



แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙



คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นี้ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์

โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นครั้งที่ผ่านๆ มา คือ สรุปเรียงตามลำดับของคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการได้ตามสมควร และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาเวอร์ (Konrad Adenauer Stiftung) เป็นอย่างยิ่ง ที่มองเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนในการจัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือเล่มนี้



(นายสุรพันธ์ บุรานนท์)

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่ง

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก)
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
(๑.๑) กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	
(๑) แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือน	๒
(๒) แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ	๙
(๓) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น	๑๒
(๔) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุมัติค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	๑๔
(๑.๒) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย	๑๗
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๒๑
(๒.๑) กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่	
(๑) แนวทางปฏิบัติที่ถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๒๑
(๒) แนวปฏิบัติที่ถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๓๑
(๓) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ	๓๔

(๒.๒) กรณีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง	๓๗
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๔๑
(๑) แนวทางการปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในความผิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้	๔๑
(๒) แนวทางการปฏิบัติในการออกเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน	๔๒
(๓) แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลของหน่วยงานของรัฐ	๔๔
(๔) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	๔๗
(๕) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน	๕๑
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๕๔
(๑) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกให้รับผิดชอบตามสัญญาว่าด้วยการศึกษา	๕๔
(๒) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำข้อกำหนดในการจัดซื้อจัดจ้าง	๕๖
(๓) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเลิกจ้างพนักงานจ้าง	๕๙
(๔) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดของพนักงานจ้างก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง	๖๒

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สำนักงานศาลปกครองได้คัดเลือกคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมาจัดทำสรุป เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๑) แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือน

การที่กฎหมายหรือระเบียบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้สามารถนำกฎหมาย หรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน หรือลูกจ้างมาใช้บังคับโดยอนุโลม มีผลเป็นการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับโดยปรับให้เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่จะนำมาใช้เท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า จำเป็นต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนวินัยจากข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๕๙/๒๕๕๙)

(๒) แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น หากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนั้นพิสูจน์ได้ว่าเป็นไปตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจ มากกว่าจะเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ มีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๓/๒๕๕๙)

(๓) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นไม่ไปขึ้นบัญชีทหารกองเกินภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้จะถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่เมื่อภายหลังผู้สมัครคนดังกล่าวได้แสดงตนเพื่อขอขึ้นบัญชีทหารกองเกินและรับโทษปรับตามกฎหมาย มีผลทำให้คดีอาญาละเลิกล้ม และไม่ได้หมายความว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ไม่เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นผู้เสื่อมเสียทางศีลธรรมอันเป็นลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกตั้ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๔๓/๒๕๕๙)

(๔) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุมัติค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

ภายหลังเดินทางไปราชการระหว่างวันที่ ๒๒ ถึงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใช้สิทธิลาพักผ่อนตั้งแต่วันที่ ๒๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกลับถึงหน่วยงานเจ้าสังกัดในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เมื่อเจ้าหน้าที่ยื่นใบเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นรายงานการเดินทางต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าสังกัดภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันกลับท้องถิ่น จึงมีหน้าที่ต้องอนุมัติการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว แม้จะไม่ได้ยื่นใบเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ตาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐๑/๒๕๕๙)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ในการออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้นแล้ว ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และรับฟังพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ความจริงโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๔๙/๒๕๕๙)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

๒.๑ กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

(๑) แนวทางปฏิบัติที่ถือไม่ได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

หากยังมีกรณีที่ต้องหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือต้องรอฟังผลคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ยังถือไม่ได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๙/๒๕๕๙)

เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการโดยคณะอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนโดยครบถ้วน ในการแจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลข่าวสารอยู่ในความครอบครอง พิจารณาเรื่องร้องเรียนอีกครั้งหนึ่งแล้ว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นว่าหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลข่าวสารอยู่ในความครอบครองละเลยต่อหน้าที่ในการพิจารณาแจ้งผลการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แม้จะไม่มีข้อมูลนอกเหนือจากที่เคยจัดส่งให้ผู้ร้องเรียน ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๓/๒๕๕๙)

(๒) แนวปฏิบัติที่ถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ใช่ว่าข้อโต้แย้งที่หน่วยงานของรัฐสามารถไม่ออกคำสั่งทางปกครองได้ เมื่อได้รับคำขอเพื่อพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ จะอ้างว่าต้องรอผลการหาหรือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้ หากเวลาผ่านไปนาน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง จะถือว่าละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๒๒/๒๕๕๙)

(๓) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ

หากวิธีการที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดให้ผู้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต้องปฏิบัติ เป็นวิธีการที่ไม่สามารถป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปได้ แม้ผู้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจะได้ดำเนินการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้ว แต่ก็เพียงบางส่วน จึงถือว่าหน่วยงานทางปกครองมิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๒๔/๒๕๕๙)

(๒.๒) กรณีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการไว้ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองภายในกรอบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ๙๐ วันทำการ นับแต่วันที่รับคำขอ และในปัจจุบัน มาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ ยังได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถือปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย ดังนั้น หากกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำขอไว้ หน่วยงานของรัฐ

ต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖๗/๒๕๕๙)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) แนวทางการปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในความผิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้

การกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดในทางละเมิดที่เป็นหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติต้องพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้น หน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย จึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙ วินิจฉัยโดยมติที่ประชุมใหญ่)

(๒) แนวทางการปฏิบัติในการออกเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน จะต้องตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบก่อนที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งข้อมูลจากเอกสารของผู้ยื่นคำขอและจากระบบจัดเก็บข้อมูล

ของหน่วยงานทุกช่องทาง เมื่อพบข้อมูลอันชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัย จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยละเอียดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง หากพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติตามที่กฎหมาย หรือระเบียบกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นและเกิดความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าว ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนผู้สุจริต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๔๗/๒๕๕๙)

(๓) แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลของหน่วยงานของรัฐ

ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน หากดำเนินโครงการทั้งที่เล็งเห็นได้อยู่แล้วว่าจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน และต่อมาเกิดความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการดำเนินโครงการ ถือเป็นการละเมิด จำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย นอกจากนี้ หากมีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการใดก่อนดำเนินโครงการ หน่วยงานของรัฐก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นนั้นก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑๗/๒๕๕๙)

(๔) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเขตการก่อสร้างตามโครงการที่ถูกเวนคืนในแต่ละพื้นที่ ต้องไม่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ราษฎรในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๐๔/๒๕๕๙)

(๕) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน

แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ จะไม่กำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไว้อย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุในการเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร หากหน่วยงานของรัฐผู้เวนคืน

(ช)

ไม่นำที่ดินไปใช้ หรือนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ แต่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน
เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน มีสิทธิเรียกที่ดินดังกล่าวคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
อ.๓๑๒/๒๕๕๙)

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับ
สัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกให้รับผิดชอบตามสัญญา รับทุนการศึกษา

หน่วยงานทางปกครองไม่อาจบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้รับทุนการศึกษาชดใช้เงิน
ทุนการศึกษาได้ ในกรณีที่ยังไม่ได้แจ้งให้ทราบก่อนไปศึกษาว่ามีข้อผูกพันที่ต้องกลับมาใช้ทุน
หรือจัดให้บุคคลผู้รับทุนการศึกษาทำสัญญาผูกพันในอันที่จะต้องกลับมาปฏิบัติราชการ
หรือชดใช้เงินทุนการศึกษาหากกลับมาปฏิบัติราชการไม่ครบตามกำหนดระยะเวลาในสัญญา
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๙/๒๕๕๙)

(๒) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำข้อกำหนดในการจัดซื้อจัดจ้าง

ในกรณีที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำพัสดุที่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวง
อุตสาหกรรมแล้ว หน่วยงานทางปกครองจะต้องระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำใน
ประเทศไทย ซึ่งแสดงเครื่องหมายหรือผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองคุณภาพ เพื่อให้มีการ
แข่งขันเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยเท่านั้น หากไม่ระบุความต้องการดังกล่าวไว้ใน
ประกาศประกวดราคาและข้อกำหนดการจัดซื้อจัดจ้าง มีผลให้ประกาศเฉพาะในส่วนที่มีผลให้
ผู้เสนอราคาสามารถเสนอผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำในประเทศไทยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๑/๒๕๕๙)

(๓) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเลิกจ้างพนักงานจ้าง

เมื่อพนักงานจ้างมาลงชื่อปฏิบัติงานแล้ว แต่หน่วยงานไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ จึงถือว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้าง และจะอ้างว่าเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาเป็นเหตุเลิกจ้างไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๐๘-๑๘๑๐/๒๕๕๙)

(๔) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดของพนักงานจ้างก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง

ในการสอบสวนทางวินัย หน่วยงานทางปกครองต้องเรียกพนักงานจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาให้ถ้อยคำในการสอบสวนชั้นต้น อันเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโต้แย้งและคัดค้านข้อกล่าวหาของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง หากมิได้ดำเนินการเช่นนั้น แล้วนำผลการสอบสวนดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเลิกจ้างจะทำให้เป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๔๓/๒๕๕๙)

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัย
ของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ พบว่ามีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ เหมาะที่จะนำมาจัดทำสรุปเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานศาลปกครองจึงได้คัดเลือกคำวินิจฉัยดังกล่าวมาจัดทำแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ฉบับนี้ ซึ่งคำวินิจฉัยที่คัดเลือกมาจัดทำในครั้งนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

^๑พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๑) แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือน

การที่กฎหมายหรือระเบียบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้สามารถนำกฎหมาย หรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างมาใช้บังคับโดยอนุโลม มีผลเป็นการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับโดยปรับให้เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่จะนำมาใช้เท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องแต่งตั้งกรรมการสอบวินัยจากข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ปลดออกจากราชการกรณีอนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์บรรทุกขนาด ๑ ตัน จำนวน ๗๕ คัน ในวงเงิน ๕๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ คือ อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากผู้ที่มีใช้ผู้เสนอราคาต่ำสุด และมีการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ขาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน รวมทั้งมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนกรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหา และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ประธานกรรมการการเลือกตั้ง) มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งและเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

แก่ผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒^๓ กำหนดให้ในกรณีที่ระเบียบฯ นี้ ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใด และไม่มีระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดหรือมติของคณะกรรมการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ ให้ใช้กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างในเรื่องนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๖^๔ กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการพลเรือนอย่างน้อย ๓ คน อันประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีกจำนวน ๒ คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ กรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับการแต่งตั้งจากประธานกรรมการการเลือกตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่บังคับบัญชาพนักงาน/ลูกจ้าง ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายและมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานประเภทบริหารระดับสูง ระดับ ๑๑ ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือน การนำข้อกฎหมายที่ใช้กับข้าราชการพลเรือน

^๓ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๔ ในกรณีที่ระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใดและไม่มีระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดหรือมติของคณะกรรมการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ ให้ใช้กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างในเรื่องนั้นมาบังคับใช้โดยอนุโลม

^๔ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๓ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ในกรณีจำเป็นจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้ และให้นำข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๒๐ และข้อ ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

มาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงไม่ใช่บทบังคับเด็ดขาดที่จะต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้น แต่สามารถแต่งตั้งจากข้าราชการหรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมมาเป็นกรรมการสอบสวนได้ และการแต่งตั้งประธานกรรมการต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี การที่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการสอบสวนรวมทั้งหมด ๓ ราย ได้แก่ เลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งตามกฎหมายข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตำแหน่งดังกล่าวหมายถึงข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับ ๑๑ แม้ในขณะที่แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการสอบสวนจะยังเป็นเพียงรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวก็ตาม ก็ต้องถือว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา ส่วนการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือทบวง หรือพนักงานประเภท ผู้บริหารระดับสูง ระดับ ๑๑ ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นประธานกรรมการสอบสวนนั้น การแต่งตั้งบุคคลทั้งสามเป็นประธานกรรมการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนในระดับที่ไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี โดยไม่ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แม้ว่าจะเรียกคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ จะไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ความเห็นชอบในกิจการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการสอบสวนวินัยของผู้ฟ้องคดี และข้อ ๓๒ (๑) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา^๕ มิได้กำหนดให้การพิจารณาต้องผูกพันตามคณะกรรมการ

^๕ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๓๒ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้เสนอสำนวนการสอบสวนมาแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนการสอบสวนตามข้อ ๓๔ ข้อ ๓๕ ข้อ ๓๖ และข้อ ๓๗ แล้วดำเนินการดังต่อไปนี้ (มีต่อ)

สอบสวนเสียงข้างมาก คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องมีมติตามความเห็นของ คณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก ประกอบกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ หรือพนักงานเป็นกรณีที่ทางราชการมุ่งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ของทางราชการ การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาแยกออกมาจากการ ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดในทางแพ่งและทางอาญารวมถึงการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณารายงานผลการสอบสวนโดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไต่สวนในเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ยังไม่มีการสอบสวน ในความผิดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีมติให้คณะกรรมการสอบสวน ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีต่อไปนั้น เป็นการดำเนินการทางวินัยตามข้อ ๗๙ ของระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒^๖ อันเป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ลงโทษปลด ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ตามข้อ ๕๕ วรรคสาม ของระเบียบเดียวกัน^๗ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าการลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิด จึงมีมติให้ลดโทษ ผู้ฟ้องคดีจากโทษปลดออกเป็นลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๑๐ เป็นเวลา ๔ เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๙ ให้ลดโทษจากโทษปลดออกจากราชการ เป็นลงโทษ ตัดเงินเดือนร้อยละ ๑๐ เป็นเวลา ๔ เดือน แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕)

(๑) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดหรือไม่มีเหตุที่จะ ให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๕ สมควรยุติเรื่อง หรือกระทำผิดที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

^๖ ระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒

^๗ ข้อ ๗๙ วรรคหนึ่ง เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยตามระเบียบไปแล้ว ให้อย่างงานการดำเนินการทางวินัยหรือการสอบสวนต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงเลขาธิการหรือประธาน กรรมการหรือคณะกรรมการแล้วแต่กรณี

