



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
จากที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
ในศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๖๒

สารบัญ
ก. เรียงเลขคำสั่ง/คำพิพากษา

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๘๔/๒๕๔๔	ขอให้เพิกถอนการประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร	๔/๒๕๔๔	๑
๑๑๓/๒๕๔๔	การกระทำอย่างใดเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๗/๒๕๔๔	๘
๑๕๑/๒๕๔๕	ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา	๓/๒๕๔๕	๑๓
๒๐๒/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๑-๒/๒๕๔๕	๑๖
๒๕๙/๒๕๔๕	การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองกลางตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณากรณีพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนศาลปกครองเปิดทำการ	๘/๒๕๔๕	๒๑
๒๖๒/๒๕๔๕	การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองกลางตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณากรณีพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนศาลปกครองเปิดทำการ	๘/๒๕๔๕	๒๕
๒๗๑/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๗/๒๕๔๕	๒๙
๓๓๗/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๕-๖/๒๕๔๕	๓๒
๓๖๔/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	๙/๒๕๔๕	๓๕
๓๖๕/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	๙/๒๕๔๕	๓๘
๔๒๗/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	๙/๒๕๔๕	๔๑
๔๓๖/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุมและดำเนินคดีอาญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๑๐/๒๕๔๕	๔๕
๔๕๒/๒๕๔๕	ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดเวลาฟ้องคดีกรณีการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๓/๒๕๔๕	๕๐

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๔๗๙/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง	๑๒/๒๕๔๕	๕๔
๔๙๒/๒๕๔๕	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์	๑๒/๒๕๔๕	๕๘
๕๐๓/๒๕๔๕	ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดเวลาฟ้องคดีกรณีการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๓/๒๕๔๕	๖๓
๕๗๓/๒๕๔๕	การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	๑๕/๒๕๔๕	๖๖
๖๐๖/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๑๖/๒๕๔๕	๖๙
๖๒๒/๒๕๔๕	ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาร่วมการงานและร่วมทุนขยายบริการโทรศัพท์ ๑.๕ ล้านเลขหมายในภูมิภาค	๑๗/๒๕๔๕	๗๒
๖๕๔/๒๕๔๕	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว	๑๘/๒๕๔๕	๗๙
๘/๒๕๔๖	ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒	๑๔/๒๕๔๕	๘๓
๘๔/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการมีมติไม่อนุมัติคำขอเปิดเส้นทางรถตู้โดยสารปรับอากาศของผู้ฟ้องคดี	๑๙/๒๕๔๕	๘๗
๑๑๕/๒๕๔๖	- คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งให้ชดใช้เงินค่าปรับตามสัญญาให้ข้าราชการไปศึกษาหรืออบรมให้เสร็จสิ้นก่อนอนุมัติโอนไปรับราชการในส่วนราชการอื่น - ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว	๒/๒๕๔๔ ๑๘/๒๕๔๕	๙๑ ๙๑
๑๕๙/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดอันเกิดจากการก่อสร้างทางหลวง	๒/๒๕๔๖	๙๖
๑๖๑/๒๕๔๖	ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	๑/๒๕๔๖	๑๐๐

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๑๖๒/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างปรับปรุงต่อเติมศาลาธนาภิรักษ์จังหวัด เชียงใหม่ และการตกลงด้วยวาจาเพิ่มเติมจากสัญญาจ้างดังกล่าว เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือไม่	๓/๒๕๔๖	๑๐๗
๑๖๗/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและ คณะกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทย อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๔/๒๕๔๖	๑๑๐
๒๐๐/๒๕๔๖	การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	๕/๒๕๔๖	๑๑๓
๒๑๒/๒๕๔๖	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ต่อเนื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๘-๙/๒๕๔๖	๑๑๗
๒๑๙/๒๕๔๖	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ต่อเนื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๘-๙/๒๕๔๖	๑๒๐
๒๓๑/๒๕๔๖	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการ ฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครอง หลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว	๑๘/๒๕๔๕	๑๒๔
๒๖๐/๒๕๔๖	ปัญหาเกี่ยวกับสิทธินำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้น ภายในระยะเวลาอันสมควร	๖-๗/๒๕๔๖	๑๒๗
๒๘๗/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๑๔/๒๕๔๖	๑๓๑
๓๓๓/๒๕๔๖	การพิจารณาที่มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทา ทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา กรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชะลอการ เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	๒๐/๒๕๔๖	๑๓๖
๓๓๕/๒๕๔๖	ความเป็นผู้เสียหายในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ มติของสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมติของที่ประชุมคณบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๑๐/๒๕๔๖	๑๔๐
๓๙๔/๒๕๔๖	การแจ้งสิทธิในการลาออกจากการเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่	๑๖/๒๕๔๖	๑๔๕
๔๑๗/๒๕๔๖	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ต่อเนื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๘-๙/๒๕๔๖	๑๕๐
๔๘๗/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการงดให้บริการโทรศัพท์ตามสัญญาเช่าโทรศัพท์ คู่สาย/วงจรเช่า	๑๗/๒๕๔๖	๑๕๔

