย ท. นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๑/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอนุญาตในเรื่องใด ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน การพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองกรณีดังกล่าวควรคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการเสนอข้อเท็จจริง หรือความเห็นในเรื่องที่อาจมีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชนที่ได้อยู่อาศัย อันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ อีกทั้งยังทำให้การตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่รอบด้าน คำนึงถึงผลได้ผลเสียที่จะได้รับผลกระทบในส่วนของผลประโยชน์สาธารณะ และผลประโยชน์ของปัจเจกชน

(๔) การพิจารณาคำขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามกฎหมาย การที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิดังกล่าวเช่าอยู่อาศัยในที่พักที่ได้จัดไว้ และมีคำสั่งให้งดเบิกค่าเช่าซื้อที่อยู่อาศัย ย่อมเป็นการสร้างภาระและสร้างความเดือดร้อนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจนเกินสมควร และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดสรรที่พักให้แก่ข้าราชการผู้ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเช่าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ การที่เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้านพิพาท ได้ปฏิเสธที่จะเช่าพักอาศัยในที่พักของทางราชการที่จัดให้อยู่อาศัย จึงไม่มีผลให้สิทธิ

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

^{๑๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๓ หน้า ๑๒



ในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน
ชำระราชการสิ้นสุดลง ดังนั้น คำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิดังกล่าวเข้าพักอาศัยในบ้านพัก
ราชการ และที่هندسเบิกค่าเช่าซื้อบ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกตำแหน่งอาจารย์ ๑ ระดับ ๓ สังกัดโรงเรียน
บ้านเนินกรวด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอปรานบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต่อมา ได้รับคำสั่ง
ให้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๔ ฝ่ายเทคโนโลยีการฝึกอบรม สถาบันพัฒนาครู
คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เดิม) ตั้งแต่วันที่ ๑๖
กรกฎาคม ๒๕๓๗ ไม่สามารถจัดหาที่พักอาศัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าบ้านเลขที่ ๓๐ เพื่อ
อยู่อาศัยและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๓๗ จากนั้นเมื่อวันที่ ๓๐
มีนาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้เงินจากธนาคารเพื่อซื้อบ้านเลขที่ ๗๗/๓ และได้รับอนุมัติให้นำ
หลักฐานการชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านชำระราชการได้ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ต่อมา
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา) ได้มีหนังสือ
ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ได้จัดสรรไว้ และ
ขอهندسเบิกค่าเช่าซื้อบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๕
มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทบทวนการจัดให้เข้าพักอาศัยในที่พักราชการที่ว่างและยกเลิก
คำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการเมื่อวันที่ ๑๖
มีนาคม ๒๕๕๕ ว่า ให้ดำเนินการตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ไปพลางก่อน และมอบ
กลุ่มอำนวยการและประสานราชการทำหนังสือหารือต่อกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ
ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขออนุมัติเบิกเงินค่าเช่าบ้านชำระราชการตามสิทธิ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
สั่งการในหนังสือดังกล่าวว่า ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๕ และแจ้งว่าได้
มอบหมายกลุ่มอำนวยการและประสานราชการทำหนังสือหารือเรื่องดังกล่าวต่อกระทรวงการคลัง
แล้ว ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ
ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักของทางราชการ และให้ผู้ฟ้องคดี
هندسเบิกค่าเช่าซื้อบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้
เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ศาลปกครองสูงสุด
วินิจฉัยว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกตำแหน่งอาจารย์ ๑ ระดับ
๓ สังกัดโรงเรียนบ้านเนินกรวด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ได้รับ
คำสั่งให้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๔ ฝ่ายเทคโนโลยีการฝึกอบรม สถาบันพัฒนาครู
คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เดิม) โดยไม่ได้จัดที่พัก
อาศัยให้ และผู้ฟ้องคดีไม่มีเคหสถานของตนเองในท้องที่ดังกล่าว จึงเข้าเพื่ออยู่อาศัยในระหว่าง



ปฏิบัติราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗^{๑๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ตั้งแต่เวลาดังกล่าว จากนั้นเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๖ ว ได้ทำสัญญากู้เงินกับธนาคารเพื่อซื้อเป็นของตนเองในท้องที่ดังกล่าว และได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยชอบตามมาตรา ๗^{๑๗} ประกอบกับมาตรา ๑๖^{๑๘} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และได้รับการรับรองสิทธิดังกล่าวตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อมาในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคล ชำนาญการพิเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถจัดที่พักที่ว่างลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ จึงมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอยู่อาศัยในที่พักดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าซื้อบ้าน ตั้งแต่วันที่ ๑

^{๑๖} - ^{๑๘} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

(๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

(๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่

(๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่

(๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง

(๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเองและสามีหรือภริยาได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจ หรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว



เมษายน ๒๕๕๕ คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นการสร้างภาระและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนเกินสมควร อันไม่ใช่ความประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดสรรที่พิกให้แก่ข้าราชการผู้ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการที่ถูกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จัดให้อยู่อาศัยจึงไม่มีผลให้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เป็นต้นไป และที่ให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าซื้อบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ทั้งนี้ นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่ใช้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านขอเบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งเป็นสิทธิที่กฎหมายว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการบัญญัติให้มีสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านดังกล่าวได้ การที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือมีคำสั่งให้ข้าราชการที่ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจะต้องเข้าพักในบ้านพักของทางราชการที่จัดหาให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในภายหลัง ย่อมมีผลเป็นการตัดสิทธิที่ข้าราชการมีอยู่แต่เดิม อันเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการมีสิทธิดังกล่าว ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองจะกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่จะไปจำกัดสิทธิของข้าราชการนั้น ควรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์หรือความประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจที่จะกระทำการในเรื่องดังกล่าว

(๕) การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการ

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการพิพาท ประกอบด้วยประธานกรรมการ จำนวน ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ - ๕ คน การที่คณะกรรมการตรวจประเมินผลงานทางวิชาการจะเริ่มต้นพิจารณาประเมินผลงานทางวิชาการพิพาท อันเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาทางปกครองได้ ก็ต่อเมื่อมีการแต่งตั้งประธานและกรรมการครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการ มีกรรมการไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนด การประเมิน



ผลงานทางวิชาการพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น มติที่ไม่อนุมัติให้ผู้ขอรับการประเมินดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี) ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๘ ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการมีคำสั่งที่ ๐๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี ประกอบด้วย ๑. ศาสตราจารย์ ดร. ส. ประธานกรรมการ ๒. รองศาสตราจารย์ ดร. ว. กรรมการ ๓. รองศาสตราจารย์ ดร. อ. กรรมการ และ ๔. รองศาสตราจารย์ ศ. เลขานุการ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี) มีมติไม่อนุมัติแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการพิจารณาประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๘ ได้ยื่นคำขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ อันเป็นการยื่นเรื่องก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการและการดำเนินการพิจารณาผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งข้อ ๒.๓.๓ วรรคหนึ่งของประกาศ ก.พ.อ. ดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีต้องประกอบด้วยประธานกรรมการ จำนวน ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ - ๕ คน แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งคณะกรรมการเพื่อประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วยประธานกรรมการ จำนวน ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ คน เห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีจะเริ่มต้นพิจารณาประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาทางปกครองได้ ก็ต่อเมื่อมีการแต่งตั้งประธานและกรรมการครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ดังนั้น คำสั่งคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการที่ ๐๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงมีองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ครบจำนวน ตามที่ข้อ ๒.๓.๓ วรรคหนึ่งของประกาศ ก.พ.อ. ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ กำหนดไว้ จึงทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ตามความเห็น



ของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่กำหนดตำแหน่งรองศาสตราจารย์ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดำเนินการพิจารณาคำขอตำแหน่งรองศาสตราจารย์ของผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามข้อ ๘.๑ ของประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ส่วนคำขออื่นให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่มิมติดังกล่าว และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการพิจารณาคำขอตำแหน่งรองศาสตราจารย์ของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้อง นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๒/๒๕๖๐)

หมายเหตุ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาคดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการและคุณสมบัติของกรรมการที่จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองเรื่องใด กระบวนการพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าว ควรต้องเคร่งครัดต่อการดำเนินการในเรื่องนั้นให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดให้จะต้องดำเนินการในเรื่องนั้นๆ หากมิได้ดำเนินการ หรือไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมส่งผลทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณานั้น อาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจเป็นเหตุให้ผู้ถูกเพิกถอนกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด

(๑) การเสนอญัตติต่อสภาท้องถิ่น

แม้จะมีได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้การบรรจุวาระขออนุมัติเบิกจ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอต่อสภาท้องถิ่นต้องทำเป็นหนังสือ แต่การเสนอญัตติขออนุมัติเบิกจ่ายเงินสะสมด้วยวาจาในที่ประชุมสภาท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่นจะเห็นควรอนุญาตให้เสนอด้วยวาจาได้ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมที่มีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งไม่สามารถเสนอญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือได้เท่านั้น การที่ประธานสภาท้องถิ่นบรรจุญัตติ



ด้วยวาจาขออนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมดังกล่าว เมื่อไม่ใช่เรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเข้าในระเบียบวาระการประชุม จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นมติที่อนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมที่พิพาท จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน) สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ระเบียบวาระที่ ๖ เรื่องอื่นๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีเมืองแม่ฮ่องสอน) ได้ตอบกระทู้ของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เกี่ยวกับการจ่ายขาดเงินสะสมโครงการปรับปรุงผิวจราจรแอสฟัลท์ติกคอนกรีตที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ความเห็นชอบไปแล้วในคราวประชุม สมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๔ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยชี้แจงว่ามีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน) กล่าวหาว่า การประชุมในคราวนั้น ผิดระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือ ตอบข้อหาหรือว่าการเสนอญัตติให้จ่ายขาดเงินสะสมดังกล่าวไม่มีผู้รับรอง ไม่สมบูรณ์ และไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ประธานสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน) ให้ที่ประชุมมีมติว่าจะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการใหม่โดยเสนอญัตตินี้ด้วยวาจาหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติ ๑๑ เสียง ให้นำญัตติขอจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อโครงการดังกล่าวเข้ามาดำเนินการใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้บรรจุญัตติดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมที่ ๖ เรื่องอื่นๆ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอญัตติด้วยวาจา มีนาย ด. และนาย จ. สมาชิกสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนเป็นผู้รับรองญัตติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมเพื่อโครงการดังกล่าว ๑๒ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอให้พิจารณาว่า การเสนอญัตติขอจ่ายขาดเงินสะสมด้วยวาจา ดังกล่าวเป็นโมฆะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การเสนอญัตติด้วยวาจาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี ๒๕๔๙ เป็นญัตติที่ถูกต้องแล้ว เมื่อที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบให้จ่ายขาดเงินสะสมได้ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนก็สามารถดำเนินการ ก่อหนี้ผูกพันให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีถัดไปได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ญัตติขอจ่ายขาดเงินสะสมเป็นญัตติร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องจัดทำเป็นหนังสือ เสนอร่างข้อบัญญัติเป็นเอกสารต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งสำเนาแก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าสามวันก่อนประชุม ตามข้อ ๔๓ (๑) และ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่อาจเสนอญัตติดังกล่าวด้วยวาจาได้ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำญัตติที่ไม่ชอบเข้าที่ประชุมและดำเนินการพิจารณาเป็นวาระเดียว เป็นการไม่ชอบด้วยข้อ ๔๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ดังนั้น ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบให้จ่ายขาดเงินสะสมเพื่อโครงการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ และให้ระงับการจ่ายขาดเงินสะสมเป็น



การชั่วคราว หรือระงับโครงการก่อสร้าง ซึ่งใช้งบประมาณจากการจ่ายขาดเงินสะสมไว้ก่อนจนกว่า ศาลจะมีคำสั่งถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การใช้จ่ายเงินสะสม (จ่ายขาดเงินสะสม) ซึ่งเป็นเงินที่เหลือจ่ายจากเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีและหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นวิธีการเบิกจ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้ โดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น และเฉพาะแต่กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยมิได้กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นรูปแบบข้อบัญญัติซึ่งที่ประชุมสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาอนุมัติร่าง ข้อบัญญัติเป็นสามวาระตามข้อ ๔๕^{๑๙} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่อย่างไรก็ดี ญัตติขออนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมจึงเป็นญัตติเกี่ยวกับกิจการของสภาท้องถิ่น ตามข้อ ๓๗ (๑)^{๒๐} ของระเบียบเดียวกัน และแม้ว่าญัตติขออนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้ต้องทำเป็นหนังสือ แต่ญัตติที่อาจเสนอด้วยวาจาในที่ประชุมดังกล่าวต้องเป็นญัตติขอให้รับรองรายงานการประชุม หรือรับรองรายงานอื่นๆ ของคณะกรรมการ หรือขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน หรือญัตติร่างข้อบัญญัติที่ที่ประชุมสภาท้องถิ่นอนุมัติให้พิจารณาสามารถระมัดระวังตามข้อ ๔๕^{๒๑} หรือญัตติที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๐ วรรคหนึ่ง^{๒๒} หรือญัตติที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นควรอนุญาต โดยเฉพาะกรณีญัตติที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นควรอนุญาตให้เสนอด้วยวาจา การพิจารณาอนุญาตของประธานสภาท้องถิ่นต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมที่มีความจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถเสนอญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือได้เท่านั้น ไม่อาจอนุญาตให้เสนอญัตติด้วยวาจาได้ตามอำเภอใจทุกกรณี เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เสนอญัตติขออนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมเพื่อโครงการปรับปรุงผิวจราจร แอสฟัลต์ติกคอนกรีตที่พิพาท ล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งที่สามารถเสนอล่วงหน้า

^{๑๙ - ๒๒} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๓๗ ญัตติมี ๒ อย่างคือ

(๑) ญัตติเกี่ยวกับกิจการของสภาท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔๐ วรรคหนึ่ง ให้ประธานสภาท้องถิ่นบรรจุญัตติที่เสนอมานี้ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาอันสมควรในสมัยประชุมนั้น

ข้อ ๔๕ ญัตติร่างข้อบัญญัติที่ประชุมสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาเป็นสามวาระ แต่ที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะอนุมัติให้พิจารณาสามารถระมัดระวังก็ได้

ในการพิจารณาสามารถระมัดระวัง ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนผู้ที่อยู่ในที่ประชุมจะเป็นผู้เสนอก็ได้ เมื่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นอนุมัติให้พิจารณาสามารถระมัดระวังแล้ว การพิจารณาวาระที่สองนั้นให้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นเป็นกรรมการแปรญัตติเต็มสภา โดยให้ประธานที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการแปรญัตติ

ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะพิจารณาสามารถระมัดระวังไม่ได้ และในการพิจารณาวาระที่สอง ให้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไว้ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น



เป็นหนังสือและให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนรับรองญัตติก่อนการประชุมได้ ประกอบกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยเสนอญัตติขอจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อโครงการดังกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมเพื่อโครงการนี้แล้ว ตั้งแต่คราวประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๔ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือ ตอบข้อหารือเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนเกี่ยวกับการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อโครงการดังกล่าวว่า ญัตติขอ จ่ายขาดเงินสะสมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สมบูรณ์และไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ และหลังจากที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติอนุมัติไปแล้วก็ยังมีได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายขาดเงินสะสมนี้แต่อย่างใด จึงไม่น่าเป็นเรื่องเร่งด่วนตามที่เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนได้อ้างถึง จึงเห็นได้ว่า ญัตติขออนุมัติให้ใช้ จ่ายเงินสะสมโครงการปรับปรุงผิวจราจรที่พิพาทไม่ใช่เรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ออจอนุญาตให้เสนอญัตติด้วยวาจาในที่ประชุมได้ตามข้อ ๓๘ วรคห่า (๕)^{๒๓} ของระเบียบ บกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ เสนอญัตติด้วยวาจาขออนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมเพื่อโครงการดังกล่าวในที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บรรจุนิติตั้งกล่าวเข้า ในระเบียบวาระที่ ๖ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมาย กำหนดไว้สำหรับการเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น ไม่ชอบด้วยข้อ ๓๘ วรคห่าหนึ่ง^{๒๔} ของ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และเมื่อได้วินิจฉัย ไว้แล้วว่าการเสนอญัตติด้วยวาจาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บรรจุนิติ ตั้งกล่าวเข้าในระเบียบวาระที่ ๖ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ มีมติในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ระเบียบวาระที่ ๖ เรื่องอื่นๆ ขออนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสม (จ่ายขาดเงินสะสม) จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน สำหรับ โครงการปรับปรุงผิวจราจรแอสฟัลท์ติกคอนกรีต ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศเทศบาลเมือง แม่ฮ่องสอน เรื่อง ประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์งานจ้างเหมาปรับปรุงผิวจราจรเป็นแอสฟัลท์ คอนกรีต เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยกำหนดให้มีการประมูลราคาทางอิเล็กทรอนิกส์

^{๒๓} - ^{๒๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๓๘ วรคห่าหนึ่ง ญัตติทั้งหลายต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นและมี สมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองอย่างน้อยสองคน แต่หากสภาท้องถิ่นนั้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเหลืออยู่น้อยกว่าแปดคนให้ มีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองหนึ่งคน

ฯลฯ

ฯลฯ

วรคห่า นอกจากญัตติที่กฎหมายหรือระเบียบนี้กำหนดให้ทำเป็นหนังสือ ญัตติดังต่อไปนี้ อาจเสนอด้วยวาจาในที่ประชุมสภาท้องถิ่นได้ โดยต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองตามวรคห่าหนึ่ง

(๑) ขอให้รับรองรายงานการประชุม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ญัตติที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นควรอนุญาต



ในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ และศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอให้ระงับการจ่ายขาดเงินสะสมหรือระงับโครงการก่อสร้างของเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า หากศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าบังคับให้กิจการหรือโครงการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วกลับคืนสู่สภาพเดิมย่อมมีผลกระทบต่อการซ่อมแซมปรับปรุงผิวจราจร อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณโดยที่ประชาชนและท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์ อีกทั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่พิพาทในคดีนี้ย่อมเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น จึงกำหนดให้ค่าบังคับของศาลไม่กระทบถึงกิจการหรือโครงการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนมติในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สมัยสามัญสมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ระเบียบวาระที่ ๖ เรื่องอื่นๆ ที่อนุมติให้ใช้จ่ายเงินสะสม (จ่ายขาดเงินสะสม) เพื่อโครงการปรับปรุงผิวจราจรแอสฟัลท์ติกคอนกรีต โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่มติดังกล่าวแต่ทั้งนี้ ค่าบังคับของศาลไม่กระทบถึงกิจการหรือโครงการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว คำขออื่นให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๙/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องใดต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณานั้น การดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ควรจะต้องคำนึงถึงขั้นตอน วิธีการ เงื่อนไข หรือรูปแบบ อันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจที่จะกระทำการในเรื่องนั้นๆ และดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่เสนอพิจารณาต่อสภาท้องถิ่นได้ดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย และไม่เกิดความเสียหายที่อาจมีผลกระทบทำให้เกิดความล่าช้า หรือส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองในเรื่องดังกล่าว

(๒) การให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

เมื่อไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง หรือกระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับความเสียหายได้แจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นความรับผิดของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ก่อนที่จะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินให้แก่หน่วยงานทางปกครอง และถึงแม้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้เคยให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาก่อน ก็เป็นเพียงการชี้แจงข้อเท็จจริง เมื่อมิได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ให้ถ้อยคำในเรื่องที่จะต้องรับผิดเพื่อให้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้น กระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่



خذใช้ค่าเสียหายพิพาท จึงมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นตามรูปแบบและขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญและเคยดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีخذใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิด กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการจัดซื้ออาคารชุด ๑๐ ชั้น โครงการเคหะชุมชนสมุทรปราการเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ขณะที่ผู้ฟ้องคดีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนาย อ. ตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาและสลับกันเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ มิได้สั่งการให้ดำเนินการจัดให้เจ้าหน้าที่เข้าพักอาศัยในอาคารดังกล่าว ทำให้มีการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีخذใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิด มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกระทรวงการคลังหรือผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีและนาย อ. ในฐานะผู้รักษาการในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ มิได้สั่งการให้ดำเนินการจัดให้เจ้าหน้าที่เข้าพักในอาคารชุดดังกล่าว จนกระทั่งในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงได้จัดให้ข้าราชการในสังกัดได้เข้าพักอาศัยในอาคารชุดดังกล่าว เป็นเหตุให้มีการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ พฤติการณ์ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่

^{๒๕} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่จะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ



ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการได้รับความเสียหาย ซึ่งความเห็นดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงอันนำไปสู่การวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบทางละเมิดค่าใช้จ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ในส่วนที่เป็นค่าเช่าบ้านของข้าราชการระหว่างเดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยไม่ปรากฏว่า คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งหรือกระทรวงการคลังหรือผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นความรับผิดดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้เคยให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า การจัดซื้ออาคารชุด ๑๐ ชั้นดังกล่าวเป็นนโยบายของนาย ส. นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการที่จะนำอาคารชุดดังกล่าวไปแลกเปลี่ยนกับการขอใช้ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของศาลจังหวัดสมุทรปราการ และบ้านพักของศาลจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อนำที่ดินแปลงนี้มาจัดทำท่าเทียบเรือ สถานที่จอดรถ และตลาดขายส่งสินค้าบริเวณถนนศรีสมุทร เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดและจัดระเบียบชุมชนให้น่าอยู่อาศัยตามที่จังหวัดสมุทรปราการมอบหมายนโยบายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการก็ตาม ถ้อยคำดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการไม่นำอาคารชุด ๑๐ ชั้น มาให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างเข้าพักอาศัยตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อเท่านั้น โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดสลับกับนาย อ. รองนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ในระหว่างวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ แต่ไม่ได้จัดให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการได้เข้าพักอาศัยในอาคารชุดดังกล่าว ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการได้รับความเสียหาย เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวว่า คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ชี้มูลความรับผิดทางละเมิดกับผู้ฟ้องคดี จึงไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีไปชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ก็ไม่ได้รับการพิจารณา กรณีจึงเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นตามรูปแบบและขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕^{๒๗} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับ

^{๒๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๓ หน้า ๑๒

^{๒๗} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม



คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองเรื่องใดที่อาจกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีจะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างชัดแจ้งและเพียงพอ และมีโอกาสชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อันเป็นหลักในการรับฟังความทุกฝ่ายที่ผู้มีอำนาจการพิจารณาทางปกครอง ฟังต้องตระหนักและให้ความสำคัญ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่กำหนดให้จะต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เช่น กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ฯลฯ

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๑) การพิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยอ้างว่าเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินและได้ทำกินในที่ดินดังกล่าว ทั้งๆ ที่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการครอบครองและทำประโยชน์ ปรากฏว่ามีได้เป็นผู้ถือครองและทำกินในที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน ถึงแม้หน่วยงานทางปกครองจะได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจพิสูจน์ สอบสวนสิทธิการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจากเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับอำเภอ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐและเป็นผู้ทำกินในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในอันที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ดังนั้น มติที่อนุญาตให้ผู้ร้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพิพาท จึงเป็นการออกคำสั่งไปโดยปราศจากเหตุผลที่เพียงพอ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เคยทราบมาก่อนว่าที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งสามทางราชการประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จึงมิได้ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อได้ทราบเรื่องจากผู้ใหญ่บ้านว่ามีบุคคลไปแจ้งเท็จต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช (ส.ป.ก. นครศรีธรรมราช) ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงไปยื่นคำร้องคัดค้านการจัดที่ดิน ที่เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. นครศรีธรรมราช และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช) หลงเชื่อและพิจารณาให้บุคคลทั้งห้าได้รับสิทธิ



ในที่ดินพิพาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒ ที่อนุญาตให้บุคคลทั้งห้าได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หมู่ที่ ๕ ตำบลแม่เจ้าอยู่หัว อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช และศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเรียกบุคคลทั้งห้าเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นาย จ.) ที่ ๓ (นาย ร.) ที่ ๔ (นาง ว.) ที่ ๕ (นางสาว ส.) และที่ ๖ (นาง ส.) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๔^{๒๘} และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^{๒๙} ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ฝ่ายผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ยกขึ้นเป็นข้ออ้างข้อเถียงในศาลปกครองชั้นต้นนั้น ได้ยุติไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งเป็นผู้ยื่นคำร้องขอและได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาดังกล่าว ก็มีได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงเป็นที่สุด อีกทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวก็รับฟังเป็นที่ยุติตามคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีแพ่งที่มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวข้องกันกับคดีปกครองคดีนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ นำสืบโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ นาย จ. นาย ป. นาย ร. จำเอก ว. และนาย ส. เป็นพยานเบิกความประกอบเอกสารและภาพถ่าย

^{๒๘} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

^{๒๙} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง เกษตรกรผู้จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น

(๒) เกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๓) เกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด



แต่พยานดังกล่าวเบิกความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ซึ่งแตกต่างกันอย่างชัดเจน คำเบิกความดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงไม่มีน้ำหนักให้รับฟังได้ นอกจากนี้ ยังได้ความจากช่างรังวัด เบิกความเป็นพยานว่า พยานไปรังวัดที่ดินพิพาททั้งสองครั้ง ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ดินพิพาทยังไม่มีการทำประโยชน์ตามสำเนาบันทึกการนำทำการรังวัดและแผนที่ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๕๒ พยานไปทำการรังวัดที่ดินพิพาทเป็นครั้งที่สอง มีสภาพราบเรียบเหมือนทุ่งนา ไม่มีสภาพเป็นร่องน้ำหรือมีการยกร่อง และยืนยันว่าไม่มีการปลูกต้นปาล์ม ซึ่งขัดแย้งเป็นปรกักษ์กับข้อที่พยานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เบิกความดังกล่าวโดยตรง เมื่อพิจารณาคำเบิกความพยานดังกล่าวประกอบภาพถ่ายจะเห็นได้ว่า หากมีการทำประโยชน์ปลูกต้นปาล์มในที่ดินพิพาทจริง ก็จำเป็นต้องมีร่องรอยเหลือปรากฏให้เห็นอยู่บ้างไม่มากก็น้อย **เมื่อการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีพิรุณ ฟังไม่ได้ตามอ้างแล้ว การเสียหายบำรุงท้องที่และการมีหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่อาจรับฟังเป็นหลักฐานที่จะฟังเป็นยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทได้** เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำสืบหักล้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ไม่เคยครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ซึ่งนอกจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างตนเองเบิกความเป็นพยานแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีนาย ห. ซึ่งมีบ้านพักอยู่อาศัยใกล้กับที่ดินพิพาท และผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๕ เป็นพยานเบิกความสนับสนุน พยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีน้ำหนักรับฟังมากกว่า พยานหลักฐานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ **กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐและเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นในเขตปฏิรูปที่ดิน ในอันที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินโดยอ้างว่า ตนเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน และได้ทำกินในที่ดินนั้นในเขตปฏิรูปที่ดิน ท้องที่หมู่ที่ ๕ ตำบลแม่เจ้าอยู่หัว อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ทั้งที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการครอบครองและทำประโยชน์ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มิได้เป็นผู้ถือครองและทำกินในที่ดินของรัฐนั้นในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจพิสูจน์ สอบสวนสิทธิการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจากเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. นครศรีธรรมราช และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับอำเภอเชียรใหญ่ และได้พิจารณามีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งไปโดยปราศจากเหตุผลที่เพียงพอ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒ เฉพาะในส่วนที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หมู่ที่ ๕ ตำบลแม่เจ้าอยู่หัว อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖



นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณารับฟังข้อเท็จจริงในเรื่องใดก่อนที่จะออกคำสั่งที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดนั้น ควรจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณาดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ประกอบการตัดสินใจ ซึ่งอาจแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นได้ตามความเหมาะสม หากเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่เพียงแค่ว่าข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนหรือรับฟังเป็นที่ยุติ ประกอบการพิจารณาการตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจเรื่องดังกล่าว

(๒) การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการ ตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี มีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จนอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ และถึงแม้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะมีประสบการณ์ในงานด้านอำนวยการพอสมควร แต่เมื่อลักษณะของงานด้านอำนวยการ เป็นงานในลักษณะงานบริหารทั่วไป และเป็นงานประจำ แม้ข้าราชการตำรวจที่ไม่เคยมีประสบการณ์สามารถเรียนรู้และปฏิบัติงานได้ ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้มีประสบการณ์เฉพาะด้าน และก่อนที่จะมีคำสั่งดังกล่าว ก็มีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว จึงยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอ ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งพิพาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานแห่งชาติ ตามคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเนื่องจากอาวุโส ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗) ได้มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๗ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการ ตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรมเนื่องจากผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ท่าอากาศยานแห่งชาติ เพียง ๑๑ เดือน ซึ่งยังไม่ครบ ๒ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องทุกข์กรณีถูกแต่งตั้งโยกย้ายโดยไม่เป็นธรรมต่อประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับไป



ดำรงตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าในสังกัดสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับหากไม่มีคำสั่งดังกล่าว เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) โดยอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ และให้พิจารณาใหม่ให้ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการ ตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี ในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวตามกฎหมาย ก่อนมีคำสั่งได้มีการทำความตกลงกันระหว่างผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและผู้ฟ้องคดีซึ่งกักอยู่เดิมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งแล้ว ตามนัยมาตรา ๕๕ (๓)^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๓๖^{๓๑} ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ และเป็นการแต่งตั้งตามมติของคณะกรรมการคัดเลือกระดับตำรวจภูธรภาค ๗ เพื่อคัดเลือกแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๗ ตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคสอง^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๑๔^{๓๓} ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าว กระบวนการในการออกคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๗ ลงวันที่ ๑๔

^{๓๐} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๕ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่มาตรา ๔๔ (๕) ลงมาจากส่วนราชการหนึ่งไปอีกส่วนราชการหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๓) การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่มาตรา ๔๔ (๗) ลงมาระหว่างกองบัญชาการที่มีได้สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ผู้บัญชาการที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกันและให้ผู้บัญชาการที่ประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

^{๓๑} กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๓๖ การทำความตกลงในการคัดเลือกหรือแต่งตั้ง ให้เป็นการตกลงกันจนเป็นที่ยุติระหว่างหน่วยต้นสังกัดกับหน่วยที่ประสงค์จะคัดเลือกหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเพื่อให้ดำรงตำแหน่งจากหน่วยหนึ่งไปยังอีกหน่วยหนึ่งเท่านั้น โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร และให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอย่างยิ่ง

^{๓๒} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๗ วรรคสอง การคัดเลือกและการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจคัดเลือกหรือแต่งตั้งพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะ

^{๓๓ - ๓๔} กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๔ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจสับเปลี่ยนหมุนเวียนในระดับตำแหน่งเท่าเดิมตั้งแต่ระดับสารวัตร ถึง รองผู้บังคับการ ให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอย่างยิ่ง โดยให้แสดงผลความจำเป็นในการแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรและผู้นั้นจะต้องดำรงตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งสุดท้ายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี เว้นแต่

(มีต่อหน้าถัดไป)



พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนาจการ ตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จนอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีประสบการณ์ในงานด้านอำนาจการพอสมควร แต่โดยลักษณะของงานด้านอำนาจการซึ่งเป็นงานในลักษณะงานบริหารทั่วไปและเป็นงานประจำ โดยทั่วไปก็มักเป็นงานที่มีแบบแผนหรือแนวปฏิบัติที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว แม้ข้าราชการตำรวจที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในงานอำนาจการมาก่อน ก็น่าจะสามารรถเรียนรู้และปฏิบัติงานได้ จึงเป็นงานที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้มีประสบการณ์เฉพาะด้าน ประกอบกับตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนาจการเป็นเพียงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับต้น จึงมีข้าราชการตำรวจระดับบังคับบัญชาที่เหนือกว่าที่น่าจะสามารถกำกับดูแลงานได้ อีกทั้งข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งพิพาท มีผู้ดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนาจการ ตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี อยู่แล้ว จึงยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามนัยข้อ ๑๔^{๓๔} ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึง เจรตารวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ สำหรับเหตุผลความจำเป็นของผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานยังไม่เป็นที่สนองนโยบายของผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุผลดังกล่าวไม่อาจทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่สนองนโยบายของผู้บังคับบัญชาอย่างไร หรือหากยังคงให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิมต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไร อีกทั้งเหตุผลดังกล่าวยังขัดแย้งกับแบบสรุปผลการประเมินการปฏิบัติราชการในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามการเสนอขอแต่งตั้งโยกย้ายผู้ฟ้องคดีของผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๗ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนาจการ ตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๓ - ๓๔)

- (๑) เป็นการแต่งตั้งเลื่อนระดับขั้นของตำแหน่ง
- (๒) เป็นกรณีมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือข้าราชการตำรวจที่จะแต่งตั้งถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก่อน
- (๓) เป็นการแต่งตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมที่ถูกยกเลิก หรือถูกตัดโอนไปให้ส่วนราชการอื่นๆ
- (๔) เป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายเวร ผู้ช่วยนายเวร นายตำรวจราชสำนักประจำ หรือเป็นการแต่งตั้งนายเวร ผู้ช่วยนายเวร อันเนื่องมาจากผู้บังคับบัญชาได้เปลี่ยนแปลงสถานการณ์ หรือนายตำรวจราชสำนักประจำ ไปดำรงตำแหน่งอื่น



เกี่ยวกับการร้องทุกข์ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง ตำรวจภูธรภาค ๗ ที่ ๑๓๙๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เฉพาะที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ ดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการ ตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี และมติอนุกรรมการคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย แต่โดยที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวยังมีได้กำหนดเงื่อนไขเวลาที่จะให้คำพิพากษา มีผลบังคับ จึงเห็นควรให้แก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนดังกล่าว พิจารณาแก้ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๗ ที่ ๑๓๙๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เฉพาะที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการ ตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี ตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งดังกล่าว และเพิกถอนมติอนุกรรมการคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่มิตีดังกล่าว (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ ที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายข้าราชการให้ไป ปฏิบัติหน้าที่แห่งใดนั้น การพิจารณาข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้มอบหมาย ในเรื่องดังกล่าว ควรจะต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ตลอดจนความประพฤติ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาถึงความเหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะ ของงานในตำแหน่งที่มอบหมาย รวมทั้งยังต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่ง ให้ข้าราชการผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์หรือ วัตถุประสงค์ของกฎหมายและเกิดประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง

(๓) การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา

การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาถึงรายละเอียดของผลกำไร ของผู้เสนอราคาต่ำสุดที่คาดว่าจะได้รับ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทั้งที่เอกสารสอบราคา ไม่ได้มีการกำหนดให้นำเอารายละเอียดผลกำไรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นหลักเกณฑ์ ในการพิจารณา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดังกล่าว จึงไม่อาจอ้างเรื่องผลกำไรและ ประสิทธิภาพในการทำงานของผู้เสนอราคาต่ำสุดมาเป็นเหตุผลในการไม่คัดเลือกเป็นผู้สอบราคาได้ เมื่อผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาที่มีคุณภาพ และคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ดังนั้น คำสั่งที่อนุมัติ จ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดอันดับที่ ๒ ให้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานทางปกครองตามความเห็นของ



คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ) ได้มีประกาศศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ สอบราคาจ้างเหมาบริการ จำนวน ๓ รายการ มีผู้ยื่นซองเสนอราคา ๔ ราย คือ ผู้ฟ้องคดีเสนอราคา ๑,๐๓๔,๑๐๐ บาท ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. เสนอราคา ๑,๐๙๓,๔๕๒ บาท ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. เสนอราคา ๑,๒๓๙,๕๐๓ บาท และบริษัท อ. เสนอราคา ๑,๑๘๗,๙๐๕.๔๔ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นาย ส.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นาย ว.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (นางสาว ร.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา พิจารณาแล้วเห็นควรรับราคาของห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. ให้เป็นผู้สอบราคาได้ ในวงเงิน ๑,๐๙๓,๔๕๒ บาท และได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติว่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ชี้แจงว่าการอนุมัติว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. เป็นผู้สอบราคาได้นั้น เป็นไปโดยชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีเจตนาช่วยเหลือห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อีกทั้งเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. ในการสอบราคาดังกล่าวของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบราคาได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการสอบราคาครั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยเสนอราคารวมทั้งสามประเภทที่ราคา ๑,๐๓๔,๑๐๐ บาท แม้ว่าการยื่นซองสอบราคา ผู้ฟ้องคดีได้ทำการชดเชบ ต่อเติม แก้ไข เปลี่ยนแปลงในส่วนของราคาที่เสนอในใบเสนอราคา โดยลงลายมือชื่อกำกับแต่ไม่ได้ประทับตราห้างฯ ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอาจจะต้องถูกตัดสิทธิในการพิจารณาตามข้อ ๕.๓ (๔) ของเอกสารสอบราคาก็ตาม แต่คณะกรรมการก็ได้ใช้ดุลพินิจยอมรับราคาของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาโดยเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรมและประโยชน์ต่อศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ ประกอบกับไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้เสนอราคาในเงื่อนไขข้ออื่นๆ ของเอกสารสอบราคา **ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารสอบราคาแล้ว** อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อ้างว่า จากประวัติการทำงานที่ผ่านมา ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการนั้น **กรณีดังกล่าวเป็นการพิจารณานอกเหนือจากหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณา** ตามข้อ ๕.๑ ของเอกสารสอบราคาที่กำหนดให้ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ พิจารณาตัดสินจากราคารวมของทั้งสามประเภทเป็นหลักการที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาถึงรายละเอียดของผลกำไรที่ผู้ฟ้องคดีคาดว่าจะได้รับรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้วยนั้น จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาตามข้อ ๕.๑ ดังกล่าว ประกอบกับ ตามข้อ ๕ ของเอกสารสอบราคาไม่ได้มีการกำหนดให้นำเอารายละเอียดผลกำไรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณา



แต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีจะมีผลกำไรจากการทำงานเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใดนั้น เป็นเรื่องผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่พอที่ฟังได้ว่า มีผลทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงานและ อาจเกิดข้อบกพร่อง ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา คาดหมาย และหากผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างเหมาบริการทั้งสามประเภทแล้ว ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีสิทธิตามที่กำหนดในสัญญา เช่น สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข ปรับปรุงการทำงานหรือบอกเลิกสัญญาได้อยู่แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจึงไม่อาจ อ้างเรื่องผลกำไรและประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการ ไม่คัดเลือกผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้สอบราคาได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและเป็นผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาที่มีคุณภาพและ คุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตามข้อ ๔๒ (๒) และ (๓)^{๓๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุมัติจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำอันดับที่ ๒ โดยไม่เสนอให้มีคำสั่ง อนุมัติจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๔๒ (๓)^{๓๖} ของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. ให้เป็นคู่สัญญากับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ ตามความเห็นของ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการ ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. ให้เข้าทำสัญญาจ้างเหมาบริการทั้งสามประเภท กับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน จังหวัดศรีสะเกษ โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และ ที่ ๔ โดยมีข้อสังเกตหรือแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องมีการ

^{๓๕} - ^{๓๖} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๒ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

๑)๑

๑)๑

(๒) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อก หรือแบบรูปและ รายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและ คุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการใน เวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่ พร้อมกันด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงิน ที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓

๑)๑

๑)๑



อนุมติจ้างผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำสัญญาจ้างดังกล่าวกับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ แต่เนื่องจากได้มีการทำสัญญาจ้างกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. และสัญญาได้สิ้นสุดลงแล้ว จึงไม่อาจมีคำสั่งอนุมติจ้างผู้ฟ้องคดีได้อีกนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพาทภาษายื่น (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๖/๒๕๖๐)

๑.๔ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๑) การพิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษ

เมื่อการปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษตามข้อสัญญาไม่เปิดโอกาสให้ผู้สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษได้เองตามอำเภอใจ และการปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษแต่ละครั้งต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาและเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาค่าผ่านทางพิเศษและหน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบ ก่อนที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะได้นำดำเนินการจัดทำร่างประกาศกำหนดอัตราค่าผ่านทางพิเศษเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาออกประกาศเพื่อใช้บังคับ การที่หน่วยงานทางปกครองได้พิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษ เมื่อได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย และเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา รวมทั้งได้กำหนดแนวการปฏิบัติสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การพิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษพิพาท จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) ได้ออกประกาศกระทรวงคมนาคมปรับขึ้นค่าผ่านทางพิเศษสายเฉลิมมหานคร และทางพิเศษศรีรัช เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การขึ้นค่าผ่านทางพิเศษสายเฉลิมมหานครและทางพิเศษศรีรัช ที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ดำเนินการต่อไป รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศหรือแจ้งข่าวให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ และสัญญาเพื่อการต่อขยายโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ (ส่วนดี) กับบริษัท ท. จำกัด (มหาชน) ต่อมา บริษัท ท. ได้มีหนังสือเสนอการทางพิเศษแห่งประเทศไทยพิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทาง ตามมาตรา ๑๙^{๓๗} แห่ง

^{๓๗} - ^{๓๘} พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กทพ. กำหนดอัตราค่าผ่านทางพิเศษโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงการออกข้อบังคับในเรื่องดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)



พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามเงื่อนไขในสัญญาข้อ ๑๑.๓ ของสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ และข้อ ๖ ข ของสัญญาเพื่อการต่อขยายโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ ที่ให้สิทธิคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายในการพิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษได้ ทุกระยะเวลา ๕ ปี โดยอยู่บนหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราค่าผ่านทางบนพื้นฐานอัตราเพิ่มของดัชนีผู้บริโภคสำหรับกรุงเทพมหานครที่ออกโดยกระทรวงพาณิชย์ล่าสุด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเห็นชอบการขอปรับอัตราค่าผ่านทางใหม่ดังกล่าว ต่อมา ได้มีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ทางพิเศษเฉลิมมหานคร และทางพิเศษศรีรัชเป็นทางต้องเสียค่าผ่านทางพิเศษ ประเภทของรถที่ต้องเสียหรือยกเว้นค่าผ่านทางพิเศษ และอัตราค่าผ่านทางพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับแล้ว จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศที่พิพาทและได้ใช้อำนาจในการดำเนินการโดยถูกต้องตามมาตรา ๑๙ (๑๓)^{๓๘} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนการพิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษสำหรับทางพิเศษเฉลิมมหานคร ทางพิเศษศรีรัช และทางพิเศษศรีรัช (ส่วนดี) จะเป็นไปตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ และสัญญาเพื่อการต่อขยายฯ และตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด ส่วนการที่จะปรับอัตราเพิ่มขึ้นหรือไม่ต้องพิจารณาว่าดัชนีผู้บริโภคเพิ่มขึ้นถึงจำนวนเต็ม ๕ บาท ตามสัญญาฯ หรือไม่ หากดัชนีผู้บริโภคเพิ่มขึ้นไม่ถึงจำนวนเต็ม ๕ บาท การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะไม่ปรับอัตราค่าผ่าน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๗ -๓๘)

(๑) การปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐

(๒) การประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(๓) การบริหารและการควบคุมทางการเงิน

(๔) การจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน

(๕) การปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และการมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการ

(๖) การจ่ายค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา เบี้ยประชุม ค่าตอบแทนและ

การจ่ายเงินอื่น ๆ

(๗) การบริหารงานบุคคล การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้างการออกจาก

ตำแหน่ง ถอดถอน วินัย การลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการกำหนดเงินเดือนและเงินอื่น

(๘) กองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงาน ลูกจ้างและครอบครัว

โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

(๙) การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

(๑๐) เครื่องแบบพนักงานและลูกจ้าง

(๑๑) การรักษาความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของ กทพ.