^๘ ระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒

^๙ ข้อ ๕๕ วรรคสาม การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเหตุครบวาระไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ จึงให้
งดโทษตัดเงินเดือน ดังนั้น คำสั่งลงโทษให้ปลดออกจากราชการจึงถูกเพิกถอนโดยปริยาย
และถูกแทนที่โดยคำสั่งตัดเงินเดือนแล้ว และเมื่อในการประกวดราคาซื้อรถยนต์บรรทุกของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีผู้มายื่นประกวดราคา ๓ ราย ปรากฏว่า บริษัท ต. เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด
คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคารายงานให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีลงนามรับทราบ
และให้เชิญผู้แทนบริษัทมาชี้แจงเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยบริษัท ต. มีบันทึกต่อท้าย
ใบเสนอราคาที่เสนอไว้ ระบุว่าราคาที่เสนอเป็นราคาต่ำสุดซึ่งได้ลดลงเป็นพิเศษแล้ว
จึงยืนยันราคาเดิม แต่บริษัท อ. ซึ่งเสนอราคาต่ำเป็นอันดับสองมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดี เสนอขอ
ลดราคาการรถยนต์จากราคาเดิมคันละ ๗๖๔,๐๐๐ บาท ลงเหลือคันละ ๗๔๐,๐๐๐ บาท รวมทั้ง
ชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีสั่งการให้คณะกรรมการพิจารณาผลการ
ประกวดราคาพิจารณา คณะกรรมการฯ รายงานสรุปว่า มีกรรมการ ๑ ราย เสนอความเห็นให้จัดซื้อ
จากบริษัทฯ ต. ส่วนกรรมการอีก ๔ ราย เสนอความเห็นเห็นว่าบริษัท อ. เสนอราคาต่ำกว่าผู้เสนอราคา
ต่ำสุด อันเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และอยู่ในอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาจัดซื้อได้
แต่ไม่อยู่ในอำนาจคณะกรรมการฯ ที่จะรับไว้พิจารณา จึงเสนอให้ยกเลิกการประกวดราคา
ผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วสั่งการอนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากบริษัท อ. จำนวน ๗๕ คัน โดยให้ขอ
ต่อรองราคารลงมาอีกเพื่อประโยชน์สูงสุดของสำนักงาน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้
เปลี่ยนแปลงรายละเอียดเงื่อนไขในการส่งมอบพัสดุเกี่ยวกับสถานที่ส่งมอบ การจดทะเบียน
และงวดการชำระเงินค่าพัสดุ และลงนามในสัญญาฉบับบริษัท อ. โดยตกลงซื้อรถยนต์บรรทุก
(ดีเซล) ขนาด ๑ ตัน เห็นว่า ตามข้อ ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ
พ.ศ. ๒๕๓๕^๔ ที่นำมาใช้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ด้วย กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผล

^๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๐ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบราคา เอกสารหลักฐานต่าง ๆ พัสด
ตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไข
ในเอกสารประกวดราคา

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของ หรืองานจ้าง หรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบ
แล้ว ตาม (๑) ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอ
ราคารายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ฯลฯ

ฯลฯ

การประกวดราคา พิจารณาคัดเลือกสิ่งของที่ตรวจสอบแล้วถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แล้วเสนอให้ซื้อจากผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุด การพิจารณาคัดเลือกจึงต้องพิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติของสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาจากราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจำนวน ๔ คนจาก ๕ คน ที่เสนอให้ยกเลิกการประกวดราคาแล้ว เห็นได้ว่ารยยนต์จากบริษัท อ. เหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มากกว่ารยยนต์จากบริษัท ต. ทั้งตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เรื่อง ประกวดราคาซื้อรยยนต์บรรทุก ข้อ ๖.๕ ก็กำหนดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาที่ต่ำสุด หรือราคาหนึ่งราคาใด หรือราคาที่จะเสนอทั้งหมดก็ได้ และอาจพิจารณาเลือกซื้อในจำนวนหรือขนาดหรือเฉพาะรายการหนึ่งรายการใด หรืออาจยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่พิจารณาจะซื้อเลยก็ได้ สุดแต่จะพิจารณา ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสำนักงานเป็นสำคัญ และให้ถือว่า การตัดสินใจของสำนักงานเป็นเด็ดขาด ผู้เสนอราคาจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ มิได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิพิจารณาคัดเลือกจัดซื้อสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด และกรณีนี้ทางราชการไม่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาอันเป็นเหตุให้ต้องพิจารณายกเลิกการประกวดราคาตามข้อ ๕๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕^๙ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อรยยนต์จากบริษัท อ. มีคุณสมบัติและเงื่อนไขการส่งมอบเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มากกว่ารยยนต์จากบริษัท ต. การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยกเลิกการประกวดราคา แต่อนุมัติให้จัดซื้อรยยนต์จากบริษัท อ. จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งได้จัดซื้อในราคาที่ต่ำกว่ารยยนต์จากบริษัท ต. จึงไม่เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีความผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงาน และความอดสาหะเอาใจใส่และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงาน ตามข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง

^๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๓ หลังจากการประกวดราคาแล้วแต่ยังไม่ได้ทำสัญญาหรือตกลงซื้อหรือจ้างกับผู้เสนอราคารายใด ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายการละเอียด หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณายกเลิกการประกวดราคานั้น

ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๐} และไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน ตามข้อ ๖๒ ของระเบียบดังกล่าว^{๑๑} คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๙ ที่ให้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีกรณีฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวและให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากปลดออกจากราชการ เป็นลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๑๐ เป็นเวลา ๔ เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับคำสั่งลงโทษให้ปลดออกจากราชการ แต่ที่สุดในชั้นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลดโทษจากปลดออก เป็นตัดเงินเดือนร้อยละ ๑๐ เป็นเวลา ๔ เดือน แต่ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว เพราะครบวาระ จึงให้งดโทษ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายเป็นตัวเงินจากการถูกตัดเงินเดือน ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้เป็นการดำเนินการไปตามที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน การเผยแพร่ข่าวกรณีดังกล่าวไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการจงใจกลั่นแกล้งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๙/๒๕๕๙)

หมายเหตุ คดีนี้ นอกจากจะเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังเป็นแนวปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างด้วย เนื่องจากว่า มาตรา ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการให้พิจารณาคุณภาพและคุณสมบัติของพัสดุนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาจากราคาต่ำสุดแต่เพียงอย่างเดียว การที่หน่วยงานไม่ทำสัญญากับผู้เสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคา แต่ได้ตกลงทำสัญญากับผู้เสนอราคาที่เสนอพัสดุที่มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ราชการมากกว่า แม้จะมีการต่อราคาให้ต่ำ

^{๑๐} ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๑๑} ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง พนักงานต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางสำนักงาน และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่

^{๑๒} ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๖๒ พนักงานต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบ และแบบธรรมเนียมของสำนักงาน

กว่าผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยไม่ได้ยกเลิกการประกวดราคา ก็ถือเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคา และไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น หากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนั้นพิสูจน์ได้ว่าเป็นไปตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจ มากกว่าจะเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ มีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิม ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการ กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ต่อมา ได้รับคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕) ที่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง อีกทั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสุดท้ายยังไม่เกินสองปี จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนได้รับคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งสุดท้ายไม่ครบสองปี ทั้งการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอนก็ไม่ได้เป็นการแต่งตั้งเลื่อนระดับขั้นของตำแหน่ง หรือเป็นการแต่งตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมที่ถูกยกเลิก หรือถูกตัดโอนไปให้ส่วนราชการอื่น หรือเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายเวร ผู้ช่วยนายเวร นายตำรวจราชสำนักประจำ หรือเป็นการแต่งตั้งนายเวร ผู้ช่วยนายเวรอันเนื่องมาจากผู้บังคับบัญชาได้เปลี่ยนแปลงสถานภาพหรือนายตำรวจราชสำนักประจำไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อยกเว้นที่กำหนดในกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งเมื่อพิจารณาถึงประวัติการรับราชการของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๘ ปรากฏ

ว่าผู้ฟ้องคดีได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน ๒ ขั้น ๑๒ ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน ๑.๕ ขั้น ๘ ครั้ง และก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการ กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี สังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (บช.ก.) ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งผู้กำกับศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ โรงเรียนนายร้อยตำรวจมาก่อน อันเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งรองผู้บังคับการ กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีประวัติการรับราชการและมีความรู้ความสามารถเหมาะสมสอดคล้องกับงานในตำแหน่งรองผู้บังคับการ กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี การดำรงตำแหน่งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงย่อมเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ทางราชการมากกว่าการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง) ทำบัญชีขอความเห็นชอบให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีออกนอกสังกัดเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีขาดวิสัยทัศน์ ความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งปัจจุบัน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใดให้เชื่อได้ว่าเป็นเช่นนั้นจริง อีกทั้ง เมื่อพิจารณาหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีสับเปลี่ยนตำแหน่งกับพันตำรวจเอก พ. รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพะเยา ก็ระบุเหตุผลไว้แต่เพียงว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติประสงค์ให้แต่งตั้งพันตำรวจเอก พ. มาดำรงตำแหน่งในสังกัดกองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี จึงเชื่อได้ว่าการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมากกว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอย่างยิ่ง ตามที่กฎ ก.ตร. กำหนดไว้ แม้ก่อนศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นจากตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นผู้บังคับการประจำตำรวจภูธรภาค ๕ แล้ว ก็ได้มีผลต่อการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่พิพาทนั้นแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังยืนยันความประสงค์ว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้เลื่อนตำแหน่งแล้ว ก็ยังประสงค์ขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่พิพาทนั้นต่อไป จึงเป็นดุลพินิจที่ศาลจะพิจารณาคดีนี้ต่อไปโดยไม่จำหนำคดีได้อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งอื่นแล้ว ย่อมไม่อาจย้อนกลับมาดำรงตำแหน่งเดิมก่อนถูกแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้อีก และการที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งพิพาทในคดีนี้ ย่อมหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง ย่อมจะมีผลกระทบถึงข้าราชการรายอื่นที่ได้รับการเลื่อน

และแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการกองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง และตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอนแทนผู้ฟ้องคดี รวมทั้งตำแหน่งอื่น ๆ ที่มีการเลื่อนและแต่งตั้งเกี่ยวข้องต่อเนื่องกันอีกหลายตำแหน่ง จึงเห็นว่าการที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งพิพากษาในคดีนี้โดยไม่ให้มีผลย้อนหลังย่อมจะเหมาะสมและเป็นธรรมแก่กรณีมากกว่า ดังนั้นการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ เฉพาะที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ และเพิกถอนมติของ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน จึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เฉพาะที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพิกถอนมติของ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้การเพิกถอนดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ มิให้ส่งผลกระทบกระเทือนกับการดำรงตำแหน่งปัจจุบันและสิทธิตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๓/๒๕๕๙)

หมายเหตุ เพื่อไม่ให้กระทบกับการบริหารราชการแผ่นดิน คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงกำหนดคำบังคับให้การเพิกถอนคำสั่งที่พิพากษามีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่าใด ดังต่อไปนี้ (๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ... วรรคท้ายบัญญัติว่า ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ยังได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการ

ดำเนินการให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษา ตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ที่กำหนดให้ศาลสามารถมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ไว้ในคำพิพากษาได้

(๓) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นไม่ไปขึ้นบัญชีทหารกองเกินภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้จะถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่เมื่อภายหลังผู้สมัครคนดังกล่าวได้แสดงตนเพื่อขอขึ้นบัญชีทหารกองเกินและรับโทษปรับตามกฎหมาย มีผลทำให้คดีอาญาเล็กน้อย และไม่ได้หมายความว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ไม่เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นผู้เสื่อมเสียทางศีลธรรมอันเป็นลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกตั้ง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า อำเภอกุมภวาปีได้ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยกำหนดให้วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน มีผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ๓ คน ได้แก่ นาย ส. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ นาย ป. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครหมายเลข ๓ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นาย ส. ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอกุมภวาปี) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งให้นาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ คัดค้านการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไปยังผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แจ้งผลการคัดค้านต่อผู้ฟ้องคดีว่า นาย ส. มีคุณสมบัติของผู้จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม และมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ แจ้งผลคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีว่า จังหวัดอุดรธานีพิจารณาแล้วเห็นว่านาย ส. มีคุณสมบัติเป็นผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม จึงให้ยุติเรื่อง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่สองเป็นผู้ใหญ่บ้าน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นาย ส. ไม่ไปขึ้นบัญชี

ทหารกองเกินในเวลาที่ถูกหมายกำหนด เป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามที่ถูกหมายบัญญัติ ซึ่งถือว่า นาย ส. กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่เมื่อภายหลัง นาย ส. ได้แสดงตนเพื่อขอลงบัญชีทหารกองเกินและรับโทษปรับตามกฎหมายแล้ว ย่อมมีผลให้คดีอาญาเลิกกันตามมาตรา ๓๗ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร อันมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนชาวไทยทุกคนต้องมีหน้าที่เสียสละเพื่อส่วนรวมในการรับราชการทหาร แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗๓ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเป็นผู้ที่ไม่เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ หรือเป็นผู้เลื่อมใสในทางศีลธรรม ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างต่อศาลยังฟังไม่ได้ว่านาย ส. เป็นผู้ที่ไม่เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจหรือเป็นผู้เลื่อมใสในทางศีลธรรมตามมาตรา ๑๒ (๔) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗^{๑๒} และโทษที่นาย ส. ได้รับมิใช่โทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งความผิดที่นาย ส. ได้รับโทษมิใช่ความผิดตามกฎหมาย

^{๑๒} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม

ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๔) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๘) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเลื่อมใสในทางศีลธรรม

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่นาย ส. ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ มิได้มีผลให้นาย ส. เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๑๐) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่านาย ส. มิได้เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน บ้านโนนน้ำย้อย หมู่ที่ ๑๓ ตำบลแซแล อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี จึงชอบด้วยกฎหมาย นั้น พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๔๓/๒๕๕๙)

๔) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุมัติค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

ภายหลังเดินทางไปราชการระหว่างวันที่ ๒๒ ถึงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใช้สิทธิลาพักผ่อนตั้งแต่วันที่ ๒๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกลับถึงหน่วยงานเจ้าสังกัดในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เมื่อเจ้าหน้าที่ยื่นใบเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นรายงานการเดินทางต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าสังกัดภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันกลับท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ต้องอนุมัติการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว แม้จะไม่ได้ยื่นใบเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ตาม

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีนครสุราษฎร์ธานี) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่อื่นรวม ๔ คน เดินทางไปราชการที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ ๒๒ ถึงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ตามระเบียบ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการรวมทั้งสิ้น ๕,๔๘๘ บาท แต่เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งทำหนังสือกองคลัง เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ว่า การเดินทางไปราชการของผู้ฟ้องคดีถือเป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงต้องเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณดังกล่าว ไม่สามารถเบิกจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