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๔๙๓/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการปิดทางสาธารณะซึ่งอยู่ในที่ราชพัสดุ	๑๘/๒๕๔๖	๑๕๘
๕๐๕/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอถอดถอน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๒๑/๒๕๔๖	๑๖๑
๕๔๕/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งให้ลูกจ้างชั่วคราว ออกจากงาน เป็นคดีพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองหรือไม่	๑๙/๒๕๔๖	๑๗๕
๕๖๕/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๒๒/๒๕๔๖	๑๗๙
๕๗๔/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้ก่อสร้าง ทางหลวงตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทาง และขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๕๔๗	๒๓/๒๕๔๖	๑๘๕
๖๙๗/๒๕๔๖	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ	๒๔/๒๕๔๖	๑๘๙
๒๗๔/๒๕๔๗	คำสั่งของศาลปกครองที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จะถือว่าเป็นคำสั่ง ชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดหรือไม่	๑๕/๒๕๔๖	๑๙๔
๔๖๒-๔๖๔/ ๒๕๔๗	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่นายกเทศมนตรีสั่งให้ผู้รับจ้างหยุด การทำงาน และขยายอายุสัญญาจ้างก่อสร้างถนนและสัญญาจ้าง ขุดลอกลำห้วย	๒-๓/๒๕๔๗	๑๙๘
๔๘๑/๒๕๔๗	คดีพิพาทที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวพันกันระหว่างการกระทำทาง ปกครองกับสิทธิในที่ดิน	๔/๒๕๔๗	๒๐๔
๕๐๔/๒๕๔๗	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการขุดลอกลำห้วย สาธารณะ	๗-๘/๒๕๔๗	๒๐๙
๕๘๓/๒๕๔๗	ปัญหากรณีคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้องหรือคำคัดค้านคำให้การ	๕/๒๕๔๗	๒๑๓
๗๒๖/๒๕๔๗	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุข	๖/๒๕๔๗	๒๑๗
๙๐๒/๒๕๔๗	การนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันและอยู่ระหว่างพิจารณา ในศาลยุติธรรมมาฟ้องต่อศาลปกครอง	๑๐/๒๕๔๗	๒๒๑
๔๗-๔๘/๒๕๔๘	การพิจารณาคำขอให้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และคำร้องขอในเหตุฉุกเฉิน	๙/๒๕๔๗	๒๒๔

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๕๑/๒๕๔๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง	๑๒/๒๕๔๗	๒๒๙
๖๐/๒๕๔๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง	๑๒/๒๕๔๗	๒๓๔
๖๑/๒๕๔๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง	๑๒/๒๕๔๗	๒๓๘
๘๔/๒๕๔๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง	๑๒/๒๕๔๗	๒๔๒
๘๗/๒๕๔๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง	๑๒/๒๕๔๗	๒๔๗
๘๘/๒๕๔๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง	๑๒/๒๕๔๗	๒๕๒
๑๕๔/๒๕๔๘	ระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดในความชำรุด บกพร่องของผู้รับจ้างตามสัญญาทางปกครอง	๑๓/๒๕๔๗	๒๕๖
๔๔๒/๒๕๔๘	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงิน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถกเวนคืน	๑/๒๕๔๘	๒๖๐
๔๔๓/๒๕๔๘	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงิน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถกเวนคืน	๑/๒๕๔๘	๒๖๔
๔๔๔/๒๕๔๘	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงิน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถกเวนคืน	๑/๒๕๔๘	๒๖๘
๔๘๐/๒๕๔๘	คดีพิพาทที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวพันกันระหว่างการกระทำ ทางปกครองกับสิทธิในที่ดิน	๔/๒๕๔๗	๒๗๑
๔๘๕/๒๕๔๘	คดีพิพาทที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวพันกันระหว่างการกระทำ ทางปกครองกับสิทธิในที่ดิน	๔/๒๕๔๗	๒๗๔
๗๕/๒๕๔๙	ปัญหาเกี่ยวกับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับ การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๒/๒๕๔๘	๒๗๗
๘๖/๒๕๔๙	ปัญหาเกี่ยวกับการนำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาใช้บังคับเรื่องร้องทุกข์ที่ได้ร้องทุกข์ก่อนวันที่กฎ ก.ตร. ฉบับดังกล่าวใช้บังคับ	๓/๒๕๔๘	๒๘๓
๓๑๓/๒๕๔๙	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการรับบริการสนับสนุนโครงการตรวจสอบ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ (แทนตำแหน่งที่ว่าง) ในเขตเลือกตั้งที่ ๕ จังหวัดศรีสะเกษ	๑/๒๕๔๙	๒๘๖