(๑๒) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในทางพิเศษ

(๑๓) การจัดเก็บค่าผ่านทางพิเศษ

ข้อบังคับใดที่มีข้อความจำกัดอำนาจของผู้ว่าการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด เมื่อได้ประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



ทางพิเศษ ซึ่งเป็นการพิจารณาที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ด้วยแล้ว และการที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจได้ให้ออกเงินเข้ามามีส่วนร่วมและลงทุนเพื่อพัฒนาระบบการคมนาคมของประเทศ รวมทั้งขยายโครงข่ายของระบบทางพิเศษ โดยผู้ให้บริการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นตามระยะทางของการใช้บริการและในอัตราตามที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายกำหนดขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เมื่อพิจารณามาตรา ๔๗^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดให้มีการเก็บเงินค่าผ่านทางพิเศษก็เพื่อนำเงินรายได้ส่งคืนรัฐผ่อนชำระเงินที่กู้ยืมนำมาลงทุนในโครงการต่างๆ การดำเนินการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ในทางธุรกิจ หากแต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการแก้ไขปัญหาจราจรของประเทศ และรายได้ส่วนหนึ่งยังจะนำไปใช้ในการบำรุงรักษาทางพิเศษให้มีสภาพการใช้งานได้อย่างปลอดภัยตลอดเวลา รวมถึงยังต้องนำไปใช้ในการลงทุนก่อสร้างโครงการใหม่ๆ การจัดเก็บค่าผ่านทางพิเศษจึงเป็นการลดภาระหนี้สาธารณะของประเทศ และเป็นไปตามหลักความยุติธรรมในสังคมที่ให้ผู้ใช้งานเป็นผู้จ่าย ไม่ใช่เงินภาษีของประชาชนทั้งประเทศมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งที่ใช้ทางพิเศษโดยได้คำนึงถึงการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ด้วยแล้ว นอกจากนั้น การพิจารณาปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษตามสัญญาฯ แต่ละครั้ง ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาและเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาค่าผ่านทางพิเศษและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะได้ดำเนินการจัดทำร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ เพื่อกำหนดอัตราค่าผ่านทางพิเศษเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาออกประกาศกระทรวงคมนาคมฯ เพื่อใช้บังคับต่อไป ซึ่งตามข้อสัญญาไม่เปิดโอกาสให้ผู้สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษได้เองตามอำเภอใจ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้อัตราค่าผ่านทางพิเศษที่ปรับเพิ่มสูงเกินควรอันจะเป็นการก่อภาระให้แก่ผู้ใช้ทางและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้ทาง แต่หากไม่มีการปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษตามสัญญาแล้ว บริษัทร่วมลงทุนอาจใช้สิทธิเรียกร้องให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยชดเชยรายได้ส่วนที่ขาดหายไปจากจำนวนเงินที่ควรได้รับ ซึ่งจะเป็นการต่อภาครัฐ และอาจจะทำให้เกิดภาวะขาดความเชื่อมั่นที่เอกชนมีต่อรัฐบาลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการอื่นๆ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการปรับอัตราค่าผ่านทางพิเศษดังกล่าวจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ และสัญญาเพื่อการต่อขยายโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ (ส่วนดี) และต้องปฏิบัติตาม

^{๓๔} พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๔๗ รายได้ที่ กทพ. ได้รับจากการดำเนินการในปีหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของ กทพ. สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงาน ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม รวมตลอดถึงค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา เงินสำรองตามมาตรา ๑๒ และเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นตามมาตรา ๔๕ และเงินลงทุนตามที่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

ในกรณีที่รายได้ไม่เพียงพอสำหรับกรณีตามวรรคหนึ่ง นอกจากเงินสำรองตามมาตรา ๑๒ และ กทพ. ไม่สามารถหาเงินที่อื่นได้ รัฐจึงจ่ายเงินให้แก่ กทพ. เท่าจำนวนที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของ กทพ.



มาตรา ๑๙^{๔๐} และมาตรา ๓๙^{๔๑} แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแนวปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวมีหลักการที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่กำหนดในมาตรา ๘๓^{๔๒} และมาตรา ๘๔^{๔๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วยแล้ว

^{๔๐} อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๗ - ๓๘ หน้า ๓๕ - ๓๖

^{๔๑} พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓๙ ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

(๑) ทางพิเศษสายใดตลอดทั้งสายหรือบางส่วนที่ต้องเสียค่าผ่านทางพิเศษ

(๒) อัตราค่าผ่านทางพิเศษตาม (๑) ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) ประเภทของรถที่ต้องเสียหรือยกเว้นค่าผ่านทางพิเศษตาม (๑)

^{๔๒ - ๔๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๘๓ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(๒) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

(๓) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(๔) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(๕) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

(๖) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

(๗) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(๘) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(๙) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

(มีต่อหน้าถัดไป)



ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ทางพิเศษเฉลิมมหานคร และทางพิเศษศรีรัชเป็นทางต้องเสียค่าผ่านทางพิเศษ ประเภทของรถที่ต้องเสียหรือยกเว้นค่าผ่านทางพิเศษ และอัตราค่าผ่านทางพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงขอด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองจัดทำบริการสาธารณะเรื่องใด หากฝ่ายปกครองได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการในเรื่องนั้นๆ และได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายรวมทั้งข้อผูกพันตามสัญญากับเอกชน อีกทั้งได้กำหนดขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในเรื่องที่ได้ดำเนินการให้เป็นไปแนวทางเดียวกันสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยคำนึงถึงคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายปกครอง ก็ย่อมเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารงานภาครัฐ อันได้คำนึงความเป็นธรรม และประโยชน์ส่วนรวมที่ประชาชนจะได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าว

(๒) การพิจารณากำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง

เมื่อการกำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ พิพาท มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวชายแดนไทย – ลาว ซึ่งมีความจำเป็นต้องกำหนดเส้นทางเดินรถทับซ้อนกับผู้ประกอบการรายอื่น แม้จะทำให้จำนวนผู้โดยสารลดลง อันเนื่องมาจากการกำหนดเส้นทางเดินรถดังกล่าว ก็เป็นผลกระทบเพียงเล็กน้อยที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ แต่เมื่อพิจารณาตามหลักแห่งความได้สัดส่วนโดยเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนในจังหวัดและนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่ได้รับบริการการเดินทางด้วยรถโดยสารที่สะดวก รวดเร็ว อันเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนรายได้ที่จะเกิดขึ้นกับ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๒ – ๔๓)

(๑๐) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(๑๑) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

(๑๒) ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชย์นาวี การขนส่งทางราง รวมทั้ง การดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ

(๑๓) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

(๑๔) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ



จังหวัดและรายได้ของประชาชนในท้องถิ่น กับความเสียหายที่ผู้ประกอบการได้รับแล้ว การใช้ดุลพินิจในการกำหนดเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางดังกล่าว จึงมีความเหมาะสมแล้ว ดังนั้น มติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ที่อนุมัติกำหนดเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางสายพิพาท จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๑ ระหว่างพิบูลมังสาหาร – บ้านช่องเม็ก – บ้านปลาชัย ตามใบอนุญาตเลขที่ อบ. ๐๒/๒๕๔๘ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดอุบลราชธานี) กำหนดเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ ระหว่างอุบลราชธานี – พิบูลมังสาหาร – สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอสิรินธร (ด่านช่องเม็ก) ทับเส้นทางการเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบการขนส่ง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมการขนส่งทางบก) และที่ ๒ (อธิบดีกรมการขนส่งทางบก) นำเรื่องดังกล่าวเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง) เพื่อพิจารณาอนุมัติเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ ระหว่างอุบลราชธานี – พิบูลมังสาหาร – สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอสิรินธร (ด่านช่องเม็ก) ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เสนอ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติอนุมัติให้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางในการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางสายดังกล่าวให้แก่บริษัท ส. ทั้งที่บริษัทดังกล่าวได้นำรถโดยสารจำนวน ๑๗ คัน ที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะใช้ทำการขนส่งประจำเส้นทางดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นรถโดยสารประจำทางเส้นทางสายอื่นและยังไม่ได้ถอนการประกอบการในเส้นทางสายนั้น ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (ขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี) ในฐานะนายทะเบียนประจำจังหวัดอุบลราชธานี จดทะเบียนบรรจุรถโดยสารประจำทางในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนมติอนุมัติให้กำหนดเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ ให้แก่บริษัท ส. และเพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนบรรจุรถโดยสารประจำทาง ในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การกำหนดเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ ระหว่างอุบลราชธานี – พิบูลมังสาหาร – สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอสิรินธร (ด่านช่องเม็ก) ที่พิพาท ได้กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวชายแดนไทย – ลาว เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจการท่องเที่ยว โดยกำหนดให้มีเวลาการเดินทางที่แน่นอน ทั้งเที่ยวไปและเที่ยวกลับ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับประชาชนและนักท่องเที่ยวที่จะได้รับความสะดวกในการเดินทาง จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดเส้นทางการเดินรถทับซ้อนเส้นทางเดินรถสายที่ ๑๔๖๑ ระหว่างพิบูลมังสาหาร – บ้านช่องเม็ก – บ้านปลาชัย และสายที่ ๔๓๓๐ ระหว่างพิบูลมังสาหาร – โขงเจียม ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการกำหนดเส้นทางการเดินรถสายที่ ๔๖๑๘ ดังกล่าวทับซ้อนเส้นทางเดินรถสายที่ ๑๔๖๑ โดยมีจุดจอดรถรับส่งผู้โดยสารทับซ้อนสองสถานี คือ สถานีพิบูลมังสาหาร



และสถานีบ้านช่องเม็ก ส่วนสายที่ ๔๓๓๐ มีจุดจอดรถรับส่งผู้โดยสารที่บ่อนเพียงสถานีเดียว คือ สถานีพิบูลมังสาหาร แม้ระยะทางจะทับซ้อนสายที่ ๑๔๖๑ เป็นระยะทาง ๔๔ กิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๖๖ และทับซ้อนสายที่ ๔๓๓๐ เป็นระยะทาง ๓๕ กิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ ๖๓.๖๓ ก็ตาม แต่เมื่อคิดระยะทางตลอดสายของเส้นทางเดินรถสายที่ ๔๖๑๘ จากจุดเริ่มต้น จังหวัดอุบลราชธานี – สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอสิรินธร (ด่านช่องเม็ก) เป็นระยะทาง ๘๗ กิโลเมตร แล้วเห็นว่า ทับซ้อนเส้นทางเดินรถสายที่ ๑๔๖๑ ระยะทางร้อยละ ๕๐.๕๗ และทับซ้อนเส้นทางเดินรถสายที่ ๔๓๓๐ ระยะทางร้อยละ ๔๐.๒๓ ซึ่งเป็นการทับซ้อนเส้นทางบางส่วน และทับซ้อนสถานีรับส่งผู้โดยสารเพียงหนึ่งถึงสองจุดเท่านั้น ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่แท้จริงคือ การสูญเสียรายได้จากค่าโดยสารที่ลดลงจากปกติที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับ โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงถึงความเสียหายจากการขาดรายได้อันเกิดจากการกำหนดเส้นทางเดินรถทับซ้อนดังกล่าว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ก็ชอบที่จะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายชดเชยจากการกระทำดังกล่าวได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๑ และสายที่ ๔๓๓๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ยังคงประกอบกิจการเดินรถโดยสารสายดังกล่าวต่อเนื่องตลอดมา ย่อมแสดงให้เห็นว่า จำนวนผู้โดยสารที่ลดลงอันเนื่องมาจากการกำหนดเส้นทางเดินรถสายที่ ๔๖๑๘ เป็นผลกระทบเพียงเล็กน้อยที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี และเมื่อพิจารณาตามหลักแห่งความได้สัดส่วนโดยเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนในจังหวัดอุบลราชธานีและนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่ได้รับบริการการเดินทางด้วยรถโดยสารที่สะดวก รวดเร็ว อันเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนรายได้ที่จะเกิดขึ้นกับจังหวัดอุบลราชธานีและรายได้ของประชาชนในท้องถิ่น กับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแล้วเห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจในการกำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางสายที่ ๔๖๑๘ มีความเหมาะสมแล้ว ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ ที่อนุมัติกำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางสายดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนประเด็นมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่อนุมัติให้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ ให้แก่บริษัท ส. นั้น เมื่อในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเส้นทางสายที่ ๔๖๑๘ มีผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเพียง ๒ ราย ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตประกอบการขนส่งในเส้นทางสายนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณาข้อมูลเปรียบเทียบเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอเส้นทางเดินรถและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเดินรถ จำนวนรถที่ระบุในคำขอ ผลการตรวจสอบสถานที่เก็บซ่อมและบำรุงรักษารถ ประวัติเกี่ยวกับการประกอบการขนส่ง การทับซ้อนเส้นทางที่ยื่นขอของผู้ยื่นคำขออนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางทั้ง ๒ ราย แล้วเห็นว่า บริษัท ส. มีความพร้อมเกี่ยวกับรถที่จะทำการเดินรถในเส้นทางสายดังกล่าวและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการเดินรถอยู่ในเกณฑ์ดี ส่วนบริษัท ข. ซึ่งเป็นผู้ยื่นคำขออกรายมิได้แสดงเอกสารให้เห็นว่ามีความพร้อมเกี่ยวกับตัวรถที่จะทำการเดินรถในเส้นทางสายดังกล่าว และไม่เคยมีประสบการณ์ในการได้รับอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร จึงมีมติอนุมัติออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางสายดังกล่าวให้แก่บริษัท



ส. เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงขอด้วยมาตรา ๒๓^{๔๔} ประกอบกับมาตรา ๓๐^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว สำหรับประเด็นว่า บริษัท ส. ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งผู้โดยสารด้วยรถลักษณะมาตรฐาน ๓ (รถโดยสารธรรมดา) และหรือรถมาตรฐาน ๒ (รถโดยสารปรับอากาศ) ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กลับนำรถมาตรฐาน ๑ ลำดับที่ ๙ จำนวน ๑ คัน ในบัญชีรายละเอียดของรถที่ใช้ในการขนส่ง (ขส.บ. ๑๑) ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ อนุมัติให้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๖๑๘ ให้แก่บริษัท ส. โดยกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งต้องใช้รถที่มีลักษณะเป็นรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารลักษณะมาตรฐาน ๓ (รถโดยสารธรรมดา) และหรือรถมาตรฐาน ๒ (รถโดยสารปรับอากาศ) จำนวน ๗ คัน ถึง ๑๕ คัน เมื่อได้วินิจฉัยแล้ววามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดังกล่าวเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางและจดทะเบียนบรรจรถโดยสารประจำทางในเส้นทางสายดังกล่าวให้แก่บริษัท ส. โดยการบรรจรถลักษณะมาตรฐาน ๓ จำนวน ๘ คัน รถมาตรฐาน ๒ จำนวน ๓ คัน จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓)^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้บรรจรถมาตรฐาน ๑ ลำดับที่ ๙ จำนวน ๑ คัน ในบัญชีรายละเอียดของรถที่ใช้ในการขนส่ง (ขส.บ. ๑๑) ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีมติในการประชุมลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะนายทะเบียนประจำจังหวัดอุบลราชธานีปรับปรุงเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะมาตรฐานรถจากเดิม (รถโดยสารปรับอากาศและหรือรถโดยสารธรรมดา) เป็นรถลักษณะมาตรฐาน ๒ (รถตู้โดยสารปรับอากาศ) นอกนั้นให้ใช้เงื่อนไขตามใบอนุญาตประกอบการขนส่งเดิมทุกประการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้ดำเนินการบรรจรถเป็นรถ

^{๔๔ - ๔๖} พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบการขนส่งประจำทาง การขนส่งไม่ประจำทาง การขนส่งโดยรถขนาดเล็ก หรือการขนส่งส่วนบุคคล เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๐ ให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในกรุงเทพมหานคร การขนส่งระหว่างจังหวัด และการขนส่งระหว่างประเทศ และให้นายทะเบียนประจำจังหวัดเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในจังหวัดของตน

ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ

มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

(๑) จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถและเครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่งที่ต้องให้ปรากฏ

ประจำรถทุกคัน



มาตรฐาน ๒ (รถตู้โดยสารปรับอากาศ) จำนวน ๑๒ คัน แล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่จดทะเบียนบรรจรถโดยสารประจำทางสายที่ ๔๖๑๘ ในส่วนที่บรรจรถมาตรฐาน ๑ ในบัญชีรายละเอียดของรถที่ใช้ในการขนส่ง (ขส.บ. ๑๑) ลำดับที่ ๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจเรื่องใด ซึ่งอาจจะไปจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ก็ควรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจที่จะกระทำการในเรื่องนั้นๆ ให้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด โดยคำนึงถึงสังคมส่วนรวมที่จะได้รับประโยชน์มากกว่า แม้อาจจะเกิดความเสียหายกับปัจเจกชนหรือบางกลุ่มอยู่บ้างก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยความเหมาะสมหรือความสมเหตุสมผล หรือเป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน อันเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญ มิให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจที่อาจไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

๒.๑ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๑) การดูแลรักษาดนสาธารณะ

เมื่อหน่วยงานทางปกครอง มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดูแลรักษาดนในพื้นที่ให้มีความมั่นคงแข็งแรงและมีความสะอาดปลอดภัยแก่ผู้ใช้ถนนในการเดินทางสัญจร แต่กลับ