ได้ตามระเบียบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้หรือไม่ และผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีหนังสือแจ้งว่าต้องเบิกจากงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพิจารณาออกคำสั่งเรื่องการขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้คืนฎีกา หรือที่ไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินในการเดินทางไปราชการของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินทดรองจ่ายราชการคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เดินทางไปชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร อันมีลักษณะเป็นการไปปฏิบัติราชการชั่วคราวนอกที่ตั้งสำนักงานซึ่งปฏิบัติราชการปกติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา จึงเป็นการเดินทางไปราชการชั่วคราว ตามข้อ ๑๒ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖^{๓๓} ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราว และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต้องจ่ายเนื่องในการเดินทางไปราชการ ตั้งแต่วันที่ได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ตามข้อ ๑๓ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ประกอบกับข้อ ๗ (๒) ของระเบียบดังกล่าว^{๓๔} เมื่อภายหลังจากการเดินทางไปชี้แจงข้อเท็จจริง

^{๓๓} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖

ข้อ ๑๒ การเดินทางไปราชการชั่วคราว ได้แก่

(๑) การไปปฏิบัติราชการชั่วคราวนอกที่ตั้งสำนักงาน ซึ่งปฏิบัติราชการปกติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือตามหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการโดยปกติ

^{๓๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖

ข้อ ๗ สิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการหรือวันที่ออกจากราชการแล้วแต่กรณี โดยให้ผู้ที่มิอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การส่วนตำบล ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกเทศมนตรี เลขานุการ (มีต่อ)

ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ระหว่างวันที่ ๒๒ ถึงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิลาพักผ่อนตามที่ได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ตั้งแต่วันที่ ๒๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีกลับ หรือเดินทางไปถึงที่ตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าสังกัดในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕,๔๘๘ บาท จึงเป็นการยื่นรายงานการเดินทางต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าสังกัดภายในสิบห้าวัน นับแต่วันกลับหรือวันเดินทางไปถึงหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตามข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง^{๑๕} อันเป็นการเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการที่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องอนุมัติการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ยื่นขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่อาจนำเอาระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่เป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณ ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน มาเป็นข้อพิจารณาตัดสินสิทธิในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของผู้ฟ้องคดีที่เกิดขึ้นโดยชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ แล้วได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าวตามสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๔)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงลูกจ้าง พนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

^{๑๕} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง การเบิกเงินตามระเบียบนี้ ผู้เบิกต้องยื่นรายงานการเดินทางตามแบบหมายเลข ๒ ทำระเบียบนี้ พร้อมด้วยใบสำคัญคู่จ่ายและเงินเหลือจ่าย (หากมี) ต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าสังกัดภายในสิบห้าวัน นับแต่วันกลับหรือวันเดินทางไปถึงหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แล้วแต่กรณี

คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี) มีหน้าที่เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นใบเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ เพื่อขออนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕,๔๘๘ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้โต้แย้งว่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกเป็นค่าใช้จ่ายที่เกินอัตราตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ จึงถือว่าค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกจำนวน ๕,๔๘๘ บาท เป็นความเสียหายแท้จริงที่เกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดเหมาะสม ถูกต้อง และเป็นธรรมแล้ว และเมื่อเป็นการกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องชำระดอกเบี้ยตั้งแต่วันกระทำละเมิด อันถือเป็นวันผิดนัดไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ตามมาตรา ๒๐๖ ประกอบกับมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้ชดใช้ดอกเบี้ยตั้งแต่วันทำละเมิด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๕,๔๘๘ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้เงินจำนวน ๕,๔๘๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด คืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้ผู้ฟ้องคดี ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี) นั้น ชอบแล้ว จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐๑/๒๕๕๙)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ในการออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้นแล้ว ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และรับฟังพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ความจริงโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์โดยการตากและสูบน้ำเกลือมาจากใต้ดิน ฉบับลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (อุตสาหกรรมจังหวัดนครราชสีมา) โดยขอตั้งโรงงานที่บ้านโพนไพล หมู่ ๒ ตำบลพังเทียม กิ่งอำเภอพระทองคำ (อำเภอโนนไทย เดิม) จังหวัดนครราชสีมา และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินเพื่อใช้เป็นพื้นที่ตั้งโรงงานตามคำขอรับใบอนุญาตเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเป็นการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕^{๑๖} ที่มีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิในการ

^{๑๖} พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๒ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒

ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับใบอนุญาต

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตร้องขอหนังสือรับรองก่อนออกใบอนุญาต ถ้าการพิจารณาเบื้องต้นเพียงพอที่จะอนุมัติในหลักการได้ ให้ผู้อนุญาตออกหนังสือรับรองให้โดยสงวนส่วนที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการออกใบอนุญาตให้ผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ ถ้ากรณีใดยังมีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความ (มีต่อ)

ประกอบอาชีพของบุคคล ดังนั้น การออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี เมื่อการประกอบกิจการโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์โดยการตากและสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ตั้งโรงงานของผู้ฟ้องคดี ว่าอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๑๗} เมื่อผู้ฟ้องคดีระบุในคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานว่า โรงงานตั้งอยู่ที่บ้านโพนไพล หมู่ที่ ๒ ถนนโคกสวาย - ลำเชียงไกร ตำบลพังเทียม กิ่งอำเภอพระทองคำ จังหวัดนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้มีหนังสือขอให้กิ่งอำเภอพระทองคำ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๖)

ปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานหรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ ในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตก็ได้

^{๑๗} พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๘ ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดเลิกประกอบกิจการโรงงาน ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้อนุญาตภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลิกประกอบกิจการโรงงาน

ถ้าผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเปลี่ยนแปลงโรงงานจำพวกที่ ๓ เป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ หรือโรงงานจำพวกที่ ๒ แล้วแต่กรณี ให้แจ้งการเลิกประกอบกิจการโรงงานตามวรรคหนึ่ง และเมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต่อไปให้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ สำหรับการประกอบกิจการโรงงานจำพวกดังกล่าว

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มิใช่กระทรวงตามมาตรา ๗ หรือประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ (๑) ทำให้โรงงานจำพวกที่ ๑ หรือโรงงานจำพวกที่ ๒ เปลี่ยนเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ถ้าผู้ประกอบการโรงงานยื่นคำขอใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นมีผลบังคับ ให้ผู้นั้นประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้โดยมีฐานะเสมือนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตและให้ผู้อนุญาตออกใบอนุญาตโดยไม่ชักช้า

ตรวจสอบเกี่ยวกับสถานที่ตั้งโรงงานประกอบกิจการผลิตเกลือสินเธาว์ในเขตหมู่บ้านโพนไพล ซึ่งกิ่งอำเภอพระทองคำได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการที่มีความน่าเชื่อถือตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าที่ตั้งโรงงานของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่บ้านโพนไพล อันเป็นพื้นที่ที่ไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินได้ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฯ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจึงไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินอันเป็นที่ตั้งประกอบกิจการโรงงานในท้องที่หมู่ที่ ๒ บ้านโพนไพล ตำบลพังเทียม กิ่งอำเภอพระทองคำ จังหวัดนครราชสีมา รวม ๖ แปลง เนื้อที่รวม ๑๔๖ ไร่ ๑ งาน ๘๘ ตารางวา ตามคำร้องลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยผู้ฟ้องคดียอมรับในคำขอดังกล่าวว่า คำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการฉบับเดิมมีปัญหาเรื่องสถานที่ตั้งโรงงานและอาจมีปัญหาในการพิจารณา ประกอบกับโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอเพิ่มเพื่อใช้เป็นพื้นที่ที่ตั้งโรงงานมิได้เป็นพื้นที่ต่อเนื่องจากพื้นที่ตามคำขอเดิม และพื้นที่ตามคำขอเดิมนั้น ศาลวินิจฉัยแล้วว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินที่ตั้งประกอบกิจการโรงงาน จำนวน ๖ แปลงที่มีได้มีพื้นที่ต่อเนื่องจากพื้นที่ตามคำขอเดิม จึงถือได้ว่าคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญใหม่ ไม่เกี่ยวกับคำขอฉบับเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจนำคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ มารวมพิจารณากับคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์โดยการตากและสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ฉบับลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ ได้ และเห็นว่าคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการยื่นคำขอประกอบกิจการโรงงานฉบับใหม่ ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๘ ที่เห็นชอบให้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ที่มีหลักการไม่ขยายพื้นที่จากที่อนุญาตเดิม และไม่อนุญาตให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปฏิเสธคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับพิจารณาเรื่องขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๓ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๔๙/๒๕๕๙)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

(๒.๑) กรณีวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

(๑) แนวทางปฏิบัติที่ถือไม่ได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

หากยังมีกรณีที่ต้องหาหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือต้องรอฟังผลคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการณดังกล่าว ยังถือไม่ได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยหกสิบเก้าคนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยหกสิบเก้าคนเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรชุมชนเครือข่ายรักษ์แผ่นดินเกิดภาคใต้ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมธนารักษ์) ละเลย ไม่นำที่ดินมาจัดสรรให้ราษฎร ตามมติคณะรัฐมนตรี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการนำที่ราชพัสดุมาจัดสรรให้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เดิมที่ดินพิพาทเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้ มีผู้ประกอบการกิจการทำสวนปาล์มน้ำมันหลายราย ซื่อสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทมาจากราษฎรที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อน และได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท แต่มีผู้ประกอบการจำนวน ๓ ราย คือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และบริษัท ก. ยังไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากขณะนั้นรัฐบาลมีนโยบายปิดป่า ต่อมา เมื่อกรมป่าไม้ตรวจพบว่าที่ดินที่ผู้ประกอบการถือครองทำประโยชน์เป็นที่ราชพัสดุ จึงให้ผู้ประกอบการทั้งที่ได้รับอนุญาตและยังไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไปยื่นคำร้องขอ

เช่าที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) พิจารณาจัดให้ผู้ประกอบการเช่าที่ดินพิพาท แต่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และบริษัท ก. ไม่ได้ไปทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพราะเห็นว่าค่าเช่าและค่าธรรมเนียมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเก็บ สูงกว่าค่าเช่าที่กรมป่าไม้เคยเรียกเก็บจากผู้ประกอบการเดิม ระหว่างที่ผู้ประกอบการทั้ง ๓ รายดังกล่าว ขอดำเนินการอัตราค่าเช่าและระยะเวลาในการเช่าที่ดินพิพาท มีราษฎรเข้าไปยึดครองที่ดินพิพาทที่ผู้ประกอบการทั้ง ๓ ราย ครอบครองทำประโยชน์เพื่อขอให้รัฐนำมาจัดสรรให้กับราษฎร การจัดให้ผู้ประกอบการเช่าจึงต้องชะลอไว้เพื่อรอผลการพิจารณาในกรณีดังกล่าว ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่ที่ผู้ประกอบการทำประโยชน์และนำมาวางกรอบแนวทางการให้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ โดยพื้นที่ที่หมดอายุการอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ระงับการต่ออายุไว้ก่อน ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่หมดอายุ หากผู้ประกอบการผิดเงื่อนไขการอนุญาตให้ยกเลิกการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยนำพื้นที่ทั้ง ๒ ส่วน มาจัดระเบียบและพิจารณาให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน และเป็นคนในพื้นที่เป็นหลัก เข้าทำประโยชน์ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละพื้นที่เป็นประธานคณะทำงาน ต่อมา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ คณะทำงานได้ประชุมหารือเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ และได้เสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาโดยมีสาระสำคัญคือ พื้นที่ที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาต และหมดอายุการอนุญาตแล้วเฉพาะส่วนที่ผู้ประกอบการได้ครอบครองจริง ให้กระทรวงมหาดไทย ส่วนราชการเจ้าของที่ดิน และจังหวัดเจรจาตกลงให้แบ่งพื้นที่เป็น ๒ ส่วน เท่าๆ กัน ส่วนหนึ่งให้ผู้ประกอบการได้รับการอนุญาตต่อไป อีกส่วนหนึ่งให้นำมาจัดแบ่งแปลงให้ราษฎรเช่ารายละไม่เกิน ๑๐ ไร่ ส่วนพื้นที่ที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาต แต่ราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ และพื้นที่ที่ผู้ประกอบการบุกรุกเข้าทำประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตให้กันออกมาจัดให้ราษฎรทั้งแปลง เห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารกำหนดมาตรการและแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ระหว่างราษฎรกับผู้ประกอบการสวนปาล์มน้ำมันที่เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง ร่วมกันเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหา มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นมิได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปอันเข้าลักษณะของกฎ แต่มี

ลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายและแนวทางให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐนำไปเป็นกรอบในการแก้ไขปัญหาต่อไป ส่วนมาตรการในการแก้ไขปัญหาของคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ นั้น เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^{๑๘} แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ คณะทำงานมีการประชุมและกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาและรายงานให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา และนายกรัฐมนตรีรับทราบผลการประชุมและมาตรการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวแล้ว ดังนั้น **มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาของคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์** ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ จึงมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย สำหรับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ นั้น กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๕^{๑๙} อันเป็นกฎหมายเฉพาะ มิได้กำหนดเป็นอำนาจผูกพันว่า

^{๑๘} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙} กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๒๔ การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ การใช้สิทธิตามสัญญาเช่า และการบอกเลิกสัญญาเช่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ในจังหวัดอื่น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เว้นแต่เป็นการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรมที่มีกำหนดเวลาเกินสามปี การให้ (มีต่อ)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องนำที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ ไปจัดหาประโยชน์ โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกจากการจัดให้เช่า แต่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการ พิจารณาวางจะนำที่ราชพัสดุมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญา ต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ และคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์ม ในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ ได้กำหนดมาตรการ และแนวทางการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยการจัดให้เช่าไว้แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าขัด หรือแย้งกับกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวอันเป็นกฎหมายเฉพาะ การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกี่ยวกับการนำที่ราชพัสดุแปลงพิพาทมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า จึงต้องคำนึงถึง มติคณะรัฐมนตรีตลอดจนมาตรการในการแก้ไขปัญหาของคณะทำงานดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการไปแล้วระยะหนึ่งแล้ว เห็นว่ามีเหตุผลความจำเป็นหรือมีปัญหาอุปสรรค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมขอให้คณะรัฐมนตรีหรือคณะทำงานผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ทบทวนมติ หรือมาตรการที่กำหนดไว้โดยแสดงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการปฏิบัติ เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีและมาตรการในการแก้ไข ปัญหาของคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชน ขอใช้ประโยชน์ ด้วยการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปรังวัดแบ่งพื้นที่ที่ได้แบ่งครั้งมาจากผู้ประกอบการ ที่มีหนังสืออนุญาต แต่หมดอายุลงเป็นแปลงย่อย แปลงละไม่เกิน ๑๐ ไร่ เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ ประชาชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงมหาดไทยแล้ว แต่มีปัญหาและอุปสรรคในการ ดำเนินการส่วนพื้นที่ที่ผู้ประกอบการบุกรุกเข้าทำประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต คณะทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ เสนอให้ กันออกมาจัดให้ราษฎรทั้งแปลง เนื่องจากผู้ประกอบการที่ไม่มีหนังสืออนุญาตจากกรมป่าไม้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๙)

เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกรรรมสิทธิอาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง การให้เช่าที่ดินเพื่อ ประโยชน์อย่างอื่น หรือการให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ก่อน

การจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ตลอดจน การใช้สิทธิตามสัญญาและการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์

ซึ่งได้รับผลกระทบจากมาตรการแก้ไขปัญหาคณะทำงานดังกล่าวจำนวน ๓ ราย คือ บริษัท ก. ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขอให้พิจารณาจัดให้เช่าที่ราชพัสดุครึ่งหนึ่งเช่นเดียวกับผู้ประกอบการรายที่มีหนังสืออนุญาตแต่หมดอายุแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ประกอบการที่ไม่มีหนังสืออนุญาตมีสิ่งปลูกสร้างและผลอาสินเต็มพื้นที่อาจโต้แย้งหรือเรียกร้องค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างและผลอาสิน ทั้งการผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการทั้ง ๓ ราย ที่ไม่มีหนังสืออนุญาตได้รับสิทธิการเช่าที่ดินตามสมควรแก่กรณี ยังทำให้ราชการได้รับประโยชน์จากค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าอีกด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอให้ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติพิจารณาทบทวนมติคณะทำงานดังกล่าว และสำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาคณะทำงานดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (คณะกรรมการแก้ไขปัญหาราษฎรเข้าครอบครองพื้นที่สวนปาล์ม) มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ รวมทั้งประสานงานและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาราษฎรเข้าครอบครองพื้นที่สวนปาล์ม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องขอความเป็นธรรมของผู้ประกอบการที่ไม่มีหนังสืออนุญาตจำนวน ๓ ราย และมีมติเห็นควรผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการทั้ง ๓ ราย คือ บริษัท ก. ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ที่เคยขอเช่าเดิม โดยแบ่งที่ดินส่วนกลางไว้ก่อน และเก็บค่าเช่าค่าธรรมเนียมตามระเบียบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ผู้ประกอบการทั้ง ๓ ราย รับทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และได้ทำบันทึกเป็นหลักฐานยินยอมเช่าที่ดินร้อยละ ๔๐ โดยไม่ติดใจที่จะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ทั้งยังปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการรังวัดแบ่งแปลงโดยกันพื้นที่ของผู้ประกอบการทั้ง ๓ ราย ออกมาร้อยละ ๖๐ แบ่งเป็นแปลงย่อยแปลงละไม่เกิน ๑๐ ไร่ แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาจัดให้ประชาชนผู้ยากจนที่ผ่านการประชาคมตามวิธีการของกระทรวงมหาดไทยเช่าเสร็จเรียบร้อย คงเหลือเพียงพื้นที่ร้อยละ ๔๐ ที่ต้องทบทวนมติของคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาคณะทำงานราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ ก่อน ประกอบกับผู้ประกอบการทั้ง ๓ ราย ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง นครศรีธรรมราชขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้ผู้ประกอบการทั้ง ๓ ราย ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ที่เคยขอเช่าเดิม และให้ผู้ประกอบการทั้ง ๓ ราย ได้สิทธิเช่าที่ดินพิพาทตามเนื้อที่ที่ทำประโยชน์จริง กับขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคดีใช้

ค่าผลอาสิน (ต้นปาล์ม) ที่ต้องเสียไปจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอาพื้นที่คืน และให้คืนเงินที่ได้เก็บผลประโยชน์จากผลอาสินแทนผู้ประกอบการทั้ง ๓ ราย ศาลปกครองนครศรีธรรมราชรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑-๓๐๓/๒๕๕๙ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรอคำวินิจฉัยของศาลเพื่อให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เข้าในที่ราชพัสดุแปลงพิพาท จึงยังฟังไม่ได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่นำที่ราชพัสดุส่วนที่เหลือ ร้อยละ ๔๐ ที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. และห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต มาจัดสรรให้แก่ราษฎรเช่า (บริษัท ก. ขอถอนฟ้องคดีไป) เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเช่นกัน จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๙/๒๕๕๙)

เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการโดยคณะอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนโดยครบถ้วน ในการแจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลข่าวสารอยู่ในความครอบครอง พิจารณาเรื่องร้องเรียนอีกครั้งหนึ่งแล้ว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นว่าหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลข่าวสารอยู่ในความครอบครองละเลยต่อหน้าที่ในการพิจารณาแจ้งผลการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แม้จะไม่มีข้อมูลนอกเหนือจากที่เคยจัดส่งให้ผู้ร้องเรียน ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมบังคับคดี) ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของกรมบังคับคดีจำนวน ๔ รายการ คือ (๑) ข้อมูลข่าวสารที่สื่อถึงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในกรมบังคับคดีให้มีตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัด (๒) ข้อมูลข่าวสารที่สื่อถึงที่มาแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีอ้างในการปฏิบัติ โดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายบริหาร (๓) ข้อมูลข่าวสารที่สื่อถึงการกำหนดคุณสมบัติและการคัดเลือกนางสาว จ. (พนักงานราชการ) ให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี และ (๔) ข้อมูลข่าวสารที่สื่อถึงขอบเขตอำนาจการพิจารณาของเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมทั้งเอกสาร

การพิจารณาให้บริษัท พ. เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา และเป็นผู้นำการยึดทรัพย์ ขับไล่ รื้อถอน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ข้อมูลข่าวสารรายการที่หนึ่งและรายการที่สอง กรมบังคับคดีได้เคยชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว และไม่มีเอกสารอื่นใดอ้างอิงเพิ่มเติม อันจะเปิดเผยหรือส่งให้ได้ ข้อมูลข่าวสารรายการที่สาม เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและการคัดเลือกนางสาว จ. ปรากฏตามคำสั่งกรมบังคับคดี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานราชการ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๘ คำสั่งกรมบังคับคดี เรื่อง ให้พนักงานราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐ และเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้าง ผนวก ก. ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่สี่ เกี่ยวกับขอบอำนาจการพิจารณาของเจ้าพนักงานบังคับคดี และเอกสารการมอบอำนาจให้บริษัท พ. เป็นผู้นำยึดทรัพย์ ขับไล่ รื้อถอน ปรากฏตามหนังสือกองยึดทรัพย์สิน ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ทั้งนี้ เอกสารการมอบอำนาจให้บริษัท พ. เป็นผู้นำยึดทรัพย์ ขับไล่ รื้อถอน กรมบังคับคดีได้มอบหมายให้กองยึดทรัพย์สินดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงและจัดส่งข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแจ้งผลการพิจารณา คำขอข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยถูกต้องครบถ้วน จึงมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเรื่อง คำขอของผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า **ได้พิจารณาและแจ้งข้อมูลพร้อมส่งเอกสารให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว** ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนได้มีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒ ต่อผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเพิ่มเติมตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน อย่างครบถ้วนแล้ว โดยได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยว่า กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีข้อมูลนอกเหนือจากที่เคยจัดส่งให้ผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น หากผู้ฟ้องคดีไม่เชื่อ ก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียน ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐^{๒๐} เพื่อขอให้

^{๒๐} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๓ ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๙ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา ๑๑ (มีต่อ)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เข้าตรวจสอบการมีอยู่ของข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอเพิ่มเติมเรื่องร้องเรียนมายังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการแจ้งผลการดำเนินการตามหนังสือคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒ ที่อ้างอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีขอบ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ข้อเท็จจริงในคดีนี้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารของผู้ฟ้องคดีและแจ้งผลการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบแล้วก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับเมื่อพิจารณาคำขอท้ายคำฟ้อง จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ต้องปฏิบัติกรณีจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แม้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะให้สิทธิแก่ผู้ใดที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๓ และบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา ๒๘ (๔) ก็ตาม^{๒๑} แต่โดยที่มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^{๒๒} ได้บัญญัติ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๐)

หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวก โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

^{๒๑} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๒๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๔) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓

^{๒๒} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๔ คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ และให้นำความในมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมาย จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการมอบอำนาจให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องเรียนแทนได้ ทั้งนี้ โดยมีได้กำหนดรูปแบบการมอบอำนาจไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน คำสั่งดังกล่าว มีสาระสำคัญเกี่ยวกับตัวผู้รับมอบอำนาจ เรื่องที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการ อำนาจของผู้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ รวมถึงการกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงเป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจกระทำได้ ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ขอเพิ่มเติมเรื่องร้องเรียนมายังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยโต้แย้งการแจ้งผลการดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนว่าเป็นการอ้างอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีขอบ ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วว่าคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนได้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประกอบกับเป็นการร้องเรียนเพิ่มเติมในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นที่ได้ร้องเรียนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่ก็เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนได้ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๒๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยครบถ้วนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๔ รายการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ข้อมูลข่าวสารที่ขอให้เปิดเผยรายการที่หนึ่งและรายการที่สอง เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่มาแห่งอำนาจที่เจ้าพนักงานบังคับคดีนำมาอ้างในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยชี้แจงข้อเท็จจริง

ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ แล้ว ส่วนข้อมูลข่าวสารที่ขอให้เปิดเผยรายการที่สาม เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและการคัดเลือกนางสาว จ. ให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง เจ้าพนักงานบังคับคดี ปรากฏตามคำสั่งกรมบังคับคดี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานราชการ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๘ คำสั่งกรมบังคับคดี เรื่อง ให้พนักงานราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐ และเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้าง ผนวก ก. ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งมา พร้อมหนังสือนี้ สำหรับข้อมูลข่าวสารที่ขอให้เปิดเผยรายการที่สี่ เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ การพิจารณาของเจ้าพนักงานบังคับคดีปรากฏตามหนังสือกองยุติทรัพย์สิน ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดส่งมาพร้อมหนังสือนี้ ส่วนเอกสารการมอบอำนาจให้บริษัท พ. เป็นผู้นำยึดทรัพย์ ขับไล่ รื้อถอนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มอบหมายให้กองยุติทรัพย์สินชี้แจงข้อเท็จจริง และได้จัดส่งข้อมูลข่าวสารในครอบครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วตามหนังสือกองยุติทรัพย์สิน ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาเพิ่มเติมให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามคำแนะนำของคณะกรรมการพิจารณา และให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน กรณีจะเห็นได้ว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีรายการ ที่หนึ่ง รายการที่สองและรายการที่สี่ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยจัดส่งให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว สำหรับข้อมูลข่าวสารรายการที่สามนั้น ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีตรงตามคำขอ จำนวน ๑ รายการ ได้แก่ หนังสือคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่สามเพิ่มเติมให้ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑ รายการ คือ หนังสือคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ พร้อมรับรองสำเนาถูกต้องภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาในส่วนนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนนี้จึงถือเป็นที่สุด และเห็นว่ากรณีไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นที่อาจฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ในการ พิจารณาแจ้งผลการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และไม่ครบถ้วนตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๓/๒๕๕๙)

หมายเหตุ คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ ราชการในการมอบอำนาจให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องเรียนได้

(๒) แนวปฏิบัติที่ถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ใช่ข้อโต้แย้งที่หน่วยงานของรัฐสามารถไม่ออกคำสั่งทางปกครองได้ เมื่อได้รับคำขอเพื่อพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ จะอ้างว่าต้องรอผลการหารือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้ หากเวลาผ่านไปนาน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง จะถือว่าละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตทำไม้หวงห้ามในป่า (แปลงที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ) ต่อสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๔ (ตาก) และเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบรวมทั้งตรวจวัดประทับตราต้นไม้ไว้แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมป่าไม้) มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกว่า ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ไม้ยืนต้นที่ปลูกในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นทรัพย์สินที่ติดกับที่ดิน ขณะนี้ได้หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีทำไม้ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔^{๒๓} กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณา ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีติดตามสอบถามความคืบหน้ากรณีดังกล่าวมาโดยตลอดแต่ไม่ทราบผลการพิจารณา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถตัดไม้สักเพื่อปลูกพืชการเกษตรอย่างอื่นต่อไปได้ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามระเบียบและกฎหมาย ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตัดไม้สักเพื่อปลูกมะม่วงทดแทน

^{๒๓} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้หรือเจาะหรือสับหรือเผาหรือทำอันตรายโดยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง การอนุญาตนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผู้ขาคัดโดยให้ผู้รับอนุญาต เสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้ส่งคืนพื้นที่ตามโครงการดังกล่าวให้กรมป่าไม้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าว อยู่ในขั้นตอนการดำเนินการส่งคืนพื้นที่ให้กรมป่าไม้ ต่อมาวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตทำไม้หวงห้าม (ไม้สัก) ในเขตพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าลุ่มแม่น้ำวังทองฝั่งซ้ายดังกล่าว เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและเข้าทำประโยชน์ในรูปสหกรณ์ตามโครงการนิคมสหกรณ์วังทอง จังหวัดพิษณุโลก และเป็นพื้นที่ตามหลักฐานสำเนาหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินปลูกป่า ตามโครงการส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจ เนื้อที่ ๑๖ ไร่ ต่อมาเถาเนินมะปราง ทางอำเภอเนินมะปรางจึงให้สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๔ (ตาก) สำรวจคัดเลือกดีตร้าไม้ ได้ไม้สักตามเกณฑ์เพียงจำนวน ๔๑๒ ต้น และรายงานผลการดำเนินการให้จังหวัดพิษณุโลกทราบ จังหวัดพิษณุโลกจึงส่งคำขออนุญาตทำไม้และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบและดำเนินการในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง โดยที่คณะทำงานประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๒ มีมติเห็นชอบตามความเห็นของกลุ่มนิติกร ที่ว่าการปลูกไม้สักในนิคมสหกรณ์วังทอง มีหลักฐานหนังสือรับรองของนิคมสหกรณ์วังทองและเข้าร่วมโครงการปลูกไม้เศรษฐกิจ โดยได้รับเงินสนับสนุนจากทางราชการครบถ้วน จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ควรจะอนุญาตให้ทำไม้ได้ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพียงแต่ยังมีปัญหาความชัดเจนของเอกสารประกอบคำขออนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้จังหวัดพิษณุโลกยืนยันความถูกต้องกรณีเนื้อที่ไม่ตรงกันและแปลงปลูกต้นไม้อยู่ตำบลใด และมีหนังสือสอบถามกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าดำเนินการจัดให้ราษฎรทำกินในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าลุ่มน้ำวังทองฝั่งซ้าย ตามโครงการนิคมสหกรณ์วังทอง จังหวัดพิษณุโลก เสร็จเรียบร้อยแล้วหรือไม่ ต่อมาจังหวัดพิษณุโลกมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่านิคมสหกรณ์วังทองออกหนังสือรับรองว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ทำกินในนิคมสหกรณ์วังทอง จังหวัดพิษณุโลก ตามหนังสือรับรองของนิคมสหกรณ์วังทองลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ และได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการปลูกป่าตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าเพื่อปลูกไม้สัก จำนวน ๒,๐๐๐ ต้น เนื้อที่ ๑๖ ไร่ โดยได้รับเงินอุดหนุนจากทางราชการ ตามโครงการส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การอนุญาตให้ทำไม้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีต้องอาศัยหลักฐานการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐและหลักฐานหนังสือยินยอมหรือความเห็นที่ไม่ขัดข้องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ อีกทั้งการอนุญาตให้ทำไม้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ปลูกป่า ตามโครงการส่งเสริม