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๕๕๒/๒๕๔๙	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคารเรียนแบบ ๓๑๘ ล/๓๘ (พิเศษ) ณ โรงเรียนควนโดนวิทยา ตำบลควนโดน อำเภอควนโดน จังหวัดสตูล	๒/๒๕๔๙	๒๙๒
๕๘๗/๒๕๔๙	ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล กรณีศาลปกครองมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้คู่กรณีเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี ตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม	๗/๒๕๔๙	๒๙๖
๕๘๘/๒๕๔๙	คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้นำไปสร้างหรือขยายทางหลวงเทศบาลตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในบริเวณเพลิงไหม้ ในท้องที่ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๕๔๐	๓/๒๕๔๙	๓๐๑
๗๑๘/๒๕๔๙	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารปฏิบัติการวิจัยประยุกต์ทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ ศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ตำบลคลองหก อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี) กรณีผู้ฟ้องคดี (ผู้ว่าจ้าง) ฟ้องเรียกเงินค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจ้างผู้รับจ้าง รายใหม่เพื่อให้ทำงานก่อสร้างอาคารปฏิบัติการวิจัยประยุกต์ ทางวิศวกรรมศาสตร์ ต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้รับจ้างเดิม)	๖/๒๕๔๙	๓๐๔
๕๙๕/๒๕๕๐	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวระหว่างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ผู้ฝาก และสหกรณ์การเกษตรสมัชชาเกษตรกรรายย่อยป่าดิว จำกัด ผู้รับฝาก	๑/๒๕๕๐	๓๐๙
๕๕/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	๑/๒๕๕๓	๓๑๖
๕๖/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	๑/๒๕๕๓	๓๑๑
๙๕/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	๑/๒๕๕๓	๓๑๕
๙๗/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา	๑/๒๕๕๓	๓๑๙
๑๓๒/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	๑/๒๕๕๓	๓๓๔

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๓๔๗/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	๑/๒๕๕๓	๓๓๙
๘๘๓/๒๕๕๖	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ร้องทั้งสามยื่นคำร้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต่างประเทศเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๗/๒๕๕๖	๓๔๔
๙๑๕/๒๕๕๖	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดอัตราค่าบำรุงเสาไฟฟ้า ค่าธรรมเนียม ในการอนุญาตพาดสายส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์กับเสาไฟฟ้าและค่าประกันของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๔/๒๕๕๕	๓๕๕
๔๒๐/๒๕๕๗	กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการสินไหมทดแทนต่อมา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐจึงฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบ กรณีนี้ศาลปกครองจะรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่	๕-๖/๒๕๕๖	๓๕๘
๙๑๔/๒๕๕๗	ปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเขตอำนาจศาล โดยในระหว่างรอกการพิจารณาไว้ชั่วคราวตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลที่รับฟ้องมีอำนาจมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีหรือไม่	๑๑/๒๕๕๖	๓๖๔
๘๑/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วแต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน	๔/๒๕๕๗	๓๗๐
๒๓๙/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ	๕/๒๕๕๗	๓๗๔