ปล่อยปละละเลย มิได้เข้าไปควบคุมดูแลการขุดถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำ ทั้งมิได้มีการจัดทำป้ายแสดงข้อแนะนำหรือคำเตือนการใช้เส้นทางหรือข้อห้ามการใช้เส้นทางพิพาท จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้ใช้เส้นทางดังกล่าว จึงถือว่ากระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ใช้เส้นทางด้วยส่วนหนึ่ง ผู้ใช้เส้นทางที่ได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายร่วมด้วย ตามสัดส่วนที่แต่ละฝ่ายได้มีส่วนในการกระทำผิดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรถบรรทุกส่วนบุคคล (๖ ล้อ) หมายเลขทะเบียน ๘๔ - ๓๙๕๖ ขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีได้ขับรถคันดังกล่าวบรรทุกอ้อยเพื่อนำไปปลูก โดยบรรทุกน้ำหนักในอัตราที่ไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ขับไปตามเส้นทางระหว่างโรงเรียนบ้านวังยาวไปยังเส้นทางโรงโม่หินศิลาศรีบุรี ตำบลนาหนองทุ่ม อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น ซึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลนาหนองทุ่ม) เมื่อขับมาถึงถนนตรงบริเวณข้ามคลองส่งน้ำซึ่งห่างจากโรงเรียนบ้านวังยาวประมาณ ๒ กิโลเมตร ปรากฏว่าท่อส่งน้ำแตก ถนนจึงทรุดตัวลงทำให้ล้อรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีด้านหลังทรุดตัวเป็นเหตุให้รถบรรทุกเสียหายได้รับความเสียหาย ซึ่งเหตุที่ถนนทรุดตัวเกิดจากมีการก่อสร้างวางท่อปูนซีเมนต์ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๑๐๐ เซนติเมตร เพื่อส่งน้ำข้ามไปอีกฝั่งหนึ่งของถนน โดยมีได้ทำการก่อสร้างในลักษณะที่มั่นคงแข็งแรงเป็นไปตามมาตรฐานในการก่อสร้างท่อส่งน้ำเพื่อป้องกันการทรุดตัวของถนน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๕๓๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การวางท่อปูนซีเมนต์ดังกล่าว นั้น ราษฎรในพื้นที่ได้มีหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ดำเนินการจัดหาท่อระบายน้ำเพื่อใช้สำหรับเปิดทางน้ำสู่พื้นที่ทำการเกษตร บริเวณฝายสาธารณะระหว่างฝายร่องตุมกับฝายกอไผ่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าจะเป็นการประโยชน์แก่ราษฎรส่วนใหญ่ที่มีที่ดินทำกินอยู่บริเวณดังกล่าว จึงอนุมัติงบประมาณมอบให้ราษฎรตามคำร้องขอ ส่วนการดำเนินการขุดดิน วางท่อ และฝังกลบได้ปล่อยให้ราษฎรดำเนินการเอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เข้าไปดำเนินการให้หรือควบคุมดูแลแต่อย่างใด แต่ท่อระบายน้ำดังกล่าวมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่ราษฎรจะดำเนินการขุดดิน วางท่อ และฝังกลบกันเองได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ขอความอนุเคราะห์จากห้างหุ้นส่วนจำกัด ม. นารถแบคโฮมาช่วยดำเนินการขุดวางท่อและฝังกลบท่อดังกล่าวในถนนบริเวณที่เกิดเหตุพิพาทในคดีนี้จนแล้วเสร็จโดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เข้ามาควบคุมดูแล ทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามมาตรฐานทางวิศวกรรม และไม่มี ความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอ เป็นผลทำให้เกิดเหตุพิพาทในคดีนี้ เมื่อถนนที่พิพาทอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ และการควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๖๗



(๑)^{๔๗} ประกอบมาตรา ๖๘ (๓)^{๔๘} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดูแลรักษาถนนในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองทุกสายให้มีความมั่นคงแข็งแรงและมีความสะดวกปลอดภัยแก่ผู้ใช้นถนนในการเดินทางสัญจร จึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการตรวจตรา ดูแลรักษาทางน้ำ ถนน และทางระบายน้ำดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ราษฎรสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยสะดวกและปลอดภัย หน้าที่ดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณาจัดทำป้ายแสดงข้อแนะนำหรือคำเตือนการใช้เส้นทาง หรือข้อห้ามการใช้เส้นทางสำหรับรถยนต์บางประเภทสำหรับถนนบางสายในพื้นที่รับผิดชอบตามความจำเป็น เพื่อเป็นมาตรการในการบำรุงดูแลรักษาถนนให้มีความมั่นคงแข็งแรงตลอดอายุการใช้งานและเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชนที่จะใช้เส้นทาง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยปละละเลยให้ราษฎรดำเนินการขุดถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำดังกล่าวโดยพลการ โดยมีได้เข้าไปควบคุมดูแลให้มีการดำเนินการอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ รวมทั้งมิได้มีการจัดทำป้ายแสดงข้อแนะนำหรือคำเตือนการใช้เส้นทางหรือข้อห้ามการใช้เส้นทางสำหรับรถยนต์บางประเภทติดแสดงไว้ด้านหน้าถนนดังกล่าว เพื่อให้ผู้ใช้ถนนเส้นนั้นเห็นได้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๔๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบมาตรา ๔๒๐^{๕๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพถนนที่เกิดเหตุพิพาทเป็นถนนดินผสมลูกรังตัดผ่านไร่นาของราษฎรสภาพถนนมีความกว้างและระดับของพื้นถนนไม่สม่ำเสมอ บางช่วงมีลักษณะแคบและ

^{๔๗} - ^{๔๘} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๑

^{๕๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น



ไหล่ทางเป็นจุดลาดชันลงสู่หนองน้ำสาธารณะ ในช่วงฤดูฝนถนนจะเป็นหลุมเป็นบ่อและมีน้ำท่วมขัง เป็นเส้นทางที่ราษฎรในพื้นที่โดยส่วนใหญ่ใช้สำหรับเดินทางไปสู่ไร่นาบริเวณดังกล่าวและใช้สำหรับขนย้ายพืชผลทางการเกษตร โดยยานพาหนะที่ใช้ก็เป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร โดยสภาพของถนนจึงไม่เหมาะกับการบรรทุกขนาดใหญ่ที่มีการบรรทุกน้ำหนักมาก ๆ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้รถบรรทุก ๖ ล้อขนาดใหญ่ ซึ่งถือว่ามียานหนักค่อนข้างมาก ขับผ่านเส้นทางดังกล่าวเป็นประจำ ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีสมัครใจยอมเสี่ยงภัยที่รถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีอาจเกิดอุบัติเหตุได้จากสภาพของถนนดังกล่าวข้างต้น อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ใช้รถบรรทุก ๖ ล้อขนาดใหญ่ของผู้ฟ้องคดีบรรทุกพันธุ์อ้อยจนเต็มคันรถ ย่อมต้องทราบถึงสภาพของถนนดังกล่าวแต่ละจุดเป็นอย่างดี ก่อนขับรถบรรทุกผ่านจุดเกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีย่อมเห็นแล้วว่าถนนตรงจุดดังกล่าวมีการวางท่อระบายน้ำใต้พื้นถนนขึ้นใหม่จากเดิมที่เป็นถนนดินธรรมดา การหลีกเลี่ยงที่จะขับรถผ่านจุดเสี่ยงดังกล่าวย่อมเป็นสิ่งที่พึงกระทำ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ใช้วิจารณญาณดังกล่าวอย่างเพียงพอ จนเกิดอุบัติเหตุขึ้น กรณีจึงเป็นการใช้เส้นทางสาธารณะโดยไม่ได้ไตร่ตรองให้ถี่ถ้วน หรือสนใจที่จะปฏิบัติเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น คำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน ทำให้ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเสียหาย ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีก็สามารถเลือกใช้วิธีการอื่นที่ปลอดภัยกว่า จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ขับซิ่งรถคันดังกล่าวโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จนเป็นเหตุให้ถนนที่พิพาทและรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีชำรุดเสียหาย ความเสียหายดังกล่าวจึงเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่ง ตามมาตรา ๔๔๒^{๕๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ปรากฏ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีเป็นผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีประกอบกันการที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายทั้งหมด ย่อมจะไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงต้องให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายดังกล่าวร่วมด้วย ตามสัดส่วนที่แต่ละฝ่ายได้มีส่วนในการกระทำผิดและก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวขึ้น ตามมาตรา ๔๔๒^{๕๒} ประกอบมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง^{๕๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับค่าเสียหาย นั้น ในส่วนของค่าซ่อมแซมรถบรรทุก ปรากฏพยานหลักฐานเป็นสำเนาใบเสร็จรับเงิน ซึ่งเมื่อรวมรายการค่าซ่อมที่ระบุในใบเสร็จฉบับดังกล่าวแล้ว คิดเป็นเงินจำนวน ๒๘๕,๙๐๐ บาท จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้จำนวน ๒๘๕,๙๐๐ บาท

^{๕๑} - ^{๕๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ ท่านว่าหนี้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร

มาตรา ๔๔๒ ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๒๓ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม



สำหรับค่าเสียหายจากการว่าจ้างบุคคลภายนอกขนย้ายต้นอ้อยเพื่อนำไปปลูกเป็นเงินจำนวน ๓,๐๐๐ บาท เมื่อพิเคราะห์จากพยานหลักฐานภาพถ่ายรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีขณะเกิดเหตุพิพาทซึ่งปรากฏว่ามีการบรรทุกต้นอ้อยมาเต็มลำ จึงเชื่อได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ตามคำขอเป็นเงินจำนวน ๓,๐๐๐ บาท รวมค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทั้งสองส่วนเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๒๘๘,๙๐๐ บาท ส่วนค่าเสื่อมราคาของรถบรรทุกเป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เห็นว่ารถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีขณะเกิดเหตุพิพาทมีอายุการใช้งานมานานกว่า ๑๔ ปี จึงย่อมมีค่าเสื่อมราคาของรถยนต์จำนวนมากตามระยะเวลาการใช้งานอยู่แล้ว โดยที่ยังมิได้พิจารณาปัจจัยอื่น จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจนำมาพิสูจน์ยืนยันค่าเสื่อมราคาของรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีได้ สำหรับค่าเสียหายในส่วนของคุณค่าขาดรายได้จากการที่ไม่ได้รับจ้างบรรทุกสินค้าการเกษตรและรับจ้างทั่วไป เป็นเงินประมาณวันละ ๑,๐๐๐ บาท นับแต่วันท่าละเมิดจนถึงวันที่รถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีจะใช้งานได้ตามปกติ นั้น เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเพียงแต่กล่าวอ้างลอยๆ โดยไม่มีพยานหลักฐานหรือข้อพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีมีความเสียหายในส่วนนี้จริงตามข้อกล่าวอ้าง อีกทั้ง นอกจากความเสียหายของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีก็เกิดความเสียหายขึ้นด้วยเช่นกัน จากการที่ท่าระบายน้ำคอนกรีตแตกหักจำนวน ๒ ท่า และผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการขุดรื้อท่าที่แตกหักออก จัดท่าใหม่มาทดแทนและดำเนินการขุดกลับใหม่เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ถนนดังกล่าวเดินทางสัญจรได้ตามปกติ ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีมีส่วนผิดร่วมด้วยและผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้รับความเสียหายเช่นกัน จึงถือว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีในความเสียหายดังกล่าว เพราะหากผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำตามอำเภอใจโดยมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตนแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่ขับรถบรรทุกของตนผ่านเข้าไปในถนนที่เกิดเหตุพิพาท เหตุละเมิดและความเสียหายที่เป็นข้อพิพาทในคดีนี้ก็จะไม่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งแยกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับถนนสาธารณะที่เกิดเหตุพิพาทซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินดังกล่าวทั้งหมด แต่ในข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด และส่วนที่สอง เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะที่มีส่วนกระทำผิดร่วมด้วย ในขณะที่ความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีมีเพียงการละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาถนนที่เกิดเหตุพิพาทเท่านั้น จากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าว กรณีจึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นส่วนมากสำหรับความเสียหายทั้งหมด สำหรับความเสียหายในส่วนที่สอง เมื่อหักส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในส่วนแรกและส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต้องมีส่วนรับผิดชอบในความเสียหายในส่วนที่สองแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายส่วนที่สองอันเป็นข้อพิพาทในคดีนี้เพียงร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมดตามที่ได้วินิจฉัยไปแล้วนั้น กล่าวคือ ความเสียหายทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคิดเป็นเงินจำนวน ๒๘๘,๙๐๐ บาท ร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายดังกล่าวคิดเป็นเงินจำนวน ๘๖,๖๗๐ บาท ดังนั้น ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับคิดเป็นเงินจำนวน ๘๖,๖๗๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา



ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๑๕,๙๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๘๖,๖๗๐ บาท นอกจากนี้ก็ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเส้นทางสาธารณะใด ควรที่จะต้องหมั่นตรวจตรา ดูแล เส้นทางสาธารณะนั้นๆ เป็นประจำอยู่เสมอ ไม่ปล่อยปละละเลย หรือยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดๆ ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย อันอาจมีผลทำให้เกิดความเสียหายกับผู้ใช้เส้นทาง รวมทั้งควรรักษาเส้นทางที่รับผิดชอบให้มีสภาพที่พร้อมที่จะใช้งาน และมีความมั่นคงแข็งแรงตลอดอายุการใช้งาน ตลอดจนอาจมีมาตรการในป้องกันความเสียหาย ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นกับผู้ที่ใช้เส้นทางดังกล่าว เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชนที่จะใช้เส้นทางสาธารณะ

(๒) การประกาศผลการคัดเลือกพนักงานเทศบาล

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกพนักงานเทศบาล เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นสำหรับตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารเทศบาล ๘) กำหนดให้มีการประกาศผลการคัดเลือกในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ แต่เมื่อการคัดเลือกแล้วเสร็จกลับไม่สามารถประกาศผลการคัดเลือก เนื่องจากมีกรรมการบางคนได้ให้คะแนนต่างจากช่วงการให้คะแนนที่กำหนดไว้ ทั้งๆ ที่มีอำนาจหน้าที่และดุลพินิจวินิจฉัยได้ว่าการกำหนดช่วงคะแนนดังกล่าวนั้น ขัดต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ และกรรมการที่ให้คะแนนต่างจากช่วงคะแนนที่กำหนดไว้ย่อนำหลักเกณฑ์ที่ใกล้เคียงกันมาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อให้การประกาศผลการคัดเลือกดำเนินการตามที่ได้ประกาศไว้ ดังนั้น การที่ไม่ประกาศผลการคัดเลือกตำแหน่งพิพาท ภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบลท่าสายลวด) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นสำหรับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาลตำบลท่าสายลวด) เพื่อให้ดำเนินการคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จำนวน ๔ ตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๗) สังกัดเทศบาลตำบลทุ่งหลวง ได้สมัครเข้ารับ



การคัดเลือกในตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๘) ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ โดยผู้ฟ้องคดีสมัครเป็นลำดับแรกและนาย จ. ตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลท่าสายลวด สมัครเป็นลำดับที่ ๒ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเข้าสอบสัมภาษณ์ในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ก่อนเริ่มการดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีการสัมภาษณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยประธานกรรมการเสนอต่อกรรมการว่า เกณฑ์การให้คะแนนให้อยู่ในระหว่างต่ำสุด ๘๐ คะแนน และสูงสุดไม่เกิน ๙๐ คะแนน เพื่อให้คะแนนไม่แตกต่างกันไปมาก ปรากฏว่ากรรมการเสียงข้างมากจำนวน ๕ คน เห็นด้วยกับข้อเสนอของประธานกรรมการ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลตำบลท่าสายลวด กรรมการเสียงข้างน้อยจำนวน ๒ คน ไม่ขอออกเสียงและไม่ขอออกความคิดเห็นในเรื่องนี้ เมื่อการสัมภาษณ์แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวม ๑,๑๗๓.๔๐ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๘๓.๘๑ เป็นลำดับที่ ๑ ส่วนนาย จ. ได้คะแนนรวม ๑,๑๖๗.๔๐ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๘๓.๓๖ เป็นลำดับที่ ๒ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลตำบลท่าสายลวด เป็นกรรมการที่ให้คะแนนนาย จ. ต่ำกว่าช่วงคะแนนต่ำสุด ๘๐ คะแนน ไม่เป็นไปตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมติเสียงข้างมากกำหนดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้ประกาศผลการคัดเลือกในตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๘) ในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ตามที่ประกาศไว้ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อขอทราบผลการคัดเลือก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยประธานกรรมการ จึงได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดี เพื่อแจ้งสาเหตุที่ไม่สามารถประกาศผลการคัดเลือกในตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๘) ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจนในที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ ว่าไม่สามารถประกาศผลการคัดเลือกในตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๘) ได้ เนื่องจากมีกรรมการ ๒ คน ให้คะแนนต่างจากช่วงคะแนนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรรมการเสียงข้างมากกำหนดและไม่มีระเบียบกำหนดไว้อย่างชัดเจน เป็นเหตุให้ไม่สามารถประกาศผลการคัดเลือกได้ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รายงานผลการดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดตาก (ก.ท.จ. ตาก) ทราบ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงนามในประกาศผลการคัดเลือก แล้วเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๘) โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อให้ผู้สมัครทราบก่อนวันดำเนินการคัดเลือกไม่น้อยกว่า ๕ วัน ทำการ ตามข้อ ๙๘ (๕) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดตาก เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ เมื่อการดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีการสอบสัมภาษณ์แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่รวมคะแนนของผู้สมัครซึ่งต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบจึงจะผ่านเกณฑ์การคัดเลือก และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรายงานผลการคัดเลือกต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดตาก (ก.ท.จ. ตาก) โดยจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ผ่านการคัดเลือกและจัดเรียงลำดับตามผลคะแนนรวม โดยระบุคะแนนที่ได้ไว้ในประกาศด้วย จากนั้นจึงประกาศผลการคัดเลือกพร้อมกับแจ้งให้เทศบาลตำบลท่าสายลวดแต่งตั้งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่อไป หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการดำเนินการคัดเลือก



พนักงานเทศบาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น สำหรับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล ตำบลท่าสายลวด ตามคำสั่งเทศบาลตำบลท่าสายลวดลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ จึงจะเสร็จสิ้น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยประธานกรรมการและกรรมการเสียงข้างมาก ๕ คน จากทั้งหมด ๗ คน ได้มีมติก่อนการดำเนินการคัดเลือกกำหนดช่วงคะแนนให้อยู่ในระหว่างต่ำสุด ๘๐ คะแนน และ สูงสุดไม่เกิน ๙๐ คะแนน เพื่อเป็นการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของกรรมการ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า หากมีการให้คะแนนที่แตกต่างกันไปมากจะมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจเลือกบุคคลตามอำเภอใจได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีอำนาจหน้าที่และมีดุลพินิจวินิจฉัยได้ว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้กรรมการให้คะแนนในระหว่างช่วงคะแนนต่ำสุดและสูงสุด มีลักษณะที่ขัดต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และหรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด กำหนดหรือไม่ อย่างไร และกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลท่าสายลวด ให้คะแนนต่างจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถือว่าเสียไปไม่ต้องนำไปคำนวณกับคะแนนของกรรมการอื่น โดยนำข้อ ๗.๓ ภาความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดตาก เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใกล้เคียงกันมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการคัดเลือกครั้งนี้ได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการประกาศผลการคัดเลือกตามที่ได้ประกาศไว้ภายในวันจันทร์ที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ประกาศผลการคัดเลือกตำแหน่ง ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๘) ให้เสร็จสิ้น ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งเทศบาลตำบลท่าสายลวด ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ กำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ประกาศผลการคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในตำแหน่ง ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๘) ตามประกาศลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการประกาศผลการคัดเลือกตามผลคะแนนรวมที่ได้ทำการคัดเลือกเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาผลการคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น สำหรับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาลตำบลท่าสายลวด ตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๘) ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลและหรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดตากกำหนด เพื่อเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และดำเนินการประกาศผลการคัดเลือกพนักงานเทศบาล ตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๘) ต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๓/๒๕๖๐)

(๓) การระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ



เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องตรวจสอบสถานที่ที่มีผู้ร้องเรียนว่ามีผู้ถมดินทำให้ได้รับความเดือดร้อน แต่มิได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบสถานที่พิพาท กลับปล่อยเวลาล่วงเลยไปจนการถมดินแล้วเสร็จ และเพิ่งเข้าไปตรวจสอบในภายหลัง แม้จะพบว่ากรณดินดังกล่าวไม่จำเป็นต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลให้การถมดินดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เมื่อมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างถูกต้องครบถ้วนกรณีจึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ นางสาว ด. เจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันตกของผู้ฟ้องคดี ได้ทำการถมดินติดรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดี และก่อสร้างอาคารห่างจากรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๑ เมตร ทำให้มีน้ำฝนไหลซึมเข้ามาบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้ง จากนั้นได้ไหลซึมเข้ามาในบริเวณรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น) เพื่อขอให้ตรวจสอบการถมดินและการก่อสร้างอาคารดังกล่าว ต่อมาหลังจากการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จ ได้มีผู้เข้าพักอาศัยในอาคารดังกล่าวทำให้มีน้ำโสโครกซึ่งเกิดจากการชำระล้างของผู้พักอาศัยในอาคารได้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไขอาคารให้ถูกต้องตรงตามแบบแปลนที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างและให้เจ้าของอาคารดำเนินการแก้ไขระบบระบายน้ำเพื่อไม่ให้มีน้ำซึมไปยังอาคารข้างเคียง แต่เจ้าของอาคารยังคงเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้งรวมทั้งได้ขอทราบชื่อวิศวกรที่ควบคุมตรวจสอบการถมดินและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเอกสารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นางสาว ด. เจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันตกของผู้ฟ้องคดีได้ทำการถมดินโดยมีความสูงของเนินดินเกินกว่าระดับพื้นดินเดิมประมาณ ๖๐ - ๗๐ เซนติเมตร และสูงกว่าระดับที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากมีพื้นที่ของเนินดินไม่เกินสองพันตารางเมตร ดังนั้น นางสาว ด. จึงไม่ต้องแจ้งการถมดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ยังคงต้องจัดให้มี

^{๔๔ - ๔๖} พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ผู้ใดประสงค์จะทำการถมดินโดยมีความสูงของเนินดินเกินกว่าระดับพื้นดินเดิมที่ต่างเจ้าของที่อยู่ข้างเคียง และมีพื้นที่ของเนินดินไม่เกินสองพันตารางเมตร หรือมีพื้นที่ตามที่พนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด (มีต่อหน้าถัดไป)