เกษตรกรปลูกป่าและได้รับเงินช่วยเหลือตามโครงการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยเห็นว่า ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ไม้ยืนต้นที่ปลูกในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เป็นไม้ในป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ไม้ย่อมไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ปลูก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้หาข้ออ้างดังกล่าวไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ขณะนี้อยู่ระหว่างรวบรวมข้อมูลเพื่อแจ้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทราบ จึงไม่สามารถดำเนินการอนุญาตตามคำขออนุญาตทำไม้ของผู้ฟ้องคดีได้ เห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๓ และวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๑๗ ที่ให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับไปดำเนินการจัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและเข้าทำประโยชน์ในรูปสหกรณ์ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗^{๒๔} มีผลเท่ากับรัฐอนุญาตให้ราษฎรรวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะราย เป็นการชั่วคราวแล้ว แม้ต่อมาจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีผลให้ราษฎรที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นเวลาที่ไม่แน่นอนอีกครั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเฉพาะราย แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มิให้ถือว่าการอนุญาตตามความในมาตรา ๑๖ ที่แก้ไขใหม่มีผลกระทบกระเทือนการอนุญาตก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการปลูกป่าตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าเพื่อปลูกไม้สัก ตามหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อปลูกป่าตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า โดยได้รับเงินอุดหนุนจากทางราชการตามโครงการส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจและได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวตามหนังสือรับรองของนิคมสหกรณ์วังทอง ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าอาศัยและทำประโยชน์พื้นที่พิพาทแล้ว ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าอาศัยและทำประโยชน์พื้นที่พิพาทแล้ว นอกจากนี้ ไม้สักที่ยื่นคำขอทำไม้

^{๒๔} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

ก็ปลูกในแปลงที่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อปลูกป่าตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ แม้มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๘) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จะมีได้กำหนดระยะเวลาในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตทำไม้ จนกระทั่งฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เวลาล่วงเลยไปประมาณ ๓ ปีเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่ออกคำสั่งเกี่ยวกับคำขออนุญาตดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาคำขออนุญาตทำไม้ของผู้ฟ้องคดี แม้จะมีเหตุที่ไม่ได้รับเอกสารการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และหลักฐานหนังสือยินยอมหรือความเห็นที่ไม่ขัดข้องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตเพื่อแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นเวลาถึง ๓ ปีเศษ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ระบุว่า เมื่อคณะกรรมการการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว ให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา นั้น เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกาไม่ผูกพันองค์กรศาล อีกทั้งมิใช่ข้อโต้แย้งที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ในการออกคำสั่งเกี่ยวกับคำขออนุญาตทำไม้ของผู้ฟ้องคดีได้แต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๒๒/๒๕๕๙)

(๓) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ

หากวิธีการที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดให้ผู้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต้องปฏิบัติ เป็นวิธีการที่ไม่สามารถป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปได้ แม้ผู้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจะได้ดำเนินการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงบางส่วน จึงถือว่าหน่วยงานทางปกครองมิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ตำบลบ้านเสด็จ อำเภอมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ร้องสอด (นาง บ.) เลี้ยงสุกรไว้บริเวณบ้าน ส่งกลิ่นเหม็นจากมูลสุกรและน้ำเสีย รบกวนการดำรงชีวิตและสุขภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารวมทั้งประชาชนในบริเวณใกล้เคียง เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเสด็จ) เพื่อขอให้แก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าวและได้รับแจ้งว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าตรวจสอบสถานประกอบการของผู้ร้องสอดเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แนะนำให้ผู้ร้องสอดปรับปรุงแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน และจะเข้าตรวจผลการดำเนินการอีกครั้ง แต่เมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้วปรากฏว่ายังคงมีกลิ่นเหม็นอยู่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงโทรศัพท์ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้งเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งว่าจากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๕ พบว่าผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานแล้ว โดยเจ้าพนักงานได้แนะนำให้ผู้ร้องสอดแก้ไขปรับปรุงอีกครั้งให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน แต่เมื่อครบกำหนดก็ยังคงมีกลิ่นเหม็นอยู่ จากนั้นในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงร้องเรียนไปยังสำนักงานสาธารณสุขอำเภอมืองลำปาง แต่จนถึงปัจจุบันความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นไป จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า วิธีการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมคณะ กำหนดให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติเพื่อป้องกันระงับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยกำหนดให้ผู้ร้องสอดขยายโรงเรือนเลี้ยงสุกรเดิมห่างจากบ้านพักอีก ๒ คอก ให้อย้ายคอกสุกรคอกที่ ๑ และคอกที่ ๒ ไปยังโรงเรือนที่สร้างใหม่ ปรับปรุงพื้นดินใต้โรงเรือนเป็นพื้นซีเมนต์ เก็บกวาดมูลสุกร และทำความสะอาดคอกสุกรทุกวันรวมถึงให้ลดจำนวนสุกรที่เลี้ยงลงให้เหลือประมาณ ๔ ถึง ๕ ตัวต่อคอก และวิธีการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมคณะกำหนดให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติเพิ่มเติมในการตรวจติดตามผลการแก้ไขปัญหาของผู้ร้องสอดเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ร้องสอดนำกระเบื้องแผ่นเรียบหรือสังกะสีมาติดตั้งไว้ใต้พื้นโรงเรือน เพื่อรองรับมูลสุกรหรือปัสสาวะ หรือน้ำที่สุกรบริโภคให้ไหลลงสู่บ่อเกรอะได้สะดวกขึ้น รวมทั้งทำฝาปิดบ่อเกรอะเพื่อป้องกันกลิ่นเหม็นและแมลงวันตอมหรือให้ทำความสะอาดคอกสุกรและบริเวณสถานประกอบการให้สะอาดอยู่เสมอ ซึ่งผู้ร้องสอดก็ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าวและแม้จะปรากฏตามบันทึกผลการตรวจสอบของคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ระบุว่าไม่มีกลิ่นเหม็นของมูลสุกร แต่เมื่อพิจารณาสภาพสัญลักษณ์ของโรงเรือนเลี้ยงสุกรของผู้ร้องสอดตามภาพถ่ายที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ปรากฏว่าหลังจากที่ได้ปรับปรุงตามวิธีการดังกล่าวแล้ว

โรงเรือนเลี้ยงสุกรมีสภาพพื้นโรงเรือนเป็นพื้นไม้ ใต้พื้นคอกรองด้วยสังกะสีรูปตัวยู มีมูลสุกร ตกค้างสะสมอยู่ พื้นซีเมนต์ใต้โรงเรือนมีมูลสุกรและน้ำตกค้างอยู่ ร่องระบายน้ำสำหรับรองรับ น้ำเสียหรือปัสสาวะของสุกรที่ไหลลงมาจากโรงเรือนมีน้ำตกค้าง โดยที่การเลี้ยงสุกรสุลักษณะ ของโรงเรือน พื้นโรงเรือนควรทำด้วยวัสดุแข็งแรง พื้นผิวเรียบทำความสะอาดง่าย มีความลาดเอียงที่เหมาะสมให้น้ำหรือสิ่งปฏิกูลไหลลงระบายได้โดยสะดวก แต่จากสภาพของโรงเรือน เลี้ยงสุกรของผู้ร้องสอดพื้นคอกทำด้วยไม้ ใต้พื้นคอกรองด้วยสังกะสีรูปตัวยูทำความสะอาด พื้นซีเมนต์ใต้โรงเรือนและร่องระบายน้ำมีน้ำตกค้างสะสมอยู่ แสดงว่ามีความลาดเอียงไม่เหมาะสม ให้น้ำหรือสิ่งปฏิกูลไหลลงทางระบายน้ำได้โดยสะดวก นอกจากนี้ ฝาปิดบ่อเกรอะใช้แผ่นไม้ หลายแผ่นติดกันปิดทับไว้ไม่สนิท การใช้แผ่นไม้ปิดทับไว้ในลักษณะดังกล่าว ไม่สามารถป้องกันกลิ่นเหม็นจากสิ่งปฏิกูลมิให้ฟุ้งกระจายออกไปสู่ภายนอกได้ ดังนั้น เมื่อ พิจารณาจากสภาพสุลักษณะของพื้นโรงเรือนและส่วนประกอบดังกล่าว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดี รับว่าปัญหากลิ่นเหม็นในตอนเช้ายังมีบ้างแต่จะหมดไปเมื่อผู้ร้องสอดทำความสะอาดแล้ว เชื่อได้ว่าวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติ สำหรับการป้องกันระงับ เหตุรำคาญที่เกิดจากกลิ่นเหม็นของมูลสุกรที่ผู้ร้องสอดเลี้ยงไว้ นั้น เป็นวิธีการที่ไม่สามารถ ป้องกันระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปได้ตลอดเวลา แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่า ได้ดำเนินการระงับเหตุรำคาญแล้ว ก็เป็นการดำเนินการระงับเหตุรำคาญแต่เพียงบางส่วน จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุรำคาญ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕^{๒๕} โดยถูกต้องครบถ้วน ถือได้ว่าเป็นการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจ ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดภายในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่

^{๒๕} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการ ดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการ ส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้

การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขต ห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดหรือเป็นเขตที่ การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็ได้

ที่เหมาะสม หรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นการบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องดำเนินการออกข้อกำหนดตามนัยบทบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเสด็จ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕^{๒๖} โดยให้มีการควบคุมกิจการการเลี้ยงสัตว์ไว้แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ออกข้อกำหนดการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการเลี้ยงสุกรของผู้ร้องสอดให้ถูกสุขลักษณะภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๒๔/๒๕๕๙)

(๒.๒) กรณีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการไว้ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองภายในกรอบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ๙๐ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับคำขอ และในปัจจุบัน มาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗^{๒๗} ยังได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ เพื่อให้หน่วยงาน

^{๒๖} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

^{๒๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

มาตรา ๓๙/๑ การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎ กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นการประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออก (มีต่อ)

ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถือปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย ดังนั้น หากกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลา การพิจารณาคำขอไว้ หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของที่ดินตามหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๐๐ ตำบลท่าทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน และ เลขที่ ๑๕๓๘ ตำบลทาสบเส้า อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ที่ดินทั้งสองแปลงมีเขตติดต่อกัน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมอบอำนาจให้นาย บ. ไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาแม่ทา) โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว เจ้าหน้าที่นั้นรังวัดที่ดินทั้งสองแปลงในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทั้งที่ดินบริเวณข้างเคียงได้มีการ ออกโฉนดที่ดินเสร็จแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกโฉนดที่ดิน มีหน้าที่ต้องดำเนินการ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๒๘} ประกอบข้อ ๑๖ ข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ และ ๑๕ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๗)

คำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้อง ครบถ้วน

ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ ที่จะกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง

^{๒๘} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗^{๒๙} รวมทั้งต้องปฏิบัติตามประกาศกรมที่ดิน เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายไว้ มีกระบวนการ ๑๖ ขั้นตอน ใช้เวลาประมาณ ๖๔ วันทำการ ดังนั้น การดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งระยะเวลาดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบแผนที่ภูมิประเทศรวมทั้งระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้ว เห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องตรวจสอบให้ได้ความชัดเจนก่อน อันถือเป็นข้อยกเว้นที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้แก่

^{๒๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ(เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ภายใน ๖๔ วันทำการก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ถูกฟ้องคดีควรต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวไม่เกิน ๙๐ วันทำการ นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่เมื่อ้นระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินจนถึงวันยื่นคำฟ้อง รวมเป็นเวลากว่า ๒๘๘ วัน ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ซึ่งศาลได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามที่ถูกฟ้องคดีอ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าว อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังยื่นฟ้องคดีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้แจ้งนัดหมายคณะกรรมการร่วมตรวจพิสูจน์ที่ดินพิพาทในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงฟังได้ว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะยื่นฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทั้ง ๆ ที่อยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถที่จะดำเนินการหรือเร่งรัดการตรวจพิสูจน์กรณีดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้กระทำการเช่นนั้น จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองล่าช้าเกินสมควร จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๖๗/๒๕๕๙)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) แนวทางการปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในความผิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้

การกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดในทางละเมิดที่เป็นหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติต้องพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีบัญญัติ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้น หน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย จึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากร ๖ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน สำนักงานสรรพากรเขตราชบุรีบูรณะ ได้รับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมสรรพากร) ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗๑,๕๑๗ บาท ร่วมกับนางสาว อ. นาย ศ. และนาง อ. ผู้ได้บังคับบัญชา กรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแล

การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษี เป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืบเงินปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษี เป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทำให้ราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อ และเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดในทางละเมิดซึ่งเป็นสารบัญญัติจึงต้องพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น เห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานซึ่งได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิดดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘๒/๒๕๔๙ วินิจฉัยโดยมติที่ประชุมใหญ่)

(๒) แนวทางการปฏิบัติในการออกเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน จะต้องตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบก่อนที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งข้อมูลจากเอกสารของผู้ยื่นคำขอและจากระบบจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานทุกช่องทาง เมื่อพบข้อมูลอันชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยละเอียดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง หากพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติตามที่กฎหมาย หรือระเบียบกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นและเกิด

ความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าว ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนผู้สุจริต

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินในตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑ กรมที่ดิน ที่ ๒) เป็นเหตุให้โฉนดที่ดินดังกล่าวถูกเพิกถอน และผู้ฟ้องคดีไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงนำคดีมาฟ้องเรียกค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ก.) ให้แก่นาย ส. เจ้าของที่ดินเดิม โดย น.ส. ๓ก. ฉบับเจ้าของที่ดินมิได้สูญหายไปจริง แต่นาย ส. จำนองไว้กับธนาคาร พนักงานเจ้าหน้าที่มิได้จดแจ้งรายการจดทะเบียนจำนองลงในสารบัญจดทะเบียนที่ดิน น.ส.๓ก. ฉบับที่ทำการที่ดินอำเภอ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๗๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๓๐} นอกจากนั้นเมื่อนาย ส.ยื่นคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ก. ฉบับที่สูญหาย เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานในสารบบที่ดินให้ละเอียดรอบคอบก่อนดำเนินการออกใบแทนทั้งที่ปรากฏเอกสารคำขอจดทะเบียนจำนองในสารบบที่ดินอยู่แล้ว และเมื่อนาย ส. นำใบแทน น.ส. ๓ก. ดังกล่าวมาเป็นหลักฐานการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ออกโฉนดที่ดินให้แก่นาย ส. โดยมิได้ตรวจสอบเอกสารในสารบบที่ดินให้รอบคอบก่อนออกโฉนดที่ดินอีกเช่นกัน จนกระทั่งนาย ส. จดทะเบียนขายที่ดินให้กับนาง อ. และนาง อ. จดทะเบียนขายที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีไม่ทราบมาก่อนว่าที่ดินดังกล่าวมีการจำนองเป็นประกันไว้กับธนาคาร เห็นได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งเจ้าหน้าที่ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และสามารถใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ ถือว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการออกใบแทน

^{๓๐} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๕ การดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกข้อตกลงหรือทำสัญญาเกี่ยวกับการนั้นแล้วแต่กรณี แล้วให้จดบันทึกสารสำคัญลงในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดินให้ตรงกันด้วย

น.ส. ๓ก. ต่อมา เมื่อมีการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสังกัดอยู่ จำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๓๑} และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแห่งคดีแล้วเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินมาจากนาง อ. ในราคา ๔๐๐,๐๐๐ บาท จริงตามที่อ้าง ถือว่าราคาซื้อที่ดินดังกล่าวเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้นจึงสมควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่ทำการละเมิดตามมาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทตามหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ จึงถือว่ามูลละเมิดเกิดขึ้นในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าว คือวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๔๗/๒๕๕๙)

(๓) แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลของหน่วยงานของรัฐ

ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน หากดำเนินโครงการทั้งที่เล็งเห็นได้อยู่แล้วว่าจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน และต่อมา เกิดความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการดำเนินโครงการ ถือเป็นการละเมิด จำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย นอกจากนี้ หากมีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการใดก่อนดำเนินโครงการ หน่วยงานของรัฐก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นนั้นก่อน

^{๓๑} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกร เช่าที่ดินผู้อื่นทำนา อยู่จังหวัดสุโขทัย ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักชลประทานที่ ๓) ก่อสร้างคันดิน ขวางทางเดินน้ำในคลองเมม-คลองบางแก้ว ตามโครงการบางระกำโมเดล ทำให้น้ำท่วมนาข้าว ของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลไกรนอก ก็ได้รับ คำชี้แจงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมชลประทาน) ไม่เคยได้รับงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ เพื่อจ่ายเงินค่าชดเชยในลักษณะนี้ ประกอบกับไม่มีกฎหมายและระเบียบให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายค่าเสียหายตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ชดเชยค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยดำเนินงานในพื้นที่จังหวัด พิษณุโลกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำแผนงานตามแนวนโยบายโครงการบางระกำโมเดล ของนายกรัฐมนตรี และโครงข่ายบริหารจัดการน้ำแม่ น้ำยม – แม่น้ำน่าน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก และพื้นที่เชื่อมต่อ โดยทำการ ขุดลอก ก่อสร้างทำนบ ดิน และการผันน้ำลงคลอง เป็นกิจการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ ควบคุม ระบาย เพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ จึงเป็นการชลประทานตามมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕^{๓๒} ในการดำเนินการดังกล่าวนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าจ้างบริษัท ม. ให้รับจ้างทำงาน รับเหมาขุดลอกคลองเมม – คลองบางแก้ว ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ แม้ว่า ในช่วงเดือนพฤษภาคมและเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ จะมีฝนตกจนกระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย มีประกาศจังหวัดสุโขทัย เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) ในพื้นที่อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ก็ตาม แต่เมื่อ้นระยะเวลาตั้งแต่เริ่ม ขุดลอกคลองเมม – คลองบางแก้ว จนถึงเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัยประกาศพื้นที่ประสบ ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

^{๓๒} พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ กับรวมถึงการคมนาคม ทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

จึงไม่เป็นกรณีฉุกเฉินตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕^{๓๓} แต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^{๓๔} ในการดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบไม่น้อยกว่า ๗ วัน จึงมีเวลามากเพียงพอที่จะแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็หาได้ดำเนินการดังกล่าวแต่ประการใดไม่ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมเล็งเห็นได้ว่าการสร้างทำนบในฤดูน้ำหลากอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรรมทั้งที่อยู่บริเวณเหนือน้ำและท้ายน้ำได้ เมื่อการดำเนินการขุดลอกคลองแม่ – คลองบางแก้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าในพื้นที่อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดสุโขทัย จะเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินก็ตาม แต่การก่อสร้างทำนบย่อมเล็งเห็นได้อยู่แล้วว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากโดยปกติน้ำย่อมไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ การสร้างทำนบส่งผลให้เกิดน้ำท่วมได้ง่ายยิ่งขึ้น อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีการวางแผนป้องกันผลกระทบอันจะเกิดแก่ประชาชนจากการทำคันดินขวางทางน้ำไว้เป็นการล่วงหน้า ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลโดยตรงจากการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ดังนั้น ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากภัยพิบัติธรรมชาติจึงฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบค่าเสียหายที่เป็นต้นทุนการผลิตข้าวของผู้ฟ้องคดี ในอัตราไร่ละ ๒,๗๔๔ บาท จำนวน ๔๒ ไร่ เป็นเงิน ๑๑๕,๒๔๘ บาท ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑๗/๒๕๕๙)

^{๓๓} พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

มาตรา ๗ ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใด ๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็น แต่ถ้ามมีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน

^{๓๔} พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

มาตรา ๖ นายช่างชลประทานมีอำนาจใช้พื้นที่ดินที่ปราศจากสิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในเขตการชลประทานได้เป็นครั้งคราวตามระยะเวลาที่จำเป็นแก่การชลประทาน โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน แต่ถ้ามมีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน

(๔) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์
ที่ถูกเวนคืน

การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเขตการก่อสร้างตามโครงการ
ที่ถูกเวนคืนในแต่ละพื้นที่ ต้องไม่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ราษฎรในลักษณะที่เป็นการ
เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตำบลตะเคียนราม อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ได้รับความเดือดร้อน
เสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยดึกขุ หรือเขื่อนดึกขุ
ตำบลห้วยดึกขุ อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ตัดผ่านที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำกิน เนื้อที่ ๒ ไร่
๑ งาน ๑๙ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจค่าชดเชย (ที่ดิน) ที่กำหนดให้ในอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท
เนื่องจากทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าชดเชย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับเงินในตำบล
โคกตาลและตำบลตะเคียนรามที่ตกสำรวจ รวมทั้งราษฎรผู้มีสิทธิได้รับเงินในตำบลห้วยดึกขุที่เพิ่ง
ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท จึงร้องเรียนต่อนายอำเภอภูสิงห์
ต่อมา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงและรับปากว่า หากราษฎรในเขตตำบลห้วยดึกขุ และราษฎร
ในเขตตำบลตะเคียนรามที่ไม่มีรายชื่อในบัญชีการจ่ายเงินงวดแรกได้รับการกำหนดค่าชดเชย (ที่ดิน)
ในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายเงินเพิ่มให้ราษฎร ๒ ตำบล ที่ได้รับเงินไปแล้วอีก
จนครบในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท เช่นกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่ปฏิบัติตามที่รับปากไว้ จึงนำคดี
มาฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒
อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของทรัพย์สินต่างๆ ที่ถูกเขตการก่อสร้างโครงการ
ชลประทานเป็นกรณีพิเศษตามเงื่อนไขดังนี้ ๑. เจ้าของบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ยืนต้น
ที่ปลูกสร้างในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินอุทยานแห่งชาติ ที่ดินสาธารณประโยชน์ และหรือที่ดิน
ที่ไม่มีเอกสารสิทธิอื่นๆ ซึ่งราษฎรได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าทำการ
ก่อสร้าง ๒. เจ้าของพืชล้มลุกที่ยังไม่เก็บเกี่ยวผล ซึ่งปลูกอยู่ในที่ดินที่มีหรือไม่มีเอกสารสิทธิ
เช่นเดียวกับข้อ ๑ จะจ่ายเงินค่าทดแทนให้เฉพาะที่เสียหายเนื่องจากการก่อสร้างโครงการชลประทาน
โดยไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลได้ทัน ๓. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ
ทั้งที่อยู่ในเขตหรือนอกเขตสงวนหวงห้ามของทางราชการ แต่อยู่ในเขตการก่อสร้างโครงการชลประทาน
โดยครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าดำเนินการก่อสร้าง ๔. สมาชิก
ในเขตสหกรณ์นิคม และนิคมสร้างตนเองที่มีหลักฐาน น.ค. ๓ หรือผู้ที่มีสิทธิได้รับหลักฐาน น.ค. ๓

ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ห้ามโอนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^{๓๕} ซึ่งเจ้าพนักงานไม่สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ในขณะนั้น ให้มีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชยที่ดินเป็นกรณีพิเศษ โดยคำว่า “เงินค่าชดเชยที่ดิน” ให้แก้ไขเป็น “เงินค่าขนย้าย” ทั้งยังได้อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินและบุคคลที่จะได้รับเงินค่าทดแทน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ เมื่อคณะกรรมการฯ เห็นสมควรก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินรายนั้นได้ แต่คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของทรัพย์สินต่างๆ ที่ถูกเขตการก่อสร้างชลประทานตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ ไว้ให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตการก่อสร้างชลประทานถือปฏิบัติแต่อย่างใด การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินต่างๆ ที่ถูกเขตการก่อสร้างชลประทานจึงอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการดังกล่าวที่จะพิจารณา กำหนดและจ่ายให้ตามแต่จะเห็นสมควร อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการดังกล่าวก็หาอาจใช้ดุลพินิจกำหนดเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของทรัพย์สินต่างๆ ที่ถูกเขตการก่อสร้างชลประทานตามอำเภอใจได้ไม่ แต่ต้องใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยชอบด้วยเหตุผลและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน ทั้งในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ โครงการระบบส่งน้ำห้วยตึกขุ จังหวัดศรีสะเกษ มีมติให้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ถูกเขตโครงการระบบส่งน้ำห้วยตึกขุ ตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนราม และตำบลห้วยตึกขุ ในเขตอำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับในหน่วยราคาต่ำสุดเป็นหลัก โดยการกำหนดค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่

^{๓๕} พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๑๒ ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน

ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณี ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ผู้มีสิทธิได้รับโดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ซื้อขายในเวลาที่กำหนดและจ่ายค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับในหน่วยราคาต่ำสุดเช่นว่านี้ ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ชอบด้วยเหตุผลแล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ ฯ ที่ซื้อขายในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คือ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐) ในหน่วยราคาต่ำสุดมีอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท แต่ราคาประเมินทุนทรัพย์ ฯ ที่ซื้อขายในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนราม ที่ตกสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยตึกชูที่เพิ่งจะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จ (ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔) ในหน่วยราคาต่ำสุดมีอัตราราคาไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีน้อยกว่าที่กำหนดและจ่ายให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาลและตำบลตะเคียนรามที่ตกสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยตึกชูที่เพิ่งจะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จ จึงยังไม่ใช่เหตุที่ทำให้ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยเหตุผลและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ โครงการระบบส่งน้ำห้วยตึกชู อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดศรีสะเกษ กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ถูกเขตโครงการระบบส่งน้ำห้วยตึกชูให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ ฯ ที่ซื้อขายในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ในหน่วยราคาต่ำสุด คือ ไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท เพียงปัจจัยเดียว โดยกำหนดให้เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ ฯ ดังกล่าว แต่ในการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน ครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ โครงการระบบส่งน้ำห้วยตึกชู อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดศรีสะเกษ ไม่ได้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่จะจ่ายให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนรามที่ตกสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยตึกชูที่เพิ่งจะมีการสำรวจทรัพย์สินแล้วเสร็จ โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ ฯ ที่ซื้อขายในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ในหน่วยราคาต่ำสุด คือ ไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท แต่เพียงปัจจัยเดียว หากแต่ได้คำนึงถึงปัจจัยอื่นนอกเหนือจากนี้อีก ๘ ประการด้วยกัน ทั้งที่ปัจจัยอื่นเหล่านั้นบางปัจจัย ก็ดำรงอยู่แล้วในเวลาที่กำหนดและ

จ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วกำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) และจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนรามที่ตกสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยตึกซุที่เพิ่งจะมีการสำรวจทรัพย์สินแล้วเสร็จ ในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท มากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ๖ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) เหล่านี้ถึงร้อยละ ๕๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ ๖ ในหน่วยราคาต่ำสุด กรณีจึงเห็นได้ว่าการกำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ เป็นการกำหนดค่าขนย้าย (ที่ดิน) ไปในทางที่เป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๕๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ ๖ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐) ในหน่วยราคาต่ำสุดอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท คิดเป็นราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่พึงจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๒๔,๐๐๐ บาท เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเขตชลประทานจำนวนเนื้อที่ ๓ ไร่ ๙๔ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๗,๖๔๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วจำนวน ๕๑,๗๖๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะต้องจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีก ๒๕,๘๘๐ บาท