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๒๔๐/๒๕๕๘	ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีมีได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์	๖/๒๕๕๗ ๗/๒๕๕๗ และ ๑๒/๒๕๕๗	๓๗๗
๒๔๑/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน	๔/๒๕๕๗	๓๘๑
๒๔๙/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน	๔/๒๕๕๗	๓๘๘
๒๕๒/๒๕๕๘	ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์	๖/๒๕๕๗ ๗/๒๕๕๗ และ ๑๑/๒๕๕๗	๓๘๘

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๓๔๒/๒๕๕๘	ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีมีได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์	๖/๒๕๕๗ ๗/๒๕๕๗ และ ๑๒/๒๕๕๗	๔๐๓
๓๗๑/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ	๕/๒๕๕๗	๔๐๗
๓๗๑/๒๕๕๘	ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์	๖/๒๕๕๗ ๗/๒๕๕๗ และ ๑๑/๒๕๕๗	๔๐๗
๔๕๘/๒๕๕๘	การพิจารณาคดีหมายเลขดำที่ อ.๕๙๕/๕๔ และคำร้องที่ ๒๕๓/๕๖ มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กรณีตามข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่	๙/๒๕๕๗	๔๑๑
๑๔๙/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับการย้ายและแต่งตั้งข้าราชการโดยมีกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่	๑/๒๕๕๘	๔๑๕

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๒๙๐/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องกระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลาง ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง	๕/๒๕๕๘	๔๒๖
๒๙๑/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องกระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลาง ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง	๕/๒๕๕๘	๔๓๑
๓๖๑/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งในชั้นบังคับคดีของตุลาการศาลปกครองสูงสุด (ตุลาการเจ้าของสำนวน) ที่สั่งว่าผู้ถูกฟ้องคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และขอให้มีการมีคำสั่งใหม่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๕๐) และการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยให้โอนทรัพย์สินคืนให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐	๒/๒๕๕๘ และ ๑/๒๕๕๙	๔๔๓
๓๘๐/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ของบริษัท พิชเทเลวิชั่น จำกัด ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา	๓/๒๕๕๘	๔๕๕
๔๒๔/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๔๖๕
๔๒๗/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๔๖๙
๔๓๒/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๔๗๖
๔๕๒/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๔๘๑
๔๗๔/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๔๘๗
๔๗๖/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๔๙๗

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๕๗๔/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๕๑๓
๑๔๓๐/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๕๘๕
๒๕๖/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๔๒๐
๓๑๘/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๔๓๖
๓๔๖/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๔๓๙
๓๗๓/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๔๕๑
๔๓๑/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๔๗๒
๔๗๕/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๔๙๐
๔๗๗/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๕๐๒
๕๔๖/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๕๐๘
๘๘๘/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันจากการละลายต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๓/๒๕๕๙	๕๑๖
๑๒๘๘/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๒๓
๑๒๘๙/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๒๖
๑๒๙๐/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๓๑
๑๒๙๑/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๓๖
๑๒๙๔/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๕๐
๑๒๙๕/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๕๖

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
๑๒๙๗/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๕๙
๑๒๙๘/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๖๓
๑๒๙๙/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๗๑
๑๓๑๕/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๗๖
๑๓๓๕/๒๕๕๙	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๓/๒๕๕๙	๕๘๑
๑๔๔๘/๒๕๕๙	ปัญหาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งสำนักพระราชวัง โดยเลขาธิการสำนักพระราชวังที่ส่งลงโทษไล่ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ออกจากราชการและความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ อ.ก.พ. กระทรวงของสำนักพระราชวังอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๖/๒๕๕๙	๕๘๘
๗๗๘/๒๕๖๐	ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕	๘/๒๕๖๐	๕๙๒
๘๕๗/๒๕๖๐	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าคณะจังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ออกคำสั่งตามคำสั่งคณะจังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ที่ ๐๕/๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ การนับระยะเวลาในการยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด	๕/๒๕๖๐	๕๙๖
๒๔๐/๒๕๖๒	กรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของตนไว้ไต่สวนและวินิจฉัย หรือให้คณะกรรมการดังกล่าวไต่สวนและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของตนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด	๒/๒๕๖๒ และ ๔/๒๕๖๒	๕๙๙
๒๖๓/๒๕๖๒	กรณีสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าว ตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์รองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่	๓/๒๕๖๒	๖๐๒