ระบบการระบายน้ำอย่างเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และผู้ถูกฟ้องคดีย่อมต้องมีหน้าที่ตามมาตรา ๓๑^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่จะต้องตรวจตราให้การถมดินดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย หากเห็นว่าการถมดินดังกล่าวได้ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องมีคำสั่งให้ผู้ทำการถมดินหยุดการถมดินหรือป้องกันความเสียหายหรือจัดการแก้ไขการถมดินนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีน้ำไหลซึมเข้ามาในบริเวณรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีที่มีพื้นที่อยู่ติดกับด้านหลังของอาคารตึกแถวของนางสาว ด. ที่ก่อสร้างบนที่ดินที่มีการถมดินดังกล่าว โดยเป็นน้ำเสียจากการอุปโภคของผู้อยู่อาศัยในอาคารนั้นและส่งกลิ่นเหม็นรบกวนก่อความเดือดร้อนรำคาญให้กับผู้ฟ้องคดี ทั้งเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนโดยเพิ่งเกิดขึ้นหลังจากมีการถมดินและก่อสร้างอาคารพิพาทนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้ตรวจสอบการถมดินและการก่อสร้างอาคารตึกแถวที่พิพาทและขอให้แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบขณะอาคารพิพาทยังอยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง แต่เมื่อไม่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือติดตามผลอีกหลายครั้งหลังจากอาคารที่พิพาทก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยและมีผู้เช่าเข้าอยู่อาศัย ผู้ฟ้องคดียังคงไม่ได้รับแจ้งผล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๔ - ๕๖)

ต้องจัดให้มีการระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงหรือบุคคลอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

วรรคสาม การถมดินที่มีพื้นที่เกินสองพันตารางเมตร หรือมีพื้นที่เกินกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดตามวรรคหนึ่ง นอกจากจะต้องจัดให้มีการระบายน้ำตามวรรคหนึ่ง ต้องแจ้งการถมดินนั้นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการขุดดินหรือการถมดินได้ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ รายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีคำสั่งให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือการถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือการถมดินนั้น แล้วแต่กรณี และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับความเสียหายนั้นได้

ในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดินหรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือการถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือการถมดินนั้นตามที่เห็นว่าจำเป็นได้ แล้วรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบทันที ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นชอบด้วยกับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งสั่งให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ถือว่าคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาตั้งแต่นั้น

ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีหนังสือสั่งภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอันสิ้นผล



การตรวจสอบ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบการถมดินและการก่อสร้างอาคารพิพาทตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถือได้ว่า เป็นหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^{๕๗} แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้รับความเสียหายจากการถมดินดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการถมดินชิดกับรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้มีการก่อสร้างรั้วกันขึ้นมาก่อน การถมดินแต่อย่างใด และมีภาพถ่ายที่แสดงให้เห็นว่ามีน้ำรั่วซึมเข้ามาในบริเวณรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ชิดกับที่ดินที่มีการถมดินดังกล่าวจริง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็มีได้โต้แย้งหลักฐานภาพถ่ายดังกล่าวกรณีจึงมีเหตุอันควรเชื่อว่าการถมดินในที่ดินดังกล่าวอาจจะไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง^{๕๘} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบข้อ ๑๖^{๕๙} ของกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากไม่ได้จัดให้มีการระบายน้ำอย่างเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงหรือบุคคลอื่นและการถมดินไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้อ ๑๖ ของกฎกระทรวงดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องเรียนดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๖๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีพึงต้องสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเข้าไปตรวจสอบสถานที่ที่มีการถมดินตามข้อร้องเรียนในทันทีเพื่อตรวจสอบว่ามีการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร และรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้พิจารณาดำเนินการใดๆ ต่อไปได้อย่างทันท่วงทีตามอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้เกิดความเสียหาย

^{๕๗} พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้รับความเสียหายจากการขุดดินหรือถมดินอันไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๗ มีสิทธิร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้หยุดการขุดดินหรือถมดินนั้นได้

^{๕๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๔ - ๕๖ หน้า ๕๑ - ๕๒

^{๕๙} กฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๑๖ การถมดิน ส่วนฐานของเนินดินจะต้องห่างจากแนวเขตที่ดินของบุคคลอื่นหรือที่สาธารณะเป็นระยะไม่น้อยกว่าความสูงของเนินดินที่จะถมดิน เว้นแต่จะได้มีการจัดการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างโดยการรับรองจากผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร

^{๖๐} พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๙ วรรคสอง เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่ขุดดินหรือถมดินและรายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นความเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขุดดินหรือถมดินนั้น ให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ขุดดินผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือถมดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควร



หรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุดกับทั้งผู้ที่ดำเนินการถมดินและผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการถมดิน ขณะที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี นั้น การถมดินและการก่อสร้างอาคารตึกแถวที่พิพาทกำลังอยู่ระหว่างดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่มิได้สั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบสถานที่ในทันที กลับปล่อยเวลาส่งเลยไปจนการถมดินและการก่อสร้างอาคารดังกล่าวแล้วเสร็จและเจ้าของอาคารได้เปิดให้บุคคลอื่นมาเช่าห้องพักเพื่ออยู่อาศัยแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่งเข้าไปดำเนินการตรวจสอบการถมดินและการก่อสร้างอาคารตึกแถวที่พิพาทดังกล่าว พบว่า มีการก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่และเป็นการถมดินในพื้นที่ไม่ถึง ๒,๐๐๐ ตารางเมตร จึงไม่ต้องขออนุญาตถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น การก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่ถือว่าการจัดระบบป้องกันการพังทลายของหน้าดินไปในตัว การถมดินดังกล่าวจึงถูกต้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่การก่อสร้างรั้วดังกล่าวยังไม่ได้ขออนุญาตก่อสร้าง จึงเห็นควรมีคำสั่งให้เจ้าของที่ดินระงับการก่อสร้างและให้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างรั้วต่อไป ในส่วนของการก่อสร้างอาคารพบว่าการก่อสร้างผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต จึงเห็นควรออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยืนยันต่อผู้ฟ้องคดีตลอดมาว่าการถมดินดังกล่าวถูกต้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่จากหลักฐานภาพถ่ายที่ปรากฏการถมดินที่พิพาทเป็นกรณีการถมดินขีดแนวเขตที่ดินของบุคคลอื่น ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างฯ กำหนดให้ผู้ถมดินจะต้องมีการจัดการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยการรับรองจากผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลให้ผู้ถมดินดังกล่าวดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัด ซึ่งกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องเรียกให้ผู้ถมดินส่งมอบหลักฐานต่างๆ ที่แสดงว่าการถมดินดังกล่าวได้อยู่ภายใต้การควบคุมและรับรองโดยผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดไว้ หากผู้ถมดินไม่อาจแสดงหลักฐานดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้การถมดินนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอทราบชื่อวิศวกรที่ควบคุมตรวจสอบการถมดินและข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้ส่งมอบหลักฐานหรือตอบชี้แจงผู้ฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด และผู้ถูกฟ้องคดียังได้ให้การมาในคำแก้อุทธรณ์ว่าหลักฐานดังกล่าวอยู่นอกเหนืออำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะจัดส่งให้ผู้ฟ้องคดีได้ และการถมดินกรณีนี้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่มีเอกสารดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติและกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างถูกต้องครบถ้วน กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕/๒๕๖๐)



๒.๒ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การพิจารณาคำขอทดสอบอุปกรณ์ประหยัดพลังงาน

การที่ผู้ยื่นคำขอประสงค์จะให้มีการทดสอบอุปกรณ์ประหยัดพลังงานและลดมลพิษของผู้ยื่นคำขอซึ่งมีการจำหน่ายและมีการจดทะเบียนสิทธิบัตรการประดิษฐ์ไว้แล้ว อันเป็นไปในลักษณะเพื่อเป็นการประกันคุณภาพสินค้าให้แก่ผู้ยื่นคำขอ แต่เมื่อการทดสอบอุปกรณ์ของผู้ยื่นคำขอดังกล่าว มิใช่การส่งเสริม สนับสนุน และการกำกับกับการอนุรักษ์พลังงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ทำการทดสอบอุปกรณ์ดังกล่าว กรณีจึงมิใช่หน้าที่โดยตรงที่จะผูกพันและจะต้องทดสอบผลิตภัณฑ์ตามคำขอพิพาท จึงไม่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้คิดค้นอุปกรณ์ลดมลพิษและประหยัดพลังงานชื่อเพลิงสำหรับรถยนต์ใช้ชื่อทางการค้าว่า Power Jet โดยทำการดัดแปลง ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง และเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในการติดตั้งที่ท่อไอเสีย และปรับแต่งขนาดของรูภายในอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับขนาดของเครื่องยนต์และแรงม้าของเครื่องยนต์ รวมทั้งปรับแต่งขนาดของรูให้เหมาะสมกับระยะทางที่สั้นกว่าของผลิตภัณฑ์ดั้งเดิม จึงทำให้เกิดประสิทธิภาพดีขึ้น ผลิตภัณฑ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรการประดิษฐ์จากกรมทรัพย์สินทางปัญญา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ หมดอายุในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๖ อุปกรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเคยมีการทดสอบทั้งจอดติดเครื่องอยู่กับที่ และการวิ่งจริง และการทดสอบวัดมลพิษในห้องปฏิบัติการจากสถาบันวิจัยเทคโนโลยีการปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) วังน้อย รวมทั้งผ่านการวิจัยและทดสอบจากสถาบันในประเทศและต่างประเทศหลายแห่ง ผู้ฟ้องคดีได้เสนอให้หน่วยงานราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ทำการทดสอบผลิตภัณฑ์ดังกล่าว โดยการทดลองเปรียบเทียบอัตราสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงในรถยนต์ที่ติดตั้งผลิตภัณฑ์และไม่ได้ติดตั้งผลิตภัณฑ์ของผู้ฟ้องคดีในขณะที่รถยนต์ติดเครื่องอยู่กับที่ (รอบ ๘๐๐ รอบ/นาที) โดยปราศจากตัวแปรอื่นๆ จึงได้ทำหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน) เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปลัดกระทรวงพลังงาน) เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ สั่งการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนพลังงาน) ให้คำปรึกษาแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อถึงกำหนดนัดหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพบ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้สั่งการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ (อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน) ดำเนินการทดสอบอุปกรณ์ Power Jet ของผู้ฟ้องคดีว่าสามารถลดมลพิษและอัตราการสิ้นเปลืองน้ำมันเชื้อเพลิงได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี



ทราบว่าการจะทดสอบสิ่งประดิษฐ์ว่าเป็นอุปกรณ์ประหยัดพลังงานและลดมลพิษในไอเสียรถยนต์ได้หรือไม่นั้น ควรดำเนินการทดสอบตามวิธีการมาตรฐาน จึงเสนอให้ผู้ฟ้องคดีนำอุปกรณ์ไปทดสอบสมรรถภาพของผลิตภัณฑ์ที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) เพื่อพิจารณาให้การรับรองต่อไป ปรากฏตามหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดแสดงถึงการละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดดำเนินการทดสอบอัตราการสิ้นเปลืองเชื้อเพลิง ในขณะรถยนต์จอดติดเครื่องอยู่กับที่ (Static Test รอบ Idle) โดยการใช้น้ำหนัก เปรียบเทียบรถยนต์ที่ได้ติดตั้งอุปกรณ์สิ่งประดิษฐ์ของผู้ฟ้องคดีกับรถยนต์คันเดียวกันที่ไม่ได้ทำการติดตั้งอุปกรณ์สิ่งประดิษฐ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ข้อ ๒ (๑)^{๖๑} ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับการอนุรักษ์พลังงานไว้ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ **ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้มีการทดสอบอุปกรณ์ประหยัดพลังงานและลดมลพิษ** ซึ่งเป็นสินค้าของผู้ฟ้องคดีที่มีการจำหน่ายและมีการจดทะเบียนสิทธิบัตรการประดิษฐ์ไว้แล้ว การทดสอบในเรื่องนี้จึงมิใช่การส่งเสริม สนับสนุน และการกำกับการอนุรักษ์พลังงาน แต่เป็นลักษณะการทำให้ไปเพื่อเป็นการประกันคุณภาพสินค้าให้แก่ **ผู้ฟ้องคดี** ซึ่งมีใช้หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ รวมทั้งการสำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ทดลอง และตรวจสอบตามมาตรา ๖^{๖๒} แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็เป็น

^{๖๑} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๒ ให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้พลังงาน กำกับการอนุรักษ์พลังงาน จัดหาแหล่งพลังงาน พัฒนาทางเลือกการใช้พลังงานแบบผสมผสานและเผยแพร่เทคโนโลยีด้านพลังงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่องเพื่อสนองตอบความต้องการของทุกภาคส่วนอย่างเพียงพอด้วยต้นทุนที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับการอนุรักษ์พลังงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๒} พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖ ให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ทดลอง และตรวจสอบเกี่ยวกับพลังงานในด้านแหล่งพลังงาน การผลิต การแปรรูป การส่ง และการใช้

(๒) ศึกษา วางแผน และวางโครงการเกี่ยวกับพลังงานและกิจการที่เกี่ยวข้อง

(๓) ค้นคว้าและพัฒนา สาธิต และก่อให้เกิดโครงการริเริ่มเกี่ยวกับ การผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้ และการอนุรักษ์แหล่งพลังงาน

(มีต่อหน้าถัดไป)



กรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ดุลพินิจเข้าดำเนินการ หารือเป็นกรณีกับผู้ถูกฟ้องคดี ต้องดำเนินการตามคำขอของผู้ใด แต่ประการใดไม่ กรณีจึงมิใช่หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ โดยตรง ที่จะผูกพันและจะต้องทดสอบผลิตภัณฑ์ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อความในลักษณะที่จะให้ความร่วมมือ ในการทดสอบ แต่มีเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดียอมเปิดเผยรายละเอียดการออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อ สาธารณชนที่สนใจสามารถนำไปศึกษาและประยุกต์ใช้งาน นั้น เห็นว่า ความในหนังสือฉบับดังกล่าว เป็นเรื่องของผลการพิจารณาเพื่ออนุมัติเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนโครงการทดสอบของผู้ฟ้องคดี มิใช่เป็นเรื่องการละเลยในการทดสอบผลิตภัณฑ์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงไม่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีไม่ทำการทดสอบอุปกรณ์ประหยัด พลังงานและลดมลพิษของผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการ ทดสอบอัตราการสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงในขณะรถยนต์จอดติดเครื่องอยู่กับที่ (Static Test รอบ Idle) โดยการใช้น้ำมันที่เปรียบเทียบกับรถยนต์ที่ติดตั้งอุปกรณ์ประหยัดพลังงานของผู้ฟ้องคดีกับรถยนต์ คันเดียวกันที่ไม่ได้ติดตั้งอุปกรณ์ประหยัดพลังงานของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับ เป็นให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๓/๒๕๖๐)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด อย่างเป็นทางการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้ กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างเป็นทางการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖๒)

(๔) ออกแบบ สร้าง และบำรุงรักษาแหล่งผลิต แหล่งแปรรูป ระบบส่ง และระบบใช้พลังงาน เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและพลังงานชนิดใหม่ การผลิตเชื้อเพลิงจากชีวมวล และการสูบน้ำ ด้วยไฟฟ้า

(๕) กำหนดระเบียบและมาตรฐานเกี่ยวกับการผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้ และการอนุรักษ์ แหล่งพลังงาน ตลอดจนควบคุมและกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบและมาตรฐานนั้น

(๖) กำหนดอัตราค่าตอบแทนสำหรับการใช้พลังงานที่ดำเนินการ โดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

(๗) จัดให้มี ควบคุม สร้าง ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า โอน หรือรับโอนแหล่งผลิต แหล่งแปรรูป ระบบส่ง และระบบจำหน่ายพลังงาน และออกใบอนุญาตผลิตหรือขยายการผลิตพลังงาน

(๘) ถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่งเสริม ฝึกอบรม เผยแพร่เกี่ยวกับการผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้ และการอนุรักษ์แหล่งพลังงาน ตลอดจนเป็นศูนย์กลางการประสานความร่วมมือในกิจการที่เกี่ยวข้อง



๓.๑ การกระทำละเมิด

๓.๑.๑ กรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

(๑) การพิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการ

เมื่อผู้ยื่นคำร้องแสดงความประสงค์ที่จะขอบรรจุกลับเข้ารับราชการ หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอดังกล่าวย่อมไม่สามารถอ้างเหตุที่ยังไม่มีการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอกลับเข้ารับราชการมาเป็นเหตุปฏิเสธไม่รับคำขอพิพาท การที่หน่วยงานของรัฐกลับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อรับโอนมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ขณะที่ผู้ยื่นคำขอแสดงความประสงค์ที่จะขอกลับเข้ารับราชการ ทั้งๆ ที่มีความต้องการอัตรากำลังในตำแหน่งเดิมของผู้ยื่นคำขอ และการบรรจุผู้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ ก็ไม่ได้ขัดต่อนโยบายกำลังคนภาครัฐ และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ คำสั่งที่ปฏิเสธไม่รับผู้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำขอดังกล่าวได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ยื่นคำขอพิพาท ซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา) ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับอนุมัติตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเลือกตั้ง จึงยื่นความประสงค์ขอกลับเข้ารับราชการตามแบบขอบรรจุกลับเข้ารับราชการ กรณีผู้ที่ยื่นคำขอออกจากราชการไปที่มีใช่เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา) พิจารณาแล้วแจ้งผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ว่าได้หารือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงพิจารณาว่าไม่สามารถรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้นชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยให้รับโอนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ แทนตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แจ้งว่าไม่สามารถบรรจุผู้ฟ้องคดี



กลับเข้ารับราชการ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมและอัตราเงินเดือนเดิม และให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้ลาออกจากราชการเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง และขอกลับเข้ารับราชการ แต่การขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีการลาออกจากราชการไปด้วยเหตุใดๆ อันมิใช่เป็นกรณีออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง (๓)^{๖๓} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งในการพิจารณาการกลับเข้ารับราชการในกรณีนี้ ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) กำหนด ซึ่งข้อ ๕ วรรคหนึ่ง^{๖๔} กำหนดให้ยื่นคำร้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอบรรจุกลับเข้ารับราชการกรณีดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๘ (๒)^{๖๕} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่สามารถอ้างเหตุที่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ มาเป็นเหตุปฏิเสธการรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อรับโอนให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประเภทวิชาการ ตำแหน่งอาจารย์ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จนได้บรรจุและแต่งตั้งผู้มาสมัครคัดเลือก จึงถือได้ว่าในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือ

^{๖๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการอาจขอกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ลาฯ

๑.ลาฯ

(๓) ลาออกจากราชการไปด้วยเหตุใด ๆ อันมิใช่เป็นกรณีออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๑.ลาฯ

๑.ลาฯ

^{๖๔} กฎ ก.พ.อ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกลับเข้ารับราชการ การนับวันรับราชการ และเงินเดือนที่จะได้รับของผู้ขอกลับเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ข้าราชการซึ่งลาออกจากราชการไปด้วยเหตุใดๆ อันมิใช่เป็นกรณีออกจากราชการตามข้อ ๓ และข้อ ๔ หากประสงค์จะขอกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้ยื่นคำร้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

^{๖๕} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๘ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๑.ลาฯ

๑.ลาฯ

(๒) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

๑.ลาฯ

๑.ลาฯ



ขอกลับเข้ารับราชการเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความต้องการอัตรากำลังในตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดี และเป็นกรณีที่ไม่ขัดต่อนโยบายกำลังคนภาครัฐ การบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการจึงเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรมีสืบทักกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ จึงเป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการกลับเข้ารับราชการ ซึ่งรวมถึงระยะเวลาในการพิจารณารับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการด้วย ดังนั้น จึงต้องถือว่าระยะเวลาอย่างช้าที่สุดของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องดำเนินการเพื่อรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ จึงเป็นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นนับถัดจากวันดังกล่าวจนถึงวันฟ้องคดี ดังนั้น วันที่เริ่มกำหนดค่าเสียหาย คือ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ จนถึงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เป็นจำนวน ๕๐ วัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือน ๓๗,๙๘๐ บาท เงินประจำตำแหน่ง ๕,๖๐๐ บาท ค่าตอบแทนเท่ากับเงินประจำตำแหน่ง ๕,๖๐๐ บาท รวมทั้งสิ้น ๔๙,๑๘๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๘๑,๙๖๖.๖๖ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๖๐)

(๒) การรับฟังข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งให้ออกจากราชการ

การที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยได้นำของผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้นและคาดคะเน มิได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์หรือพยานแวดล้อม กรณีที่มีการกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาประกอบพิจารณาให้เป็นที่ยุติและทำให้เชื่อได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมตามที่ถูกกล่าวหาจริง กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาออกจากราชการพิพาทจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้เสียหายต่อสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวหาต้องถูกให้ออกจากราชการ ย่อมเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการออกคำสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าว