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดียินยอมรับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ในอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจจ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทนในลักษณะซ้ำซ้อนหรือย้อนหลังได้อีกตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ นั้น เห็นว่า หากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ มีนัยตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็ไม่อาจลบล้างหลักการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญได้ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๒๕,๘๘๐ บาท ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี จำนวน ๕๑๘.๑๖ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๐๔/๒๕๕๙)

(๕) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าใช้สงหากรรมสิทธิ์ที่ดิน

แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ จะไม่กำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สงหากรรมสิทธิ์ที่ดินที่เวนคืนไว้อย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการเวนคืนสงหากรรมสิทธิ์ก็ต้องเข้าใช้สงหากรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุในการเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร หากหน่วยงานของรัฐผู้เวนคืนไม่นำที่ดินไปใช้ หรือนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ แต่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกที่ดินดังกล่าวคืน

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินในจังหวัดนนทบุรี ถูกเวนคืนทั้งแปลง ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อใช้ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณวัดนครอินทร์และถนนต่อเชื่อมสายติวานนท์ – เพชรเกษม - รัตนาธิเบศร์ ของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวงชนบท) แต่เนื่องจากการเข้าดำเนินการในการเวนคืนสงหากรรมสิทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๗ ยังไม่แล้วเสร็จ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อดำเนินการตามโครงการดังกล่าวอีกครั้ง สำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนนำไปใช้เพื่อก่อสร้างถนน ซึ่งยังเหลือที่ดินที่ยังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ ประมาณ ๗๙.๘๙ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ และตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ในราคาตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจำนวน ๒,๗๘๗,๐๐๐ บาท ไปครบถ้วนแล้ว หลังจากนั้น สหกรณ์จังหวัดนนทบุรี มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอใช้พื้นที่บริเวณริมถนนสะพานพระราม ๕ ฝั่งทิศตะวันตกเพื่อเป็นจุดจำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ที่เวนคืน คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าอาจอนุญาตให้ใช้ที่ดินได้คราวละ ๑ ปี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปใช้ในการก่อสร้างถนนนครอินทร์เป็นจำนวนเท่าใด หากยังมีที่ดินส่วนที่เหลือจากการนำไปใช้ก่อสร้างถนน ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอที่ดินคืนทั้งหมด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีแผนจะนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการก่อสร้างถนนนครอินทร์ ไปใช้เพื่อประโยชน์งานทาง จึงไม่สามารถคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ตามที่ขอได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นใดนอกจากจะนำไปใช้ก่อสร้างถนนนครอินทร์อันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่ดินตั้งแต่ต้นเท่านั้น จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินส่วนที่เหลือที่ยังมิได้นำไปใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างถนนนครอินทร์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปแล้วคืนจากผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินซึ่งรวมถึงที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนเพื่อใช้ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์และถนนต่อเชื่อมสายติวานนท์ – เพชรเกษม – รัตนาธิเบศร์ แม้จะมีได้กำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ก่อสร้างหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนดำเนินการตามวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน แต่ก็ต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องเข้าใช้ก่อสร้างหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุภายในเวลาอันสมควร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนนและไหล่ทาง เพียงจำนวน ๑๐๕.๙๑ ตารางวา ยังเหลือเนื้อที่ที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกจำนวน ๗๙.๘๙ ตารางวา และได้นำที่ดินส่วนดังกล่าวไปให้สหกรณ์จังหวัดนนทบุรี จัดตั้งศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผลอันไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีโครงการที่จะนำที่ดินส่วนดังกล่าวไปใช้ก่อสร้างศูนย์บำรุงรักษาทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งพอจะถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แต่ก็ไม่น่าเชื่อว่าโครงการดังกล่าวจะเป็นโครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจจะทำมาตั้งแต่ในเวลาที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ใช้ที่ดินส่วนดังกล่าวก่อสร้างศูนย์บำรุงรักษาทางหลวงภายในเวลาอันสมควรแต่อย่างใด เมื่อเวลาอันสมควรล่วงพ้นไปแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ใช้ที่ดินที่เวนคืนมาดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่ระบุไว้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของเดิมจึงมีสิทธิตามบทบัญญัติมาตรา ๓๖ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔^{๓๖}

^{๓๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

มาตรา ๓๖ วรรคสาม กฎหมายเวนคืนคือนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ก่อสร้างหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

และมาตรา ๔๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๓๗} ที่จะเรียกที่ดินดังกล่าวคืน และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเช่นว่านี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็ย่อมมีหน้าที่ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตราเดียวกันที่ต้องคืนที่ดินที่เวนคืน มาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะโอนกันได้ก็แต่โดย กฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา นั้น เห็นว่า การที่ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืน ที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องกระทำ ไม่ใช่เป็นการโอนที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนโอนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๗๒๒๕ จำนวนเนื้อที่ ประมาณ ๗๙.๘๙ ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมตามที่ หน่วยงานทางปกครองผู้มีหน้าที่เรียกเก็บ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่คืนเงินค่าทดแทนที่ดิน จำนวน ๑,๕๕๗,๘๕๕ บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยต้องมีการจ่ายคืนค่าทดแทนให้แล้วเสร็จ ก่อนการจดทะเบียนโอนที่ดิน ทั้งนี้ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการคืนเงินให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีครบถ้วนแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนโอนที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ได้รับเงินค่าทดแทนครบถ้วนแล้ว และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๒/๒๕๕๙)

^{๓๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๙ วรรคสาม กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการ เวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยทรัพย์สินไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่ กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกให้รับผิดชอบตามสัญญา รับทุนการศึกษา

หน่วยงานทางปกครองไม่อาจบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้รับทุนการศึกษา ชดใช้เงินทุนการศึกษาได้ ในกรณีที่ยังไม่ได้แจ้งให้ทราบก่อนไปศึกษาว่ามีข้อผูกพันที่ต้องกลับมาใช้ทุน หรือจัดให้บุคคลผู้รับทุนการศึกษาทำสัญญาผูกพันในอันที่จะต้องกลับมาปฏิบัติราชการ หรือชดใช้เงินทุนการศึกษาหากกลับมาปฏิบัติราชการไม่ครบตามกำหนดระยะเวลาในสัญญา

ผู้ฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) ฟ้องว่า เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นบุคคลภายนอก ได้ทำสัญญารับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรี ณ ต่างประเทศ ฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี เพื่อไปศึกษาวิชาวิศวกรรมศาสตรสาขาวิศวกรรมไฟฟ้า ประเทศออสเตรเลีย ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เข้าทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๑ และเข้ารายงานตัวกลับจากการศึกษาต่อผู้ฟ้องคดี ในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ รวมระยะเวลาที่รับทุนการศึกษา ๓ ปี ๕ เดือน ๑๕ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เริ่มปฏิบัติงานตามสัญญารับทุนการศึกษา ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ โดยมีพันธะผูกพันในการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการชดใช้ทุนเป็นระยะเวลา ๒ เท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษาคิดเป็นระยะเวลา ๖ ปี ๑๑ เดือน ซึ่งจะสิ้นสุดการปฏิบัติงานตามเงื่อนไขสัญญาในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ ต่อมา วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงความประสงค์ต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อขอลาไปศึกษาในระดับปริญญาโท คณะวิศวกรรมศาสตร์ สาขาวิชา Engineering-Energy Economics and Planning ที่สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย หรือ เอไอที โดยทุนส่วนตัว ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๔ ระยะเวลาศึกษา ๒๐ เดือน ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาไปศึกษาต่อระดับปริญญาโทโดยทุนส่วนตัว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำ

สัญญาการลาไปศึกษา ฉบับลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตกลงเข้าทำสัญญาค้ำประกันการลาไปศึกษาให้ไว้กับผู้ฟ้องคดีเช่นเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาโท และได้รายงานตัวกลับเข้าทำงานเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ระหว่างปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปดูงาน ตามหลักสูตร Young Generation Development (YGDP) ณ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ระหว่างวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ เป็นเวลา ๔ วัน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดูงาน ต่อมา ในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากการเป็น พนักงานของผู้ฟ้องคดีเพื่อไปศึกษาต่อระดับปริญญาเอก ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกได้ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นการลาออก จากการเป็นพนักงานในขณะที่ยังปฏิบัติงานขาดใช้ทุนไม่ครบถ้วนตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มี หนังสือลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินทุนการศึกษาและ ทุนดูงานต่างประเทศพร้อมเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือ ดังกล่าว และมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงิน ตามสัญญาค้ำประกันให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ผู้ถูกฟ้อง คดีทั้งสองได้รับหนังสือทวงถามแล้วเพิกเฉยไม่ยินยอมชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้อง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบชำระ เงินทุนการศึกษาจำนวน ๕๔๖,๖๖๕.๔๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๔๗๓,๕๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาล ตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนคำขอให้ขาดใช้เงินทุนดูงานให้ยก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า **ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องขาดใช้เงินทุนดูงานต่างประเทศให้กับผู้ฟ้องคดีด้วย** จึงอุทธรณ์คำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดูงาน ในหลักสูตร Young Generation Development (YGDP) ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจาก ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาเพียง ๔ วัน ตั้งแต่วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ จึงไม่ต้องทำสัญญาศึกษาดูงานกับผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๓๒ ของระเบียบการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๖๙ ว่าด้วยการพัฒนาบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายความว่า การศึกษาดูงานในกรณีนี้ไม่อยู่ในบังคับของระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอนุมานว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรู้ด้วยตนเองว่าต้องกลับมาใช้ทุนสำหรับการไปศึกษาดูงาน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยทำสัญญาไปศึกษาต่อมาแล้ว แม้ว่าหลักเกณฑ์การใช้ทุนกรณีศึกษาต่อและฝึกอบรมดูงานอยู่ใน ระเบียบและหมวดเดียวกัน แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเคยมีการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ทราบก่อนไปศึกษาดูงานต่างประเทศว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีข้อผูกพันที่ต้องกลับมาใช้ทุนศึกษาดูงานแต่อย่างใด อีกทั้งการศึกษาดูงานดังกล่าวก็เป็นไปตามมติ คบ.กพผ. เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๙ ที่อนุมัติการเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ สำหรับผู้ปฏิบัติงาน กพผ. ซึ่งเป็นแผนพัฒนาบุคลากรประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ของผู้ฟ้องคดีเอง โดยแบ่งออกเป็น ๔ โครงการ และกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ในโครงการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานระดับ ๗ ลงมา (YGDP) รุ่นที่ ๒ รวมทั้งหมด ๔๑ คน การศึกษาดูงานนี้จึงมิได้เกิดจากการร้องขอหรือเสนอตัวเพื่อขอรับทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหากมีการแจ้งว่าผู้ที่รับทุนดูงานในหลักสูตรดังกล่าวจำนวน ๔ วัน ต้องปฏิบัติงานชดใช้เป็นเวลา ๖ เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจสละสิทธิทุนดังกล่าวก็ได้ ดังนั้น **เมื่อไม่มีการทำสัญญาผูกพันจึงไม่อาจบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ทุนได้** ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบชำระเงินจำนวน ๕๔๖,๖๖๕.๔๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๔๗๓,๕๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๙/๒๕๕๙)

(๒) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำข้อกำหนดในการจัดซื้อจัดจ้าง

ในกรณีที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำพัสดุที่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว หน่วยงานทางปกครองจะต้องระบุนความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทย ซึ่งแสดงเครื่องหมายหรือผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองคุณภาพ เพื่อให้มีการแข่งขันเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยเท่านั้น หากไม่ระบุนความต้องการดังกล่าวไว้ในประกาศประกวดราคาและข้อกำหนดการจัดซื้อจัดจ้าง มีผลให้ประกาศเฉพาะในส่วนที่มีผลให้ผู้เสนอราคาสามารถเสนอผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำในประเทศไทย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี) ออกประกาศประกวดราคาประมูลซื้อรถเก๋งมือสองคันละ ๔ ล้อหลัง เครื่องยนต์ดีเซล ๔ จังหวะ ขนาดไม่น้อยกว่า ๖ สูบ กำลังไม่น้อยกว่า ๑๕๐ แรงม้า จำนวน ๒ คัน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีซื้อเอกสารประกวดราคาตามประกาศ และพบว่า

ประกาศดังกล่าวมิได้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยไว้เป็นเงื่อนไขในประกาศ ทั้งที่ต้องรู้หรือควรจรรู้จากบัญชีมือผู้ซื้อว่ามีรถเกี่ยดินที่ผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพที่ทำในประเทศไทย จึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ทักท้วงต่อผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามระเบียบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี มิได้ปรับปรุงแก้ไขและยังคงดำเนินการประกวดราคาซื้อต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า โดยที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการสนับสนุนพัสดุที่ผลิตในประเทศไทย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติจึงกำหนดเงื่อนไขว่า ในกรณีที่ต้องการซื้อหรือจ้างที่มี ผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ให้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ ที่ทำในประเทศไทยซึ่งแสดงเครื่องหมายหรือผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองคุณภาพเพื่อให้ มีการแข่งขันเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยเท่านั้น ในการประกวดราคครั้งนี้ ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ผลิตและจำหน่ายรถเกี่ยดินที่ผลิตในประเทศไทย ได้รับการรับรองคุณภาพ ISO ๙๐๐๑ : ๒๐๐๐ ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์มาตรฐานจากสำนักงานมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมกระทรวงอุตสาหกรรม และมีรายชื่ออยู่ในบัญชีมือผู้ซื้อ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ออกประกาศประกวดราคาประมูลซื้อรถเกี่ยดินจำนวน ๒ คัน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยไม่ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทย ไว้เป็นเงื่อนไขในประกาศ อีกทั้งมิได้ขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยกเว้นการปฏิบัติ ตามระเบียบตามความในข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว^{๓๘} เมื่อประกาศของ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยไว้เป็นเงื่อนไขในการ ประกาศประกวดราคา มีผลให้การจัดซื้อครั้งนี้เปิดกว้าง ทำให้ผู้ประกอบการรวมถึงผู้ฟ้องคดี

^{๓๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัย ปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้ขอทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนการปฏิบัติ

ปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจตามวรรคสอง ให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

เข้าเสนอราคาผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยและผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำในประเทศไทย ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่มีผลให้ผู้เสนอราคาสามารถเสนอผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำในประเทศไทย ไม่ชอบด้วยข้อ ๑๑ (๗) และ (๘) ของระเบียบดังกล่าว^{๓๙} ทำให้ประกาศเฉพาะในส่วนนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ทำให้ประกาศในส่วนอื่นที่ชอบด้วยกฎหมายต้องเสียไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนประกาศประกวดราคาประมูลซื้อรถเกี่ยดินจำนวน ๒ คัน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนที่มีได้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยนั้น พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๑/๒๕๕๙)