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
พ.๘๑/๒๕๕๕ (คำสั่ง)	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎ	๓/๒๕๕๔	๖๐๖
พ.๑๕/๒๕๕๔ (คำพิพากษา)	ความเป็นผู้เสียหายของสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๑/๒๕๕๔	๖๑๐
พ.๘-๑๐/ ๒๕๕๖ (คำพิพากษา)	คดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗	๑๑/๒๕๕๖	๖๒๑
พ.๑๒/๒๕๕๖ (คำพิพากษา)	คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะขอลดหย่อน ภาษีได้	๑๓/๒๕๕๖	๖๓๔
อ.๔๕/๒๕๕๖	ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้ยกเลิกการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๑๒/๒๕๕๖	๖๔๒
อ.๔๗/๒๕๕๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๒๒/๒๕๕๖	๖๔๖
อ.๒๘/๒๕๕๗	ปัญหาเกี่ยวกับการนำข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้โดยอนุโลมกับการสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	๒๕/๒๕๕๖ และ ๑/๒๕๕๗	๖๕๒
อ.๑๑๗/๒๕๕๗	ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารขึ้นทดแทนอาคารเดิมซึ่งมีผนังอาคารร่วมกันกับอาคารของผู้อื่น	๑๑/๒๕๕๗	๖๖๕
อ.๔๘/๒๕๕๘	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถกเวนคืน	๑/๒๕๕๘	๖๗๕
อ.๔๙-๕๐/ ๒๕๕๘	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถกเวนคืน	๑/๒๕๕๘	๖๘๕
อ.๕๑/๒๕๕๘	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถกเวนคืน	๑/๒๕๕๘	๖๙๖
อ.๑๗๒/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลา กรณีศาลปกครองมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด	๔/๒๕๕๘	๗๐๕
อ.๑๙๑/๒๕๕๘	คดีพิพาทที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวพันกันระหว่างการกระทำทางปกครองกับสิทธิในที่ดิน	๔/๒๕๕๗	๗๒๐
อ.๓๐๒/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีมีการรับสภาพความรับผิดตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	๔/๒๕๕๙	๗๒๖

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
อ.๓๓๑/๒๕๕๙	ปัญหากรณีบุคคลผู้ถูกนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ถือว่าเป็นบุคคลผู้ถูกลงโทษ ทางวินัยที่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติ ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่	๔/๒๕๕๙	๗๓๓
อ.๑๓๒/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๒/๒๕๕๓	๗๔๒
อ.๓๐๔/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๒/๒๕๕๓	๗๕๔
อ.๔๖๑/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องคดีเพื่อขอให้คืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ที่รวมอยู่ในราคาซื้อตาลทราย) ที่นำไปเพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๔/๓๖ ปี ๒๕๓๖/๓๗ ปี ๒๕๓๘/๓๙ ปี ๒๕๓๙/๔๐ และปี ๒๕๔๐/๔๑	๑/๒๕๕๔	๗๖๖
อ.๒๘๖/๒๕๕๕	ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๒/๒๕๕๓	๗๗๘
อ.๕๑๑-๕๑๒/ ๒๕๕๖	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑	๓/๒๕๕๕	๗๘๕
อ.๘๒๐/๒๕๕๖	กรณีอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการยกประเด็นเรื่องอำนาจศาลที่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ขึ้นวินิจฉัยในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ คำพิพากษา	๘/๒๕๕๖	๗๙๖
อ.๘๒๓/๒๕๕๖	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ (ศุลกากร) กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ (กรมศุลกากร) กรณีผู้ประกอบการส่งออกทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก	๑-๒/๒๕๕๖	๘๑๐
อ.๓๓/๒๕๕๗	การกำหนดค่าบังคับและข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา	๑-๒/๒๕๕๗	๘๑๙
อ.๒๓๗/๒๕๕๗	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการชดใช้เบี้ยปรับตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาหลักสูตรแพทย์ประจำบ้าน สาขาจักษุวิทยา สาขาโสต นาสิก ลาริงซ์วิทยา และสาขาตจวิทยา	๔/๒๕๕๖	๘๓๗