^{๖๖} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้



ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านการคัดเลือกและได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านพลวง) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมและสถานศึกษาเดิม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่ชดใช้เงินหรือค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้มตรา ๔๙^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จะบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้โดยพลัน ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓๐ (๗) หรือ (๑๓)^{๖๘} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งเช่นนั้นได้จะต้องมีการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงให้ได้ความเป็นที่ยุติก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๓๐ (๗)^{๖๙} หรือเป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือ

^{๖๗} - ^{๖๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) ไม่เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๙ ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ หากภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือขาดคุณสมบัติตามมาตรฐานตำแหน่งตามมาตรา ๔๒ หรือขาดคุณสมบัติพิเศษตามมาตรา ๔๘ อยู่ก่อนก็ดี หรือมีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต้องหานั้นก็ดี ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออกจากการนั้น และถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสุดตันทตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ



เข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐมาก่อนตามมาตรา ๓๐ (๑๓)^{๗๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำมาอ้างในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เห็นได้ว่าเป็นเพียงการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นในเชิงสถิติเกี่ยวกับผลการสอบคัดเลือกครูผู้ช่วยเท่านั้น มิได้เป็นข้อเท็จจริงที่รับฟังได้เป็นที่ยุติหรือเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่จะให้รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้มีพฤติกรรมเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี หรือเป็นผู้กระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการในตำแหน่งครูผู้ช่วยครั้งดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยโดยนำเอาผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้นและการคาดคะเน โดยมีได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์และหรือพยานแวดล้อมกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีมาประกอบการพิจารณาให้เป็นที่ยุติและทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมตามที่ถูกกล่าวหาจริงมาออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้เสียหายต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ต้องถูกให้ออกจากราชการ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๗๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำการในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าวตามมาตรา ๕^{๗๒} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ เป็นต้นไป คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ จึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง^{๗๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการถูกเพิกถอนย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิกลับเข้ารับราชการได้ต่อไปเสมือนหนึ่งไม่เคยถูกให้ออกจากราชการเลย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินเดือนในตำแหน่งครูผู้ช่วยเต็มจำนวนทุกเดือนตั้งแต่วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นต้นมา ดังนั้น ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้เงินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีอีก ส่วนดอกเบี้ย เห็นสมควรกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๓๘^{๗๔} ประกอบกับมาตรา ๒๐๖^{๗๕} แห่งประมวล

^{๗๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๗ - ๖๙ หน้า ๖๑

^{๗๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๐ หน้า ๔๕

^{๗๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๖ หน้า ๖๐

^{๗๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๒ วรรคสอง คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

^{๗๔ - ๗๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(มีต่อหน้าถัดไป)



กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระค่าเสียหายคำนวณตามดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงินเดือนและเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวตามแต่ละเดือนที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ นับแต่วันทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ.๓๖/๒๕๖๐)

(๓) การขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของหน่วยงานของรัฐที่มีบัญชีผู้สอบผ่านแข่งขันได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ และหน่วยงานของรัฐเจ้าของบัญชีไม่ขัดข้องและยินยอมให้ใช้บัญชีผู้สอบผ่านแข่งขันในตำแหน่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่ขอใช้บัญชีย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่สอบผ่านแข่งขันให้ได้ดำรงตำแหน่งตามที่ขอใช้บัญชี หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า แต่กลับมิได้ดำเนินการ การที่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นขอใช้บัญชีผู้ที่ผ่านการสอบแข่งขันได้ลำดับถัดจากรายชื่อผู้สอบผ่านแข่งขันบัญชีพิพาท ทำให้ผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งดังกล่าวได้รับความเสียหายโดยตรงแก่สิทธิที่จะได้รับการเรียกให้บรรจุและแต่งตั้ง จึงเป็นการประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นให้เสียหายแก่สิทธิ อันเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐที่ขอใช้บัญชีพิพาท จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ ลำดับที่ ๕ ตามประกาศเทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์ เรื่อง ประกาศรายชื่อและกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาลของเทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบลหัวงัว) ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์) ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลของเทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่าไม่ขัดข้องและยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันในรายชื่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นลำดับที่ที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามที่ขอใช้บัญชีดังกล่าว เนื่องจากไม่มีอัตราตำแหน่งว่าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้โดยไม่มีอัตราตำแหน่งว่าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสได้รับการเรียกบรรจุและแต่งตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีดังกล่าวเพื่อบรรจุ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗๔ - ๗๕)

มาตรา ๒๐๖ ในกรณีหนึ่งอันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด

มาตรา ๔๓๘ ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย



และแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่ามีผู้สอบแข่งขันได้ในลำดับถัดจากผู้ฟ้องคดีได้รับการเรียกไปบรรจุและแต่งตั้งจนครบแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔๙,๒๐๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ตามบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่า ไม่ขัดข้องและยินยอมให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันในรายชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ได้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการตรวจสอบว่า ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ระดับ ๑ ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นตำแหน่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ยังว่างอยู่หรือไม่ ก่อนที่จะมีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ และต่อมาปรากฏว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ ลำดับที่ ๖ ถึงลำดับที่ ๑๒ ซึ่งเป็นลำดับถัดจากผู้ฟ้องคดีเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือเทียบเท่าจนครบทุกราย กรณีดังกล่าวย่อมมีผลให้เกิดความเสียหายโดยตรงแก่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการเรียกให้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามลำดับที่ขึ้นบัญชีไว้ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงแม้ว่าภายหลัง เทศบาลตำบลท่าตุมได้มีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งในสังกัดของเทศบาลตำบลท่าตุมแล้วก็ตาม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้มีการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นการประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นให้เขาเสียหายแก่สิทธิ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒^{๗๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นค่าเสียโอกาสที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นเงินจำนวน ๑๗,๗๖๖ บาท โดยให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืบค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑/๒๕๖๐)

(๔) การพิจารณาคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

^{๗๖} อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๐ หน้า ๔๕



เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ยื่นคำขอใช้สิทธิในการเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เนื่องจากได้รับคำสั่งให้โอนไปรับตำแหน่งใหม่ และในคำสั่งได้ระบุให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้ผู้ยื่นคำขอตามสิทธิ เมื่อมิได้ดำเนินการ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และถึงแม้การพิจารณาคำขอดังกล่าว มิได้มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอ แต่กลับมิได้ดำเนินการ กรณีจึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่ยื่นคำขอได้รับความเสียหาย ถือเป็นการทำละเมิด หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอพิพาท จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ยื่นคำขอใช้สิทธิดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลสามัญในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบลหนองสอ) ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ระดับ ๕ ได้รับคำสั่งให้โอนไปรับราชการในตำแหน่งนักวิชาการพัฒนาฝีมือแรงงานปฏิบัติการ สังกัดกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ปฏิบัติหน้าที่ ณ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดบุรีรัมย์ และให้ไปรายงานตัว ณ กองการเจ้าหน้าที่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรุงเทพมหานคร ในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ขออนุมัติยืมเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อเป็นค่าขนย้ายสิ่งของส่วนตัว รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ๙,๙๔๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีตำบลหนองสอ) พิจารณาแล้วอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการประจำต่างสำนักงานได้ตามสิทธิ ยกเว้นการเบิกค่าชดเชยในการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลไปราชการ โดยเห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่ารถโดยสารประจำทางสาธารณะแทนการเบิกเงินชดเชยในการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ อุตธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้รถยนต์ส่วนตัวเดินทางไปราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วยืนยันตามความเห็นเดิม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปราชการประจำเพื่อโอนไปรับราชการในตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามระเบียบของทางราชการ ต่อมา ในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกขออนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามแบบ ๘๗๐๘ และใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงิน (แบบ บก.๑๑๑) จำนวน ๙,๙๔๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมิได้ดำเนินการอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามคำขอ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๙,๙๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ รับโอนผู้ฟ้องคดีโดยให้ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปรายงานตัว ณ กองการเจ้าหน้าที่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรุงเทพมหานคร ในวันที่ ๑



มีนาคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีโอนไปรับตำแหน่งใหม่ได้ตั้งแต่วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕ และในคำสั่งยังระบุให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ จึงต้องฟังว่า **ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการประจำต่างสำนักงาน อันได้แก่ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าพาหนะเดินทาง ตลอดจนค่าขนย้ายสิ่งของส่วนตัวในลักษณะเหมาจ่ายตามบัญชี ๓ ท้ายระเบียบ** เมื่อผู้ฟ้องคดีแสดงความประสงค์ขอใช้พาหนะส่วนบุคคลเพื่อเดินทางไปราชการตามบันทึกขอยืมเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการฉบับลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และต่อมาได้ทำคำชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ **ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒** จึงมีหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ด้วยการส่งคำขอและคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีไปยังนายอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้รถยนต์ส่วนตัวเป็นพาหนะเดินทางไปราชการ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมหรืออาจจะมีผลกระทบต่อเงินงบประมาณรายจ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็อาจกระทำได้โดยการเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของนายอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ส่งคำขอของผู้ฟ้องคดีให้นายอำเภอเมืองกาฬสินธุ์พิจารณา จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ต่อมาในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีนาย น. พนักงานเทศบาลสามัญในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงลายมือชื่อรับเอกสารไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้ตามสิทธิของผู้ฟ้องคดี และเมื่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันได้รับคำขอ แต่เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงต้องถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ด้วยการไม่ดำเนินการพิจารณาเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ถือเป็นการทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕,๗๘๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ส่วนค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการ นั้น เห็นว่า เมื่อข้อ ๒๔^{๗๗} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย

^{๗๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น



ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดให้อำนาจอนุมัติการใช้พาหนะส่วนตัวไปราชการเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ได้มอบหมายให้นายอำเภอเมืองกาฬสินธุ์เป็นผู้พิจารณาแทน แม้ต่อมาจะได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ และในข้อ ๒๕^{๗๘} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดว่า การใช้ยานพาหนะส่วนตัวไปราชการ ผู้เดินทางจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บริหารท้องถิ่นจึงจะมีสิทธิเบิกเงินเป็นค่าพาหนะส่วนตัวได้ แต่เนื่องจากได้ประกาศใช้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิและได้ใช้สิทธิในการขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ประกอบกับข้อ ๕๙^{๗๙} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ฉบับดังกล่าว กำหนดด้วยว่า การเดินทางไปราชการที่ต่อเนื่องกัน ในระหว่างการใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกับระเบียบนี้ สำหรับสิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น หรือที่ก่อนนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยส่งเรื่องการขออนุมัติใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเดินทางไปราชการของผู้ฟ้องคดีไปให้นายอำเภอเมืองกาฬสินธุ์พิจารณา และหากนายอำเภอเมืองกาฬสินธุ์พิจารณาอนุมัติประการใดแล้ว ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามที่อนุมัติต่อไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินจำนวน ๙,๙๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๙,๙๔๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗๗)

ข้อ ๒๔ การใช้พาหนะส่วนตัวไปราชการ ผู้เดินทางจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด จึงจะมีสิทธิเบิกเงินชดเชยเป็นค่าพาหนะในลักษณะเหมาะสมให้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าพาหนะส่วนตัวได้

^{๗๘ - ๗๙} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕

ข้อ ๒๕ การใช้ยานพาหนะส่วนตัวไปราชการ ผู้เดินทางจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บริหารท้องถิ่น จึงจะมีสิทธิเบิกเงินชดเชยเป็นค่าพาหนะในลักษณะเหมาะสมให้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าพาหนะส่วนตัวได้

ข้อ ๕๙ การเดินทางไปราชการที่ต่อเนื่องกัน ในระหว่างการใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกับระเบียบนี้ สำหรับสิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น หรือที่ก่อนนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ทั้งนี้ ไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามระเบียบนี้สำหรับส่วนที่เกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่ได้รับแล้วนั้น



แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินจำนวน ๕,๗๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๕,๗๘๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี คืบค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นแก่ผู้ฟ้องคดีและในชั้นอุทธรณ์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองบางส่วนตามส่วนแห่งการชนะคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการเสนอเรื่องการขออนุมัติใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเดินทางไปราชการของผู้ฟ้องคดีให้นายอำเภอเมืองกาฬสินธุ์พิจารณา ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๙/๒๕๖๐)

๓.๑.๒ กรณีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การดูแลบำรุงรักษาถนนทางหลวงชนบท

แม้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดูแลบำรุงรักษาถนนพิพาท จะได้นำถังขนาด ๒๐๐ ลิตร ทาสีแดงสลับขาวมาติดตั้งไว้บริเวณที่เกิดเหตุ ขณะที่ซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหาย แต่เมื่อมิได้ติดตั้งป้ายเตือนให้ประชาชนผู้ใช้ถนนทราบว่า มีการซ่อมแซมถนนเพื่อเตือนให้ผู้ใช้เส้นทางลดความเร็วและเตรียมพร้อมก่อนที่จะถึงที่เกิดเหตุ ทั้งๆ ที่ สามารถกระทำได้ โดยไม่ยุ่งยาก หรือพันวิสัยที่จะดำเนินการ แต่กลับมิได้ดำเนินการ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ตายได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต อันเป็นการกระทำละเมิดหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมของผู้ตาย แต่เมื่อการเสียชีวิตของผู้ตายเป็นผลมาจากความประมาทของผู้ตาย จึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นาย ส.) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวงชนบท) ได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมทางหลวงชนบทให้ดำเนินการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหายเนื่องจากอุทกภัยในเขตพื้นที่อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา ต่อมา ในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เวลาประมาณ ๒๒.๑๕ นาฬิกา นาย พ. ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ขับขีรถจักรยานยนต์และเกิดอุบัติเหตุบริเวณที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการซ่อมถนนจนเป็นเหตุให้นาย พ. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลและบำรุงรักษาทางหลวงชนบทสายพิพาท ซึ่งเป็นเส้นทางที่เกิดเหตุในคดีนี้ตามข้อ ๑^{๘๐} ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท

^{๘๐} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

(มีต่อหน้าถัดไป)



กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุอุทกภัยทำให้ถนนชำรุดซึ่งเห็นได้ว่าอาจเป็นอันตรายต่อผู้ใช้เส้นทาง จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการซ่อมบำรุงเพื่อให้ถนนดังกล่าวสามารถใช้งานได้ดีดังเดิม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมทางหลวงชนบทให้ดำเนินการซ่อมแซมถนนพิพาท ได้ทำการขุดถนนและนำหินคลุกมาบดอัดแน่นโดยยังไม่ได้มีการปะซ่อมผิวลาดยาง จึงยังไม่อาจถือได้ว่าการซ่อมบำรุงได้ดำเนินการแล้วเสร็จ และในขณะที่ทางพิพาทยังไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็สมควรมีมาตรการในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนผู้ใช้เส้นทางได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการเดินทาง โดยเมื่อพิจารณาภาพถ่ายก่อนที่ชุดซ่อมผิวทางจะนำยางมะตอยมาซ่อมแซมถนนแล้ว เห็นว่า มีเพียงถึงขนาด ๒๐๐ ลิตร ทาสีแดงสลักขาวที่ถูกติดตั้งไว้ก่อนจะถึงบริเวณที่มีการขุดเจาะข้างละจำนวน ๑ ถึง และตกอยู่ข้างทางอีกจำนวน ๑ ถึง รวมเป็นจำนวน ๓ ถึง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ติดตั้งป้ายเตือนให้ประชาชนผู้ใช้ถนนทราบว่ามีการซ่อมแซมถนนพิพาท เมื่อบริเวณที่เกิดเหตุเป็นถนนสองช่องจราจรโดยแล่นสวนทางกัน ไม่มีไฟฟ้าส่องสว่าง พื้นถนนที่ถูกขุดเจาะมีลักษณะเป็นร่องต่างระดับ หินคลุกที่นำมาบดอัดแน่นหลายก้อนยังเป็นก้อนดินไม่เรียบเสมอกัน ถนนพิพาทจึงเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้สัญจรไปมา ถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอเพื่อจะป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น เพราะควรติดตั้งป้ายเตือนโดยระยะระยะทางที่จะถึงจุดซ่อมแซมเพื่อเตือนให้ผู้ใช้เส้นทางลดความเร็วและเตรียมพร้อม ซึ่งมาตรการดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยไม่ยุ่งยากหรือพันวิสัยจะดำเนินการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการข้างต้น จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ตายได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต อันเป็นการละเมิดตามมาตรา ๔๒๐^{๔๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘๐)

ข้อ ๑ ให้กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงชนบท รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) วิจัยและพัฒนางานก่อสร้าง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงชนบท

(๓) ดำเนินการจัดทำมาตรฐาน และข้อกำหนดทางหลวงชนบท ตลอดจนกำกับและตรวจสอบ เพื่อให้มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและข้อกำหนด

(๔) ดำเนินการฝึกอบรมและจัดทำคู่มือตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับวิศวกรรมงานทางแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๕) ร่วมมือและประสานงานด้านงานทางกับองค์การและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

^{๔๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๐ หน้า ๔๕



ที่ ๑ ผู้กระทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นทายาท โดยธรรมของผู้ตายตามมาตรา ๕^{๘๒} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับค่าเสียหายนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดกของนาย พ. ผู้ตาย ตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคสอง^{๘๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดกของนาย พ. ผู้ตาย ตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคหนึ่ง (๑)^{๘๔} และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดกของนาย พ. ผู้ตาย ตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคหนึ่ง (๒)^{๘๕} ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมย่อมมีหน้าที่ในการจัดการทำศพตามมาตรา ๑๖๔๙ วรรคสอง^{๘๖} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว โดยมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนซึ่งรวมถึงค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่น ๆ และผู้ตายย่อมมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นภริยา

^{๘๒} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

^{๘๓ - ๘๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

มาตรา ๔๔๓ วรรคหนึ่ง ในกรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่าปลงศพรวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ อีกด้วย

มาตรา ๑๔๖๑ วรรคสอง สามิภริยาต้องช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกันตามความสามารถและฐานะของตน

มาตรา ๑๕๖๓ บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา

มาตรา ๑๕๖๔ วรรคหนึ่ง บิดามารดา จำต้องอุปการะเลี้ยงดู และให้การศึกษาตามสมควรแก่บุตรในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์

มาตรา ๑๖๒๙ วรรคหนึ่ง ทายาทโดยธรรมมีหลักลำดับเท่านั้น และภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๖๓๐ วรรค ๒ แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ผู้สืบสันดาน

(๒) บิดามารดา

ฯลฯ

ฯลฯ

วรรคสอง คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา ๑๖๓๕

มาตรา ๑๖๔๙ วรรคสอง ถ้าผู้ตายมิได้ตั้งผู้จัดการมรดกหรือบุคคลใดไว้ให้เป็นผู้จัดการทำศพ หรือทายาทมิได้มอบหมายตั้งให้บุคคลใดเป็นผู้จัดการทำศพ บุคคลผู้ได้รับทรัพย์มรดกโดยพินัยกรรมหรือโดยสิทธิโดยธรรมเป็นจำนวนมากที่สุด เป็นผู้มียอำนาจและตกอยู่ในหน้าที่ต้องจัดการทำศพ เว้นแต่ศาลจะเห็นเป็นการสมควรตั้งบุคคลอื่นให้จัดการเช่นนั้น ในเมื่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งร้องขอขึ้น



โดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๔๖๑ วรรคสอง^{๘๗} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน รวมทั้งมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๕๖๔ วรรคหนึ่ง^{๘๘} และมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มาตรา ๑๕๖๓^{๘๙} ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมีสิทธิได้รับค่าขาดไร้อุปการะตามมาตรา ๔๔๓ วรรคหนึ่ง^{๙๐} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างในคำฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ตายมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าครองชีพ และค่าเช่าบ้าน รวมเป็นเงินจำนวน ๙,๐๗๐ บาท มีสิทธิที่จะได้รับการเลื่อนขั้นถึงระดับ ๕ และได้รับเงินเดือนตามขั้นในแต่ละปีจนเกษียณอายุราชการ เป็นเงินจำนวน ๔,๓๓๘,๖๐๐ บาท มีสิทธิได้รับเงินโบนัสพิเศษจนเกษียณอายุราชการเป็นเงินจำนวน ๑,๐๘๔,๖๕๐ บาท มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจนเกษียณอายุราชการเป็นเงินจำนวน ๗๐๔,๔๐๐ บาท และมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จหลังเกษียณอายุราชการเป็นเงินจำนวน ๕๙๙,๙๔๐ บาท รวมค่าเสียหายทั้งสิ้นจำนวน ๖,๗๒๗,๕๙๐ บาท และค่าใช้จ่ายในการจัดงานศพเป็นเงินจำนวน ๑๓๐,๐๐๐ บาท เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีความประสงค์จะขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายจากค่าขาดไร้อุปการะเลี้ยงดูและค่าปลงศพผู้ตาย อันเป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมมีสิทธิที่จะเรียกจากผู้กระทำละเมิดผู้ตายได้ และศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามพยานหลักฐานที่ปรากฏโดยพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง^{๙๑} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ซึ่งศาลสามารถกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนจะได้รับ แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะไม่ได้บรรยายค่าขาดไร้อุปการะของแต่ละคนมาในคำฟ้อง คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นค่าใช้จ่ายในการปลงศพ นาย พ. โดยพิจารณาตามธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น และสถานะตามฐานานุรูปของผู้ตายและครอบครัว เป็นเงินจำนวน ๑๓๐,๐๐๐ บาท และกำหนดค่าขาดไร้อุปการะโดยพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด โดยพิจารณาว่านาย พ. ได้รับเงินเดือนในอัตราเดือนละจำนวน ๖,๘๒๐ บาท ได้รับเงินค่าครองชีพในอัตราเดือนละจำนวน ๑,๐๐๐ บาท และได้รับค่าเช่าบ้านในอัตราเดือนละจำนวน ๑,๒๕๐ บาท รวมรับรายได้เดือนละจำนวน ๙,๐๗๐ บาท ประกอบกับผู้ตายมีอายุเพียง ๓๖ ปี หากยังมีชีวิตอยู่ย่อมสามารถประกอบการทำงานและมีรายได้จากเงินเดือนเงินช่วยค่าครองชีพ เงินค่าเช่าบ้าน มีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษจนถึงเกษียณอายุราชการอีกไม่น้อยกว่า ๒๔ ปี และมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จหลังเกษียณอายุราชการ จึงกำหนดค่าขาดไร้อุปการะให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เดือนละจำนวน ๑,๐๐๐ บาท จำนวน ๒๔ ปี เป็นเงินจำนวน ๒๘๘,๐๐๐ บาท กำหนดค่าขาดไร้อุปการะให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เดือนละจำนวน ๒,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๕ ปี เป็นเงินจำนวน ๓๖๐,๐๐๐ บาท และกำหนด



ค่าขาดไร้อุปการะให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เดือนละจำนวน ๒,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๒ ปี เป็นเงินจำนวน ๒๔๘,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากสาเหตุการตายเกิดจากการที่สมองได้รับบาดเจ็บรุนแรง จึงฟังได้ว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ตายเสียชีวิตมาจากสมองได้รับบาดเจ็บ หากผู้ตายได้สวมใส่หมวกนิรภัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ไม่น่าจะเกิดเหตุร้ายแรงถึงขนาดเสียชีวิต การเสียชีวิตของผู้ตายจึงเป็นผลมาจากความประมาทของผู้ตายรวมอยู่ด้วย แต่อย่างไรก็ดี ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมากกว่าความประมาทเลินเล่อของผู้ตาย จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว เห็นว่า เป็นค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสมแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเงินจำนวน ๘๕๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผลพิพากษาแก่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนสำหรับค่าปลงศพรวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเงินจำนวน ๑๐๔,๐๐๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนสำหรับค่าขาดไร้อุปการะตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๒๓๐,๔๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงินจำนวน ๒๔๘,๐๐๐ บาท และให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเงินจำนวน ๒๓๐,๔๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของค่าสินไหมทดแทนแต่ละรายการ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ นอกจากนี้แก่ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙/๒๕๖๐)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาถนนที่ชำรุดเสียหาย ควรคำนึงถึงมาตรการที่นำมาใช้ เพื่อป้องกันความเสียหายให้เพียงพอแก่การป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ใช้เส้นทางในระหว่างที่จะต้องดำเนินการซ่อมแซมถนนเพื่อให้กลับมาใช้งานได้ตามปกติ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ใช้เส้นทางสัญจรที่ผ่านไปมาได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการเดินทาง หากมาตรการที่นำมาใช้ดังกล่าวในการป้องกันความเสียหาย ไม่เพียงพอที่จะป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น หรือมิได้ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบอาจจะละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และอาจจะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ได้รับความเสียหาย

๓.๑.๓ กรณีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ล่าช้าเกินสมควร

การดูแลเก็บรักษาของกลาง



เมื่อรถยนต์คันพิพาทไม่มีความจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาคดี และมีใช่เป็นของผู้กระทำผิด หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เก็บรักษารถยนต์ของกลาง จึงไม่มีสิทธิที่จะเก็บรักษารถยนต์คันดังกล่าวไว้ และมีหน้าที่จะต้องดำเนินการคืนรถยนต์ให้แก่ผู้เสียหายภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่กลับใช้เวลาดำเนินการคืนรถยนต์ให้แก่ผู้เสียหายเป็นเวลาถึง ๑ ปี ๗ เดือนเศษ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร และเมื่อปรากฏว่าการเก็บรักษารถยนต์คันดังกล่าว สภาพภายนอกของรถยนต์ทรุดโทรมจากแดดและฝนเป็นเวลาเกือบ ๒ ปี ทำให้บริเวณด้านหน้าของรถกระบะได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรถยนต์กระบะบรรทุกสิบล้อ ยี่ห้ออีซูซุ หมายเลขทะเบียน ๗๐-๑๒๔๗ หนองคาย ต่อมา พนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ยึดรถยนต์คันดังกล่าวไว้เป็นของกลางในคดีอาญา ความผิดฐานมีไม้หวงห้ามไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และนำรถยนต์คันดังกล่าวไปเก็บรักษาไว้ที่หน่วยป้องกันรักษาป่า ที่ นม. ๔ (เขาภูหลวง) สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๘ (นครราชสีมา) โดยพนักงานอัยการจังหวัดนครราชสีมาได้ยื่นฟ้องนาย ส.และนาย ร. ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๘๐/๒๕๕๑ และสำนักงานอัยการจังหวัดนครราชสีมาได้มีหนังสือแจ้งกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า พนักงานอัยการไม่ขอรับรถยนต์ของกลางคันดังกล่าว และให้จัดการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มอบอำนาจให้นาย ก. ขอรับรถยนต์ของกลางคืนจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมป่าไม้) แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ขอคืนรถยนต์ของกลางต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า อยู่ระหว่างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๘๐/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ขอคืนรถยนต์ของกลางต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอธิบดีกรมป่าไม้อีกครั้ง ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อขอรับรถยนต์ของกลางคืนจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๘ (นครราชสีมา) และผู้ฟ้องคดีได้รับรถยนต์ของกลางคืนเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่รถยนต์ของกลางอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรมมากเนื่องจากจอดทิ้งให้ตากแดดตากฝนเป็นระยะเวลากว่า ๒ ปี โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เก็บรักษารถยนต์ของกลางดังกล่าวเยี่ยงวิญญูชนควรจะเก็บรักษา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๓) ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินทั้งสิ้น



๖๐๕,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่พนักงานอัยการมิได้มีคำขอต่อศาลให้ริบรณต์กระบวนประหารทุกสิทธิลี้ภัยคนพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้รับหนังสือแจ้งจากพนักงานสอบสวนเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ แล้วว่ารณต์กระบวนประหารทุกสิทธิลี้ภัยคนพิพาทไม่มีความจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาคดี และรณต์กระบวนประหารทุกสิทธิลี้ภัยคนพิพาทมิใช่เป็นของผู้กระทำผิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้เก็บรักษา รณต์ของกลาง จึงไม่มีสิทธิที่จะเก็บรักษา รณต์กระบวนประหารทุกสิทธิลี้ภัยคนพิพาทไว้อีกต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่จะต้องดำเนินการคืน รณต์กระบวนประหารดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามข้อ ๑๐^{๓๒} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้กำหนดระยะเวลาอย่างสูงในการดำเนินการคืนของกลางในกรณีนี้คือเก้าสิบวัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เวลาดำเนินการคืน รณต์กระบวนประหารทุกสิทธิลี้ภัยคนพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลางจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อขอริบรณต์กระบวนประหารทุกสิทธิลี้ภัยคนดังกล่าวคืนจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๘ (นครราชสีมา) เป็นเวลาถึง ๑ ปี ๗ เดือนเศษ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร เมื่อปรากฏว่าสภาพภายนอกของรณต์กระบวนประหารทุกสิทธิลี้ภัยคนพิพาททรุดโทรมจากแดดและฝนเป็นเวลาเกือบ ๒ ปี ทำให้บริเวณด้านหน้าของรถและกระบวนได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐^{๓๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเท่าใด นั้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามมาตรา ๔๓๘^{๓๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว อีกทั้ง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี

^{๓๒} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ

พ.ศ. ๒๕๓๒

ข้อ ๑๐ การกำหนดระเบียบตามข้อ ๙ ให้กำหนดการปฏิบัติราชการทุกขั้นตอนตามที่จำเป็นและสมควรให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน โดยให้คำนึงถึงความสะดวกของประชาชน ความประหยัด และผลประโยชน์ของรัฐ และให้กำหนดระยะเวลาของขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่รับคำขอจนถึงแจ้งผลให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอทราบ เช่น

(๑) การรับคำขอ และตรวจสอบความถูกต้องของคำขอตามลำดับที่ลงทะเบียนไว้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๐ หน้า ๔๕

^{๓๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘๒ หน้า ๗๐

^{๓๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘๓ - ๘๑ หน้า ๗๐



ทั้งสามคดีใช้ค่าเสียหายเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๐๕,๐๐๐ บาท โดยศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าซ่อมบำรุงหัวแก๊ส และค่าซ่อมบำรุงกระเบ เป็นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คัดค้านในประเด็นเรื่องค่าเสียหายนี้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์เพียงว่า ได้เก็บรักษารถยนต์กระเบบรรทุกสิบล้อของผู้ฟ้องคดีเยี่ยงวิญญูชนแล้ว อีกทั้ง ค่าเสียหายไม่ควรเกิน ๒๐,๐๐๐ บาท โดยมีได้แสดงพยานหลักฐานใดหักล้างพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คืบค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น จึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒/๒๕๖๐)

๓.๒. กรณีไม่เป็นการกระทำละเมิด

การแจ้งมติคณะรัฐมนตรีล่าช้า

แม้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการนำส่งหนังสือจะมีส่วนบกพร่องและไม่ปฏิบัติตามระเบียบในการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องต่อรองราคากับผู้รับจ้างตามมาตรการปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ แต่เมื่อยังมีข้อข้อยุติว่า หากหน่วยงานภาครัฐได้ทำการต่อรองราคาลงแล้ว ผู้รับจ้างจะต้องยอมปรับลดราคากลางลง เมื่อผู้ว่าจ้างเคยต่อรองราคากับผู้รับจ้างได้ยินยอมลดราคาค่าจ้าง และหลังจากผู้ว่าจ้างได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ต่อรองราคากับผู้รับจ้างยังคงยืนยันราคาเดิมที่ได้ทำสัญญาไว้ แม้จะฟังได้ว่าการแจ้งมติคณะรัฐมนตรีล่าช้าทำให้หน่วยงานของรัฐที่จัดจ้างได้รับความเสียหายก็ตาม แต่เป็นความเสียหายที่ไกลกว่าเหตุ การที่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนำส่งหนังสือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวล่าช้า จึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด) มีประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารเรียน โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน โดยกำหนดราคากลางในการประกวดราคาครั้งนี้ไว้จำนวน ๔,๙๑๕,๐๐๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด) ได้จัดให้มีการยื่นและเปิดซองประกวดราคาในวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๔ ปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘ เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยเสนอราคา ๔,๙๑๐,๐๐๐ บาท และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ต่อรองราคากับห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘ แล้ว ปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวยินยอมลดราคาลง ๕,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงลงนามในสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๔ กับห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘ แต่ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ คณะรัฐมนตรีมีมติ



เห็นชอบมาตรการปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐลงร้อยละ ๑๐ และจังหวัดร้อยเอ็ดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๔ แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการในจังหวัดปฏิบัติตาม โดยสำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (สำนักปลัดเทศบาล) ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ๕ และนาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ ๔ กองคลัง เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จัดส่งหนังสือฉบับดังกล่าวให้แก่กองการศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดจ้างครั้งนี้ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำสัญญากับห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘. ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ทำบันทึกต่อรองราคากับห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ที่ให้ปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐลงร้อยละ ๑๐ แต่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘. ยืนยันราคาเดิมที่ได้ทำสัญญาไว้ หลังจากนั้น เมื่อได้รับข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีและนาย อ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การก่อสร้างอาคารเรียนดังกล่าวได้รับการยกเว้นไม่ต้องปรับลดราคากลางลงร้อยละ ๑๐ เนื่องจากสำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบความเหมาะสมไว้แล้ว ก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติทางราชการจึงไม่ได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาตามข้อ ๓ ของหนังสือจังหวัดร้อยเอ็ด ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๔ ที่แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว มติดังกล่าวกำหนดว่า กรณีที่หน่วยงานภาครัฐอยู่ระหว่างดำเนินการจัดจ้างแต่ยังไม่ได้รับของราคาให้ปรับราคาลดลงร้อยละ ๑๐ สำหรับกรณีที่เปิดซองราคาแล้ว แต่ยังไม่ได้ลงนามในสัญญาให้ต่อรองราคาต่ำกว่าราคากลางไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ เว้นแต่รายการสิ่งก่อสร้างที่สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบราคาก่อนวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ สำหรับรายการสิ่งก่อสร้างที่มีราคาต่อหน่วยไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท ซึ่งสำนักงบประมาณได้อนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ให้ถือปฏิบัติตามนัยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นด้วย ดังนั้น แม้สำนักงบประมาณจะได้อนุมัติเงินประจำงวดก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐลงร้อยละ ๑๐ แต่รายการสิ่งก่อสร้างที่พิพาทมีราคาต่อหน่วยไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท กรณีจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ด้วย กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องต่อรองราคาต่ำกว่าราคากลาง ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ดำเนินการเนื่องจากกองการศึกษาซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดจ้างไม่ได้รับแจ้งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ๕ กองคลัง มีหน้าที่ในการรับส่งหนังสือ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือจังหวัดร้อยเอ็ด ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๔ ที่แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้นำไปมอบให้กับนาย อ. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แต่นาย อ. ไม่อยู่ที่โต๊ะผู้ฟ้องคดีจึงวางหนังสือฉบับดังกล่าวไว้บนโต๊ะของนาย อ. แทนที่จะนำหนังสือฉบับดังกล่าวไปส่งให้กับผู้บังคับบัญชาของนาย อ. โดยเร็ว เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้ส่งหนังสือดังกล่าวต่อกองการศึกษาเพื่อสั่งการให้ดำเนินการต่อรองราคาตามมติคณะรัฐมนตรีโดยทันทีนับแต่วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔ อันเป็นวัน



ที่ได้รับหนังสือ ก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงมีส่วนบกพร่องในการนำส่งหนังสือ และเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ แต่กรณีที่จะเป็นการกระทำละเมิดจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ ทำให้เกิดความเสียหายและต้องเป็นความเสียหายที่ใกล้ชิดต่อผล แต่แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่ให้ต่อรองราคาลงต่ำกว่าราคากลางไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ก็มีได้เป็นข้อยูติว่า หากหน่วยงานภาครัฐได้ทำการต่อรองราคาลงแล้วผู้รับจ้างจะต้องยอมปรับลดราคากลางลงแต่อย่างใด ประกอบกับก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะทำสัญญากับห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เคยต่อรองราคากับห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘. มาแล้วโดยห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘. ยอมลดราคาค่าจ้างให้อีก ๕,๐๐๐ บาท คงเหลือที่จะต้องทำสัญญากัน ๔,๙๐๕,๐๐๐ บาท และภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับแจ้งหนังสือจังหวัดร้อยเอ็ดลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๔ ที่แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ทำบันทึกลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ต่อรองราคากับห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘. แต่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘. ยังคงยืนยันราคาเดิมที่ได้ทำสัญญาไว้ กรณีจึงเห็นได้ว่าไม่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะได้รับแจ้งหนังสือจังหวัดร้อยเอ็ดลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๔ ที่แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก่อนหรือหลังการลงนามในสัญญาจ้างก็ตาม ห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘. ก็ไม่ได้ยินยอมปรับลดราคากลางแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และถึงแม้จะฟังว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับความเสียหายในกรณีดังกล่าว แต่ก็เป็นความเสียหายที่ไกลกว่าเหตุ จากการที่ผู้ฟ้องคดีนำส่งหนังสือแจ้งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ล่าช้า ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ คำสั่งเรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชำระค่าสินไหมทดแทน เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) เฉพาะส่วนที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาเพิกถอนคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชำระค่าสินไหมทดแทน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เฉพาะส่วนที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มิคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๖๐)

๓.๓ ความรับผิดชอบอื่น

(๑) การกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ



เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำพิพาทได้ถ่ายโอนโครงการดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับถ่ายโอนรับผิดชอบในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำตามอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่รับถ่ายโอน แต่เมื่อปรากฏว่าการขุดดินเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าวเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่ดินของเอกชนต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงวันที่น้ำคืบมาฟ้องต่อศาล เป็นเหตุให้เอกชนได้รับความเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มตามพื้นที่ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ย่อมมีความรับผิดชอบอื่นภายหลังจากที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐเดิมที่รับผิดชอบ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๙๑๓ ตำบลป่าแดง อำเภอชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก เนื้อที่ดิน ๒๒ ไร่ ๑ งาน ๓๐ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ และวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมชลประทาน) ได้เข้ามาทำการขุดดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างเป็นอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้ง ซึ่งเดิมได้ขุดไปแล้วเป็นเนื้อที่ ๑๐ ไร่ โดยนาย ฮ. บิดาของผู้ฟ้องคดีและเป็นเจ้าของที่ดินเดิมได้รับเงินค่าหน้าดินไปแล้วจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือสัญญาการซื้อขายฉบับลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ส่วนเงินค่าทดแทนตามสัญญาค่าทดแทนที่ดินฉบับลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ เพื่อเป็นสถานที่ก่อสร้างและถูกน้ำท่วมในบริเวณเก็บกักน้ำ เนื้อที่ดิน ๑๐ ไร่ เป็นเงินไร่ละ ๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท นั้น นาย ฮ. ยังไม่ได้รับ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขุดดินเพิ่มขึ้นอีกเนื้อที่ ๑๐ ไร่ ทำให้น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนไม่สามารถทำนาได้ คงเหลือที่ดินที่ไม่ถูกน้ำท่วมเพียง ๕ ไร่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อโครงการชลประทานพิษณุโลกได้ทำการขุดลอกในพื้นที่เดิมโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เพียงแต่การดำเนินการดังกล่าวทำให้น้ำจากอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งเอ่อล้นเข้าท่วมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำตามอำนาจหน้าที่และภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบลป่าแดง) โดยได้รับการถ่ายโอนโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งดำเนินการโดยโครงการชลประทานพิษณุโลก ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๙)^{๙๖} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และ

^{๙๖} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

๑) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(มีต่อหน้าถัดไป)



มาตรา ๑๖ (๒) (๔) และ (๒๔)^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หากการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนผู้หนึ่งผู้ใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย อันเป็นความรับผิดชอบอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบ เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจากเดิม และน้ำยังคงท่วมอยู่นกระทั่งถึงวันฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มตามพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีความรับผิดชอบอื่นภายหลังจากการที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้จะได้ดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และสร้างเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งหากจะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว การใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า สิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงแล้ว เนื่องจากเหตุแห่งการกระทำละเมิดเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และนาย ฮ. ซึ่งเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จนกระทั่งนาย ฮ. ถึงแก่ความตายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ไม่ได้ใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจหยิบยกสิทธิที่ได้เสื่อมเสียไปมาอ้าง เนื่องจากขาดอายุความ นั้น เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๖)

๑๗

๑๘

(๑) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

^{๑๗} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

๑๗

๑๘

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

๑๗

๑๘

(๔) การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ

๑๗

๑๘

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

^{๑๘} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้อัยการฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้อัยการฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี



จะไม่ได้ยกปัญหาดังกล่าวขึ้นอ้างในศาลปกครองชั้นต้น แต่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกปัญหาขึ้นวินิจฉัยได้ ตามข้อ ๘๒^{๙๙} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อปรากฏว่าการขุดดินเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ จนกระทั่งถึงวันฟ้องคดีน้ำก็ยังคงท่วมอยู่ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลจึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑^{๑๐๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับกรณีถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือไม่ เพียงใด นั้น เมื่อพิจารณาจากจำนวนเนื้อที่ที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๙๑๓ โดยหักจำนวนเนื้อที่ ๑๐ ไร่ ที่ใช้สร้างอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งออกแล้ว เหลือเนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๓๐ ตารางวา ซึ่งแม้จะยังไม่แนชัดถึงจำนวนเนื้อที่ส่วนที่ถูกน้ำท่วมก็ตาม แต่พื้นที่นอกเหนือจากพื้นที่ ๑๐ ไร่ดังกล่าวน้ำจะท่วมในช่วงฤดูฝนประมาณ ๘ - ๙ เดือนเนื่องจากน้ำได้ท่วมเอ่อล้นจากอ่างเก็บน้ำทำให้ไม่สามารถทำนาได้ ส่วนฤดูแล้งน้ำจะแห้งไม่สามารถทำประโยชน์ได้ ซึ่งปัจจุบันผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในที่ดินจากการทำนาและไร่ข้าวโพดในที่ดินดังกล่าวได้ประมาณ ๕ ไร่ กรณีจึงเห็นได้ว่า มีพื้นที่ส่วนที่ไม่สามารถใช้ทำประโยชน์ได้เนื่องจากน้ำท่วมไม่ต่ำกว่า ๗ ไร่ และผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำว่ามีรายได้ปีละประมาณ ๒๕,๐๐๐ บาท สำหรับการทำไร่ในที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านให้เห็นเป็นประการอื่นเมื่อพิจารณาจากรายได้และความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๕,๐๐๐ บาท สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำนาและทำไร่ข้าวโพดในพื้นที่ดังกล่าวในระยะเวลาหนึ่งปี จึงเหมาะสมและเป็นธรรมแก่กรณีแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๒๕,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑/๒๕๖๐)