^{๓๙} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๑๑ ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทย ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำ ตาม (๕) หรือ (๖) เป็นพัสดุที่มีผู้ได้รับใบอนุญาตแสดงเครื่องหมายมาตรฐาน ประเภท ชนิด หรือขนาดเดียวกัน และในขณะเดียวกันเป็นพัสดุที่ผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพน้อยกว่าสามราย หรือเป็นพัสดุที่มีผู้ได้รับใบอนุญาตแสดงเครื่องหมาย มาตรฐาน ประเภท ชนิด หรือขนาดเดียวกัน โดยมีผู้ได้รับใบอนุญาตน้อยกว่าสามราย หรือเป็นพัสดุที่มีผู้ผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ โดยมีผู้ผลิตน้อยกว่าสามราย ให้ระบุความต้องการเฉพาะพัสดุที่ทำในประเทศไทย

การซื้อหรือการจ้างในกรณีนี้นอกจากการจ้างก่อสร้าง หากมีผู้เสนอราคาพัสดุที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐานและในขณะเดียวกันเป็นพัสดุที่ผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพหรือมีผู้เสนอราคาพัสดุที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐาน หรือมีผู้เสนอราคาพัสดุที่ผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรอง

(๘) ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำมีผู้ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ให้ระบุความต้องการเฉพาะพัสดุที่ทำในประเทศไทย

การซื้อหรือการจ้างในกรณีนี้นอกจากการก่อสร้าง หากมีผู้เสนอราคาพัสดุที่ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมเสนอราคาสูงกว่าราคาต่ำสุดของผู้เข้าแข่งขันรายอื่นไม่เกินร้อยละเจ็ด ให้ต่อรองราคาผู้เสนอราคาพัสดุที่ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรม รายที่เสนอราคาต่ำสุด หากต่อรองราคาแล้ว ราคาที่ลดลงสูงกว่าราคาต่ำสุดไม่เกินร้อยละห้า หรืออัตราที่ ปลัดกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายนั้น

หมายเหตุ ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ไม่ได้ระบุความต้องการผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทย ซึ่งแสดงเครื่องหมายหรือผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองคุณภาพไว้ในประกาศและข้อกำหนดการจัดซื้อจัดจ้าง มีผลให้เฉพาะข้อกำหนดในส่วนดังกล่าวเท่านั้น ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ทำให้ประกาศในส่วนอื่นที่ชอบด้วยกฎหมายต้องเสียไป

(๓) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเลิกจ้างพนักงานจ้าง

เมื่อพนักงานจ้างมาลงชื่อปฏิบัติงานแล้ว แต่หน่วยงานไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ จึงถือว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้าง และจะอ้างว่าเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาเป็นเหตุเลิกจ้างไม่ได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นพนักงานจ้างทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลสามัคคีพัฒนา) ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ มีกำหนด ๑ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ และสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าทำงานตามสัญญาดังกล่าวและได้รับเงินเดือนมาโดยตลอดจนถึงปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้รับแจ้งจากปลัดเทศบาลตำบลสามัคคีพัฒนาว่าจะไม่จ่ายเงินเดือนและเลิกจ้างเนื่องจากเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของผู้ถูกฟ้องคดีออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีตำบลสามัคคีพัฒนาพ้นจากตำแหน่งแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร แต่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ เพียงแต่แจ้งให้ไปลงชื่อทำงานไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงยังไปทำงานจนครบกำหนดตามสัญญา แต่ไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนตามสัญญา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้คุ้มครองชะลอการบรรจุแต่งตั้งพนักงานจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีออกไปก่อน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าตอบแทนตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าแต่ละรายเป็นเงินเดือน ๔ เดือน เป็นเงิน ๓๖,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งเงินสวัสดิการต่าง ๆ และเงินชดเชยค่าครองชีพเงินเดือนขั้นต่ำย้อนหลัง ๕ เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ เดือนละ ๒,๑๖๐ บาท จำนวน ๑๐,๘๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๗,๔๘๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเข้าทำงานเหมือนเดิม รวมทั้งจ้างผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าทำงานในปีต่อ ๆ ไป โดยให้ประเมินผลงานตามระเบียบของทางราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างพนักงานจ้างเทศบาลตำบลสามัคคีพัฒนา

ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จำนวน ๙ ฉบับ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า เป็นสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้ง คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กรณีดังกล่าวจึงถึงที่สุด ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีรวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าว เมื่อพิจารณาสัญญาจ้างลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีว่าจ้างผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ตามลำดับ โดยข้อ ๓ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงจ้างพนักงานจ้างมีกำหนด ๑ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ และสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ข้อ ๑๒ กำหนดให้พนักงานจ้างต้องปฏิบัติงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ได้รับมอบหมาย และตามเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างกำหนดให้พนักงานจ้างมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ต้องใช้แรงงานทั่วไปหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติงานตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ จนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แต่หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้มอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ปฏิบัติ โดยอ้างเพียงว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่สามารถเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานจ้างได้ ซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ปฏิบัติผิดสัญญาจ้างแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในช่วงระยะเวลาดังแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงวันสิ้นสุดสัญญาในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ซึ่งยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาได้มาลงชื่อปฏิบัติงานแล้ว โดยปรากฏหลักฐานตามบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่มอบหมายงานให้แก่พนักงานจ้างตามสัญญากลับไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ จึงถือเป็นความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีเองและถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญา แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ เพียงมาลงลายมือชื่อปฏิบัติงานแต่ไม่ได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม แต่โดยสภาพของการทำงานตามสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ต้องใช้แรงงานทั่วไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีมอบหมายตามข้อ ๑๒ ของสัญญาจ้างและเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้าง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ย่อมไม่อาจปฏิบัติงานตามสัญญาได้ แต่หาก ผู้ถูกฟ้องคดีมอบหมายงานให้ปฏิบัติ จากหลักฐานบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่ได้ลงลายมือชื่อปฏิบัติงานย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙

จะสามารถปฏิบัติงานได้จนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา นอกจากนี้ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ตอบข้อหาหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนแก่พนักงานจ้างตามสัญญาที่พิพาท ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงนายอำเภออากาศอำนวย เพื่อแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีถือเป็นแนวทางการปฏิบัติ โดยสรุปว่า (๑) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาสรรหาหรือเลือกสรรพนักงานจ้างจนได้ทำ สัญญาจ้างกับผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกสรรตามประกาศของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสกลนคร เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ดังกล่าวแล้ว และพนักงานจ้างได้ปฏิบัติงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานจ้างตามสัญญาที่ทำไว้ต่อกันตามหลักเกณฑ์เรื่องการจ่ายค่าตอบแทน (๒) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานจ้างตามสัญญาจ้างที่ทำไว้ต่อกันตามที่กล่าวมาแล้ว **จะงดเว้นไม่จ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานจ้าง เพราะเหตุที่เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ไม่ได้** ผู้ถูกฟ้องคดีอาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการโอนแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือจากเงินอื่นที่ทางผู้ถูกฟ้องคดีมีอยู่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายหรือระเบียบนั้นกำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ปฏิบัติในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ และได้จ่ายเงินตามสัญญาจ้าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยค่าเสียหายจากการผิดสัญญาเป็นเงินค่าตอบแทนเงินค่าครองชีพชั่วคราว และเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวในช่วงเวลาดังกล่าว ในอัตราเดือนละ ๙,๐๐๐ บาท จำนวน ๔ เดือน เป็นเงินคนละ ๓๖,๐๐๐ บาท และเมื่อรวมกับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ จำนวน ๕ เดือน เป็นเงินคนละ ๑๐,๘๐๐ บาท แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ เป็นเงินทั้งสิ้นคนละ ๔๖,๘๐๐ บาท ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินโบนัส ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น เงินโบนัสเป็นสิทธิประโยชน์อื่นที่พนักงานจ้างมีสิทธิได้รับ ตามข้อ ๕ ของสัญญาจ้าง แต่การได้รับเงินโบนัสต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)

กำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ส่วนที่สุด ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและวิธีการโดยสรุปว่ากรณีพนักงานจ้างทั่วไปต้องเป็นผู้ที่ผ่านการประเมินผล การปฏิบัติงานในปีงบประมาณนั้นทั้งปี (รวม ๒ ครั้ง) ในระดับดีขึ้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ เป็นผู้ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ เพียงครั้งเดียว ส่วนครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ไม่ได้รับการประเมิน จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ได้รับการประเมินครั้งที่ ๒ ก็ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะได้รับการประเมินในระดับดีขึ้นไป ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินโบนัสดังกล่าว สำหรับกรณี ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ และผู้ฟ้องคดีที่ ๘ นั้น เมื่อไม่ได้ อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงถือเป็นอันถึงที่สุด และมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ และ ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ รวมถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับที่กำหนดในคำพิพากษาดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวให้แก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจำนวนคนละ ๑๐,๘๐๐ บาท ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษา ถึงที่สุด ส่วนคำขออื่นให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้เป็นให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๙ คนละ ๔๖,๘๐๐ บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองชั้นศาลตามส่วนของการชนะคดี (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๑๘๐๘-๑๘๑๐/๒๕๕๙)

(๔) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดของพนักงานจ้าง ก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง

ในการสอบสวนทางวินัย หน่วยงานทางปกครองต้องเรียกพนักงานจ้าง ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาให้ถ้อยคำในการสอบสวนชั้นต้น อันเป็นการเปิดโอกาส ให้พนักงานจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้แย้งและคัดค้านข้อกล่าวอ้างของคู่กรณี อีกฝ่ายหนึ่ง หากมิได้ดำเนินการเช่นนั้น แล้วนำผลการสอบสวนดังกล่าวมาประกอบการ พิจารณาเลิกจ้างจะทำให้เป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานของวิทยาลัยนวัตกรรมการ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าแผนกจัดซื้อจัดจ้างและพัสดุ เมื่อประมาณ
ต้นเดือนมกราคม ๒๕๕๒ มีกรณีกล่าวหาว่าพบความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างของแผนก
จัดซื้อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณบดีวิทยาลัยนวัตกรรมการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์พัทยา) จึงมี
คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว รวมทั้งมีคำสั่งพักงานผู้ฟ้องคดี
ระหว่างการสอบสวน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดี
พ้นจากสภาพการเป็นพนักงานของวิทยาลัยนวัตกรรมการโดยให้ได้รับเงินค่าชดเชย ผู้ฟ้องคดีจึง
อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของวิทยาลัยฯ คณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่า
ผู้ฟ้องคดีบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จึงยืนยันการเลิกจ้าง และเห็นว่าการจ่ายเงินชดเชย
เป็นระยะเวลา ๓๐๐ วัน เหมาะสมแล้วจึงไม่จ่ายเงินชดเชยเพิ่มเติมอีก ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้
เพิกถอนคำสั่งและผลการพิจารณาอุทธรณ์ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้
ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารงานวิทยาลัยนวัตกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบข้อบังคับในการ
ทำงาน วิทยาลัยนวัตกรรมการอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔
มิได้กำหนดวิธีการปฏิบัติในการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือข้อบังคับให้ต้องบันทึกถ้อยคำในการ
สอบสวนไว้ก็ตาม แต่การไต่สวนเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความว่าความบกพร่อง
เกิดขึ้นแก่หน่วยงานจริงหรือไม่ เกิดขึ้นในขั้นตอนใด ใครจะต้องรับผิดชอบ และจะต้อง
รับผิดชอบมากน้อยประการใดนั้น จะต้องใช้หลักฟังความสองฝ่าย คือ การเปิดโอกาสให้
คู่กรณีได้โต้แย้ง และคัดค้านการนำเสนอหรือการกล่าวอ้างของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งถือเป็น
หลักกฎหมายทั่วไป เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมิได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำ
ในการสอบสวนในชั้นต้น แม้ต่อมาจะได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดี
ชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๒
ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริง
หลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทำบันทึกการสอบสวนเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
และภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๒ พักงานผู้ฟ้องคดี และเมื่อพิจารณา
รายงานการสอบสวนแล้วเห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้สอบสวนบุคคล
ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่กรณีกล่าวหาว่าการจัดซื้อที่ผิดปกติมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายคน
แต่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสรุปว่าเป็นการกระทำของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่
เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์หรือความผิดตามที่คณะกรรมการ

สอบสวนข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาและมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นพนักงานของวิทยาลัยนวัตกรรม จึงเป็นการเลิกสัญญาจ้างโดยไม่เป็นธรรม เมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏว่าสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นพนักงานของวิทยาลัยเป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลา และตามหมวดที่ ๑๐ ข้อ ๑.๑.๒ ของระเบียบข้อบังคับในการทำงาน วิทยาลัยนวัตกรรมอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้พนักงานถึงกำหนดเกษียณอายุเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี... เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดีถูกเลิกจ้างมีอายุเพียง ๔๓ ปี หากผู้ฟ้องคดีไม่ถูกเลิกจ้างจะคงเหลือระยะเวลาการทำงานอีกถึง ๑๗ ปี อีกทั้ง เมื่อได้คำนึงถึงระยะเวลาการทำงานของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้าทำงานเป็นพนักงานของวิทยาลัยนวัตกรรมตั้งแต่วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นพนักงานที่ทำงานให้แก่วิทยาลัยติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี อันเป็นระยะเวลานานพอสมควร หากการคำนวณค่าเสียหายจากระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีทำงานให้แก่วิทยาลัย โดยมีฐานการคำนวณค่าเสียหายจากฐานของค่าจ้าง ๑ เดือนต่อการทำงาน ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายเท่ากับค่าจ้างจำนวน ๑๒ เดือน เมื่ออัตราเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีเดือนสุดท้ายก่อนถูกเลิกจ้างเท่ากับ ๑๘,๖๐๑ บาท ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายจากการถูกเลิกจ้างเป็นเงินจำนวน ๒๒๓,๒๑๒ บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนนี้จึงเป็นที่ยุติ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ร้องสอด (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นคู่สัญญาจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๑๔,๗๙๐ บาท ภายในเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดนั้น ชอบแล้ว จึงพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓๔/๒๕๕๙)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า การสอบสวนความผิดของพนักงานจ้างตามสัญญาจ้างก็ต้องใช้หลักการเช่นเดียวกันกับการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการ กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน



ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทร ๐ ๒๖๔๑ ๑๑๑ สายด่วน ๑๓๔๔

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