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
อ.๕๔๗/๒๕๕๗	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการชดใช้เบี้ยปรับตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาหลักสูตรแพทย์ประจำบ้าน สาขาจักษุวิทยา สาขาโสต นาสิก ลาริงซ์วิทยา และสาขาทจวิทยา	๔/๒๕๕๖	๘๕๖
อ.๔๙๘/๒๕๕๗	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๙/๒๕๕๖	๘๔๕
อ.๖๑๗/๒๕๕๗	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการชดใช้เบี้ยปรับตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาหลักสูตรแพทย์ประจำบ้าน สาขาจักษุวิทยา สาขาโสต นาสิก ลาริงซ์วิทยา และสาขาทจวิทยา	๔/๒๕๕๖	๘๖๔
อ.๕๗/๒๕๕๘	ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	๑๐/๒๕๕๖	๘๗๐
อ.๓๖๐/๒๕๕๘	ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	๑๐/๒๕๕๖	๘๘๒
อ.๖๑๙/๒๕๕๘	การพิจารณาคดีหมายเลขดำที่ อ.๕๙๕/๕๔ และคำร้องที่ ๒๕๓/๕๖ มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กรณีตามข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่	๙/๒๕๕๗	๘๙๐
อ.๗๗๑/๒๕๕๘	การกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วนำคดีมาฟ้องโดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ได้ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย	๑๐/๒๕๕๗	๙๐๔
อ.๖๙๗/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๙๑๐
อ.๑๑๙๔/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๙๑๕
อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ	๖/๒๕๕๘	๙๒๑

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีใช่เป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ	๒/๒๕๕๙	๙๓๐
อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีใช่เป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ	๒/๒๕๕๙	๙๓๐
อ.๑๔๒๕/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	๔/๒๕๕๘	๙๔๐
อ.๑๖๑๒/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๙๔๔
อ.๑๖๑๒/๒๕๕๙	ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินเดือน เงินค่าครองชีพ ค่าเบี้ยกันดาร เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพหรือเงินอื่น ๆ ในส่วนที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว แต่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่าเป็นคดีที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดควรจะดำเนินการอย่างไร	๘/๒๕๕๘	๙๔๔
อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๗/๒๕๕๘	๙๕๑
อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินเดือน เงินค่าครองชีพ ค่าเบี้ยกันดาร เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพหรือเงินอื่น ๆ ในส่วนที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว แต่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่าเป็นคดีที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดควรจะดำเนินการอย่างไร	๘/๒๕๕๘	๙๕๑
อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนร่างคำพิพากษาให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมใหญ่ในประเด็นเรื่องวันที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในกรณีที่ยังคงคณะได้นั่งพิจารณาคดีและจัดทำร่างคำพิพากษาแล้ว แต่ต่อมาตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)	๔/๒๕๕๙	๙๕๙

คำสั่ง/ คำพิพากษา	เรื่อง	การประชุมใหญ่ ครั้งที่	หน้า
อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	การตรวจพิจารณาร่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๙๕๐/๒๕๕๐ และคดีหมายเลขดำที่ อ.๙๖๘/๒๕๕๐	๗/๒๕๕๙	๙๕๙
อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนร่างคำพิพากษาให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมใหญ่ในประเด็นเรื่องวันที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในกรณีที่ต้องคดีคณะได้นั่งพิจารณาคดีและจัดทำร่างคำพิพากษาแล้ว แต่ต่อมาตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)	๔/๒๕๕๙	๙๖๙
อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	การตรวจพิจารณาร่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๙๕๐/๒๕๕๐ และคดีหมายเลขดำที่ อ.๙๖๘/๒๕๕๐	๗/๒๕๕๙	๙๖๙
อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนทางหลวงตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่	๕/๒๕๕๙	๙๗๙
อ.๑๒๑๖- ๑๒๑๗/๒๕๖๐	ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ หรือจะนำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ	๗/๒๕๖๐	๙๘๖
อ.๙๓๒/๒๕๖๑	กรณีการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม ตามข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๒๔/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่๘๓/๒๕๕๑ เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่	๔-๗/๒๕๖๑	๙๙๙
อ.๖๑๗/๒๕๖๒	การกำหนดประเภทคดีปกครองในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เวนคืนหรือจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) หรือมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒	๙/๒๕๖๑	๑๐๐๕
อ.๙๒๗/๒๕๖๒	กรณีปัญหาการรื้อถอนราวเหล็กที่ผู้ได้รับอนุญาตจัดสรรที่ดินได้จดทะเบียนโอนเป็นสาธารณประโยชน์	๑/๒๕๖๑	๑๐๑๒
อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนหรือหลังการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๘/๒๕๖๑	๑๐๑๖