(๒) การเรียกคืนเงินเลื่อนขึ้นค่าจ้างในฐานะลาภมิควรได้

การที่หน่วยงานของรัฐได้แก้อัตราค่าจ้างในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ทำให้ลูกจ้างประจำดังกล่าวได้รับเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปีไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ แต่เมื่อลูกจ้างประจำมิได้มีหน้าที่

^{๙๙} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๘๒ ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้

^{๑๐๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘๘ หน้า ๗๙



โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างย่อมไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนขั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้การรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าว และถึงแม้ภายหลังจะได้มีการแก้ไขอัตราค่าจ้าง อันถือได้ว่าลูกจ้างประจําที่นั้นตกอยู่ในฐานะรับเงินไว้โดยไม่สุจริต แต่เมื่อเงินค่าจ้างส่วนที่ลูกจ้างรับไปโดยไม่มีสิทธิเป็นเงินที่ปรับเปลี่ยนขึ้น ซึ่งเป็นเงินค่าจ้างที่มีการจ่ายให้กันเป็นรายเดือนในแต่ละเดือน จึงมีจำนวนเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับ และไม่มีสิทธิได้รับปะปนรวมกันอยู่ในขณะที่ใช้จ่ายเงินดังกล่าวย่อมไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้ เมื่อได้นำเงินจำนวนทั้งหมดไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน รวมทั้งชำระหนี้และภาษีแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปี ส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิพร้อมดอกเบี้ยให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ผู้ฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ โดยปรับเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ถูกฟ้องคดีและปรับอัตราค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี โดยใช้วิธีการปรับอัตราค่าจ้างในกลุ่มบัญชีค่าจ้างใหม่ตามแนวระนาบ จากเดิมตำแหน่งช่าง (ช่างโลหะ) ประเภทผู้ชำนาญงาน ชั้น ๔ อัตราค่าจ้างเดือนละ ๒๒,๒๒๐ บาท เป็นตำแหน่งช่าง (ช่างโลหะ) ประเภทผู้ชำนาญงาน ระดับ ช ๔ อัตราค่าจ้างเดือนละ ๒๔,๗๓๐ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ดังกล่าวไม่สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับส่วนราชการอื่น จึงให้นำวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ให้แก้ไขคำสั่งการปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่และเลื่อนขั้นในคราวเดียวกันให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยมีการแก้ไขการเลื่อนขั้นค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจากอัตราค่าจ้างเดือนละ ๒๒,๒๒๐ บาท เป็นเดือนละ ๒๒,๖๘๐ บาท ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป จากผลของคำสั่งดังกล่าว ทำให้อัตราค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไปและทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปี เกินไปโดยไม่มีสิทธิ รวมเป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๘๕ บาท ผู้ฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานการคลังจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนี้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ แต่เพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้สิทธิรับเงินจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีความผิดหรือเกินสิทธิในกรณีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้รับผิดชอบใช้เงินคืนแก่เจ้าหนี้ฐานลามิควรถได้ แต่ศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดประเด็นและได้วินิจฉัยถึงปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ที่แก้ไขอัตราค่าจ้าง ทั้งที่ปัญหาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้อง



โต้แย้งต่อศาล คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นนี้จึงเป็นการวินิจฉัยเกินกว่าข้อพิพาทตามคำฟ้องและเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนลามิควรได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ แก้อัตราค่าจ้างในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ถูกฟ้องคดีเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ โดยให้ได้รับค่าจ้างในกลุ่มใหม่ในขั้นที่ใกล้เคียงในทางที่สูงกว่าเป็นอัตราค่าจ้างเดือนละ ๒๒,๖๘๐ บาท ซึ่งมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างน้อยลงกว่าเดิม โดยมีเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปีส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายเป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๙๕ บาท ดังนั้น เงินจำนวนดังกล่าวจึงเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบอันเป็นลามิควรได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเต็มจำนวน แต่อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงลูกจ้างประจำของผู้ฟ้องคดี ตำแหน่งช่าง (ช่างโลหะ) ซึ่งมีได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างของลูกจ้างประจำกรณีเปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนขั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้ได้ว่าการรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าวเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้หรือสำคัญผิดว่าตนมีสิทธิจะรับเงินนั้นไว้ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินส่วนที่ไม่มีสิทธิไว้โดยสุจริต และถึงแม้ภายหลังผู้ฟ้องคดีจะได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ แก้อัตราค่าจ้างในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ อันถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกอยู่ในฐานะรับเงินไว้โดยไม่สุจริตแล้วและจะต้องคืนเงินดังกล่าวเพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืนก็ตาม แต่เมื่อเงินค่าจ้างส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไปโดยไม่มีสิทธินั้น เป็นเงินที่ปรับเพิ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเรื่อยมาจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยเป็นเงินค่าจ้างที่มีการจ่ายให้กันเป็นรายเดือน ในแต่ละเดือนจึงมีจำนวนเงินส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับปะปนรวมกันอยู่ ซึ่งโดยปกติของวิญญูชนทั่วไปที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเป็นระยะเวลาอันนานนับแต่เวลาที่ได้รับเงินไว้โดยสุจริตถึงเวลาที่ถูกเรียกคืน ในขณะที่ใช้จ่ายเงินดังกล่าวย่อมไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การว่าได้นำเงินจำนวนทั้งหมดไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของผู้ถูกฟ้องคดีและครอบครัว รวมทั้งชำระหนี้และภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปี ส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิรวมเป็นเงิน ๑๐๐,๐๙๕ บาท พร้อมดอกเบี้ย ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๑๒^{๑๐๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๒๙/๒๕๖๐)

^{๑๐๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลามิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลามิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน



๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) การเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างที่ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา

แม้ผู้ว่าจ้างได้เร่งรัดให้ผู้รับจ้างก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาจ้างในขณะที่มีจำนวนเบี้ยปรับใกล้เคียงร้อยละสิบของค่าจ้างแล้วก็ตาม แต่เมื่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องให้ความยินยอมในการเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข เมื่อผู้ว่าจ้างมิได้ดำเนินการตามระเบียบที่กำหนดดังกล่าว การที่ผู้รับจ้างขอลดค่าปรับ แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติไม่ลดค่าปรับย่อมแสดงว่า ผู้รับจ้างไม่ยินยอมที่จะเสียค่าปรับที่สูงเกินร้อยละสิบของค่าจ้าง การที่ผู้ว่าจ้างจะยังคงให้ผู้รับจ้างก่อสร้างงานตามสัญญาต่อไป ก็ควรต้องดำเนินการตามระเบียบพัสดุดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแต่กลับมิได้ดำเนินการปล่อยเวลาให้ล่วงเลย โดยไม่ปรากฏว่าผู้รับจ้างได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างโดยไม่มีเงื่อนไข การกระทำของผู้ว่าจ้าง จึงเป็นการไม่พยายามบรรเทาความเสียหายย่อมมีส่วนผิดที่เป็นเหตุให้เบี้ยปรับสูงเกินส่วน ผู้ว่าจ้างจึงต้องคืนเงินค่าปรับในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้าง

ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลท่ายาง) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างระบบประปาเทศบาลตำบลท่ายาง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เป็นเงิน ๑๙,๙๙๕,๐๐๐ บาท โดยกำหนดค่าจ้างออกเป็น ๑๐ งวด และต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งระหว่างทำงานผู้ฟ้องคดีพบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการทำให้ผู้ฟ้องคดีทำงานไม่เสร็จภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงประธานกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอต่อสัญญาจ้างออกไปอีก ๙๐ วัน และขอให้ปรับเกลี้ยค่าใช้จ่ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการปรับลดค่าเสาเข็มในงานการก่อสร้างหอดังสูงลงจำนวน ๑๑๘,๑๓๘ บาท กับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นหลายส่วน รวมเป็นเงิน ๖๕๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแย้งว่าไม่อนุญาติให้ต่อสัญญาจ้างและไม่อนุญาติในเรื่องขอปรับเกลี้ยค่าใช้จ่ายในการตัดค่าเสาเข็ม ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๙ อุทธรณ์ผลการพิจารณาดังกล่าว และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ขี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานก่อสร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ตามสัญญาและส่งมอบงานงวดที่ ๘ งวดที่ ๙ และงวดที่ ๑๐ ผู้ถูกฟ้องคดีมีการตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และได้ส่งวนสิทธิเรียกค่าปรับในการส่งงานล่าช้าตั้งแต่



วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จำนวน ๒๐๑ วัน วันละ ๑๙,๙๙๕ บาท เป็นเงิน ๔,๐๑๘,๙๙๕ บาท เงินค่าจ้างตามสัญญาจำนวน ๑๙,๙๙๕,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีหักลดงานเสาเข็มก่อสร้างหอดังสูงลงจำนวน ๑๑๘,๑๗๘ บาท คงเหลือเงินค่าจ้างทั้งหมดจำนวน ๑๙,๘๗๖,๘๒๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินค่าปรับไปจำนวน ๔,๐๑๘,๙๙๕ บาท คิดเป็นเงินร้อยละ ๒๐.๒๑๙ ของเงินค่าจ้างตามสัญญา จึงเป็นการปรับที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าวได้เข้าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือ ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับการช่วยเหลือขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกปรับเงินทั้งหมดที่หักไปจำนวน ๒๐๑ วัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินที่ปรับไปทั้งหมดจำนวน ๔,๐๑๘,๙๙๕ บาท และเงินค่างานที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๖๕๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งหมดจำนวน ๔,๖๖๘,๙๙๕ บาท ให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีการติดต่อทวงถาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ และผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในหนี้เงินดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่มีการตรวจรับมอบงานวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงวันฟ้องเป็นเวลา ๑ ปี ๑๑ เดือน ๒๓ วัน เป็นเงินจำนวน ๖๙๓,๒๓๓.๘๐ บาท รวมเงินต้นและดอกเบี้ยถึงวันฟ้องเป็นเงินจำนวน ๕,๓๖๒,๒๒๘.๘๐ บาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๔,๖๖๘,๙๙๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงวันฟ้องเป็นเวลา ๑ ปี ๑๑ เดือน ๒๓ วัน เป็นเงินดอกเบี้ยจำนวน ๖๙๓,๒๓๓.๘๐ บาท รวมเงินต้นและดอกเบี้ยถึงวันฟ้องเป็นเงินจำนวน ๕,๓๖๒,๒๒๘.๘๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๔,๖๖๘,๙๙๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเงินทั้งหมดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างระบบประปาเทศบาลตำบลท่ามาย แต่ต่อมาได้มีการหักลดงานเสาเข็มก่อสร้างหอดังสูงลงจำนวน ๑๑๘,๑๗๘ บาท จึงมีวงเงินค่าก่อสร้างทั้งสิ้น ๑๙,๘๗๖,๘๒๒ บาท และกำหนดการจ่ายเงินออกเป็นงวดๆ รวม ๑๐ งวด โดยกำหนดเริ่มต้นทำงานในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ ขอส่งมอบงานจ้างงวดที่ ๑ และงวดที่ ๓ กับได้มีหนังสือขอส่งมอบงานจ้างงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ขอขยายเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาติให้มีการขยายเวลาตามสัญญาจ้างออกไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๙ ขอส่งมอบงานงวดที่ ๒ งวดที่ ๖ และงวดที่ ๗ เมื่อครบเวลาตามสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจ้งเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานแล้วเสร็จตามสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ซึ่งล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาจำนวน ๒๐๑ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าปรับเป็นรายวัน วันละ ๑๙,๙๙๕ บาท ตั้งแต่วันพ้นวันครบกำหนดตามสัญญาจนถึงวันที่งานแล้วเสร็จบริบูรณ์ เป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๐๑๘,๙๙๕ บาท แต่เนื่องจากข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปรับเป็นรายวันตามข้อ ๑๔ ของสัญญาจ้างดังกล่าว



เป็นข้อตกลงกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้าในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีผิดสัญญา หากสูงเกินส่วนศาลมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าความล่าช้าในการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีอยู่ในความรู้เห็นของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตลอด เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาตามสัญญาแล้วจะเห็นได้ว่างานที่เหลือทั้ง ๓ งาน เป็นงานโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็กโดยเป็นงานถึงน้ำขนาด ๙,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร หอถึงสูงขนาด ๒๕๐ ลูกบาศก์เมตร งานทางและงานสาธารณูปโภคอื่นๆ ปริมาณงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาที่เหลือตามสัญญาซึ่งเหลืออยู่เพียง ๑ วัน อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาและเมื่อไม่ได้รับการขยายเวลาก็มีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้ง ย่อมเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดียังประสงค์จะทำงานตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคงให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการต่อไปโดยสงวนสิทธิเรียกเบี้ยปรับจึงเป็นการชอบด้วยเหตุผล แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๐ เรงัดให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งขณะนั้นจำนวนเบี้ยปรับใกล้เคียงร้อยละสิบของค่าจ้าง ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๑^{๑๐๒} กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีให้ความยินยอมในการเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว นอกจากนี้ในเวลาต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๐ ขอลดค่าปรับ แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติไม่ลดค่าปรับเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ในลักษณะเช่นนี้ย่อมแสดงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมที่จะเสียค่าปรับที่สูงเกินร้อยละสิบของค่าจ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยังคงให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานตามสัญญาต่อไป ก็ควรต้องดำเนินการตามระเบียบพัสดุดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ แต่ปล่อยให้ล่วงเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการไม่พยายามบรรเทาความเสียหายจึงมีส่วนผิดที่เป็นเหตุให้เบี้ยปรับสูงเกินส่วน ดังนั้นเมื่อพิเคราะห์ทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกับสภาพหรือผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ปฏิบัติมาในการก่อสร้างจนกระทั่งแล้วเสร็จ จึงควรลดเบี้ยปรับลงโดยให้คิดค่าปรับตั้งแต่วันพ้นกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้ลดหรือลดค่าปรับ จำนวน ๑๔๐ วัน คิดเป็นเบี้ยปรับจำนวน ๒,๗๙๙,๓๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับให้กับผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๒๑๙,๖๙๕ บาท ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ข้อกำหนด

^{๑๐๒} - ^{๑๐๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๑ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น



ข้อ ๑๓๑^{๑๐๓} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ใช่ข้อบังคับที่ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีเรียกค่าปรับหรือค่าเสียหายเกินร้อยละ ๑๐ ของราคาจำนำ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้มีข้อตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกค่าปรับได้ตามข้อ ๑๔ ของสัญญาจำนำ นั้น แม้ระเบียบดังกล่าวไม่ได้ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะเรียกเบี้ยปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของราคาจำนำก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ต้องใช้และถือปฏิบัติตามข้อ ๑๓๑^{๑๐๔} ของระเบียบดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่สัญญาและป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวและปล่อยปละละเลย จนมีเหตุให้สามารถเรียกเอาเบี้ยปรับรายวันได้มากขึ้น หากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับดังกล่าวสูงเกินส่วน ศาลก็มีอำนาจที่จะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓^{๑๐๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๒,๐๑๙,๔๙๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยกและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑,๒๑๙,๖๙๕ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๖/๒๕๖๐)

(๒) การจ่ายค่าตอบแทนให้กับเอกชนที่เข้าร่วมหรือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้มีคำสั่งให้บุคคลใดเข้าดูแลสถานที่ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานทางปกครองและตกลงที่จะจ่ายค่าตอบแทนให้กับบุคคลผู้ดูแลสถานที่นั้น แม้การออกคำสั่งดังกล่าวจะทำให้ขึ้นในลักษณะของคำสั่งและค่าตอบแทนใช้คำว่าเบี้ยเลี้ยงก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งที่ให้บุคคลที่เข้าดูแลสถานที่พิพาท เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีจึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองได้

^{๑๐๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป

นอกจากกรณีดังกล่าวไว้ในมาตรา ๓๗๙ และ ๓๘๒ ท่านให้ใช้วิธีเดียวกันนี้บังคับ ในเมื่อบุคคลสัญญาว่าจะให้เบี้ยปรับเมื่อตนกระทำความหรืองดเว้นกระทำการอันหนึ่งอันใดนั้นด้วย



ให้เอกชนเข้าร่วมหรือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองให้บรรลุผล จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าตอบแทนให้กับผู้ดูแลสถานที่ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลเขาแหลม) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตำบลเขาแหลม อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี ไปอยู่เวรยามที่ศูนย์การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท ส่งเสริมการผลิตและการตลาดผลผลิตจังหวัดลพบุรี โดยตกลงจะจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้คนละ ๑๓๔ บาท ต่อวัน และต่อมา ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ได้ปรับเปลี่ยนเป็นจ่ายเบี้ยเลี้ยงคนละ ๔,๐๐๐ บาท ต่อเดือน แต่เมื่อถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิเสธการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยอ้างว่าการจ่ายดังกล่าวเป็นการผิดระเบียบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าได้ดูแลรักษาศูนย์การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทฯ ตลอดมา และไม่เคยได้รับหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกการจ้าง จึงยังมีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนดังกล่าวตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๑ ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๒ เป็นเวลา ๑๕ เดือน คิดเป็นเงินคนละ ๖๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๒๐,๐๐๐ บาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินคนละ ๖๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขาแหลม มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่เวรยามศูนย์การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท ส่งเสริมการผลิตและการตลาดผลผลิตจังหวัดลพบุรี โดยจ่ายค่าตอบแทนเป็นเบี้ยเลี้ยงให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น แม้จะทำขึ้นในลักษณะของคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล และค่าตอบแทนใช้คำว่าค่าเบี้ยเลี้ยงก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของคำสั่งข้างต้นโดยตลอดแล้ว คำสั่งดังกล่าวเป็นสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับที่จะดูแลรักษาความปลอดภัยของศูนย์การเรียนรู้ฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีก็รับที่จะจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทนในการทำงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และสัญญานี้มีมูลมาจากการที่จังหวัดลพบุรีได้ขอความร่วมมือผู้ถูกฟ้องคดีให้ช่วยดูแลรักษาศูนย์การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท ส่งเสริมการผลิตและการตลาดผลผลิตจังหวัดลพบุรี ซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๖ ตำบลเขาแหลม อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี อันเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ทำสัญญาโดยทำเป็นคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าดูแลสถานที่ดังกล่าวแทนผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ตามมาตรา ๖๗ (๙)^{๑๐๖} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

^{๑๐๖} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

๑. ฯลฯ

๑. ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)



บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗) สัญญานี้จึงเป็นสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครอง ได้ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมหรือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีให้บรรลุผล จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓^{๑๐๗} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)^{๑๐๘} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๑ จนถึงสิ้นเดือนเมษายน ๒๕๕๑ เดือนละ ๔,๐๐๐ บาท เป็นเงินคนละ ๘,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖,๐๐๐ บาท ซึ่งต่อมาในชั้นอุทธรณ์ ไม่ปรากฏว่ามีคู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์โต้แย้งว่า คำวินิจฉัยในส่วนที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้นไม่ถูกต้อง กรณีจึงถือได้ว่าคำวินิจฉัยที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓^{๑๐๙} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าเบี้ยเลี้ยงให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินคนละ ๘,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖,๐๐๐ บาท ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๑/๒๕๖๐)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐๖)

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

^{๑๐๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

าลฯ

าลฯ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

^{๑๐๘} อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๑

^{๑๐๙} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด





ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทร ๐ ๒๑๔๔ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

<http://www.admincourt.go.th>

ท้องถนุดสื่อประขำลัมพ้ันร้อล้กกรอนน้กส์



ผู้สนจ้สามารถถ้ดถ้ตามร้บขมและดำนวณ้โหลดสื่อประขำลัมพ้ันร้อล้กกรอนน้กส์เกี่ยวกับศาลปกครอง และตัวอย่างคด้ป้กครองน้รूपแบบต้ง ๆ อำนท น้หนังสือ สำนรคด้วญญู ว้ดถ้ท้ศน้ ำพยนตร้กำรตุน เป็นต้งน้ โดยสแกน QR Code

<http://bit.ly/2k1Fdws>

สแกนควอร้กำรค้ด เพื่อร้บขม
สื่อประขำลัมพ้ันร้อล้กกรอนน้กส์