สารบัญ
ข. เรียงตามลำดับครั้งของการประชุมใหญ่

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๔๔	๑/๒๕๔๔	ความเป็นผู้เสียหายของสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	พ.๑๕/๒๕๔๕	๖๑๐
	๒/๒๕๔๔	คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งให้ชดใช้เงินค่าปรับตามสัญญาให้ข้าราชการไปศึกษาหรืออบรมให้เสร็จสิ้นก่อนอนุมัติโอนไปรับราชการในส่วนราชการอื่น	๑๑๕/๒๕๔๖	๙๑
	๔/๒๕๔๔	ขอให้เพิกถอนการประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร	๘๔/๒๕๔๔	๑
	๗/๒๕๔๔	การกระทำอย่างใดเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๑๑๓/๒๕๔๔	๘
๒๕๔๕	๑-๒/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๒๐๒/๒๕๔๕	๑๖
	๓/๒๕๔๕	ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา	๑๕๑/๒๕๔๕	๑๓
	๕-๖/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๓๓๗/๒๕๔๕	๓๒
	๗/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๒๗๑/๒๕๔๕	๒๙
	๘/๒๕๔๕	การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองกลาง ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณากรณีพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนศาลปกครองเปิดทำการ	๒๕๙/๒๕๔๕	๒๑
			๒๖๒/๒๕๔๕	๒๕
	๙/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	๓๖๔/๒๕๔๕	๓๕
			๓๖๕/๒๕๔๕ ๔๒๗/๒๕๔๕	๓๘ ๔๑
๑๐/๒๕๔๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุมและดำเนินคดีอาญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๔๓๖/๒๕๔๕	๔๕	

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๕๕ (ต่อ)	๑๑/๒๕๕๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของข้อ ๑๔(๓) ของ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗	พ.๘-๑๐/ ๒๕๕๖	๖๒๑
	๑๒/๒๕๕๕	เรื่องที่ ๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครอง ในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการสรรหา กรรมการการเลือกตั้ง	๔๗๙/๒๕๕๕	๕๕
		เรื่องที่ ๒ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการ ขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์	๔๙๒/๒๕๕๕	๕๘
	๑๓/๒๕๕๕	ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดเวลาฟ้องคดีกรณีการละเลยต่อ หน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงาน ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๔๕๒/๒๕๕๕	๕๐
			๕๐๓/๒๕๕๕	๖๓
	๑๔/๒๕๕๕	ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒	๘/๒๕๕๖	๘๓
	๑๕/๒๕๕๕	การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ตามข้อ ๙๖ แห่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	๕๗๓/๒๕๕๕	๖๖
	๑๖/๒๕๕๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดหรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๖๐๖/๒๕๕๕	๖๙
	๑๗/๒๕๕๕	ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาร่วมการงานและร่วมทุนขยาย บริการ โทรศัพท์ ๑.๔ ล้านเลขหมายในภูมิภาค	๖๒๒/๒๕๕๕	๗๒
	๑๘/๒๕๕๕	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดี ที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิด ทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครอง เปิดทำการแล้ว	๖๕๔/๒๕๕๕	๗๙
๑๑๕/๒๕๕๖ ๒๓๑/๒๕๕๖			๙๑ ๑๒๔	
๑๙/๒๕๕๕	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้ โดยสารปรับอากาศร่วมบริการมีมติไม่อนุมัติคำขอ เปิดเส้นทางรถตู้โดยสารปรับอากาศของผู้ฟ้องคดี	๘๔/๒๕๕๖	๘๗	
๒๕๕๖	๑/๒๕๕๖	ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้ อำนาจของ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน ตำบล	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๕๖ (ต่อ)	๒/๒๕๕๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการก่อสร้างทางหลวง	๑๕๙/๒๕๕๖	๙๖
	๓/๒๕๕๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างปรับปรุงต่อเติมศาลาธนาภิรักษ์ จังหวัดเชียงใหม่ และการตกลงด้วยวาจาเพิ่มเติมจากสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือไม่	๑๖๒/๒๕๕๖	๑๐๗
	๔/๒๕๕๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและคณะกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทยอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๑๖๗/๒๕๕๖	๑๑๐
	๕/๒๕๕๖	การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓	๒๐๐/๒๕๕๖	๑๑๓
	๖-๗/๒๕๕๖	ปัญหาเกี่ยวกับสิทธินำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาอันสมควร	๒๖๐/๒๕๕๖	๑๒๗
	๘-๙/๒๕๕๖	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ต่อเนื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๒๑๒/๒๕๕๖ ๒๑๙/๒๕๕๖ ๔๑๗/๒๕๕๖	๑๑๗ ๑๒๐ ๑๕๐
	๑๐/๒๕๕๖	ความเป็นผู้เสียหายในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของมติของสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมติของที่ประชุมคณบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๓๓๕/๒๕๕๖	๑๔๐
	๑๑/๒๕๕๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗	พ.๘-๑๐/ ๒๕๕๖	๖๒๑
	๑๒/๒๕๕๖	ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้ยกเลิกการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	อ.๔๕/๒๕๕๖	๖๔๒
	๑๓/๒๕๕๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะขอลดหย่อนภาษีได้	พ.๑๒/๒๕๕๖	๖๓๔
	๑๔/๒๕๕๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๔๖ (ต่อ)	๑๔/๒๕๔๖	คำสั่งของศาลปกครองที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จะถือว่า เป็นคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดหรือไม่	๒๗๔/๒๕๔๗	๑๙๔
	๑๖/๒๕๔๖	การแจ้งสิทธิในการลาออกจากการเป็นสมาชิก ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นคำสั่ง ทางปกครองหรือไม่	๓๙๔/๒๕๔๖	๑๔๕
	๑๗/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการงดให้บริการโทรศัพท์ตามสัญญา เช่าโทรศัพท์คู่สาย/วงจรเช่า	๔๘๗/๒๕๔๖	๑๕๔
	๑๘/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการปิดทางสาธารณะซึ่งอยู่ในที่ราชพัสดุ	๔๙๓/๒๕๔๖	๑๕๘
	๑๙/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งให้ลูกจ้าง ชั่วคราวออกจากงาน เป็นคดีพิพาทอยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๕๔๕/๒๕๔๖	๑๗๕
	๒๐/๒๕๔๖	การพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการ คุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา กรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล	๓๓๓/๒๕๔๖	๑๓๖
	๒๑/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอ ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๕๐๕/๒๕๔๖	๑๖๑
	๒๒/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๕๖๕/๒๕๔๖ อ.๔๗/๒๕๔๖	๑๗๙ ๖๔๖
	๒๓/๒๕๔๖	คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้ ก่อสร้างทางหลวงตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบล คลองเตย อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๕๔๗	๕๗๔/๒๕๔๖	๑๘๕
	๒๔/๒๕๔๖	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครอง เปิดทำการ	๖๙๗/๒๕๔๖	๑๘๙
๒๔/๒๕๔๖ และ ๑/๒๕๔๗	ปัญหาเกี่ยวกับการนำข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่าด้วยการสอบสวน พิจารณา มาใช้โดยอนุโลมกับการสอบสวนทางวินัย ข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒	
๒๕๔๗	๑/๒๕๔๗	เรื่องเดียวกันกับครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๖	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๕๗ (ต่อ)	๒-๓/๒๕๕๗	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่นายกเทศมนตรีสั่งให้ ผู้รับจ้างหยุดการทำงาน และขยายอายุสัญญาจ้าง ก่อสร้างถนนและสัญญาจ้างขุดลอกลำห้วย	๔๖๒-๔๖๔/ ๒๕๕๗	๑๙๘
	๔/๒๕๕๗	คดีพิพาทที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวพันกันระหว่าง การกระทำทางปกครองกับสิทธิในที่ดิน	๔๘๑/๒๕๕๗ ๔๘๐/๒๕๕๘ ๔๘๕/๒๕๕๘ อ.๑๙๑/๒๕๕๘	๒๐๔ ๒๗๑ ๒๗๔ ๓๒๐
	๕/๒๕๕๗	ปัญหากรณีคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้องหรือคำคัดค้าน คำให้การ	๕๘๓/๒๕๕๗	๒๑๓
	๖/๒๕๕๗	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์ การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ของ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๗๒๖/๒๕๕๗	๒๑๗
	๗-๘/๒๕๕๗	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการ ขุดลอกลำห้วยสาธารณะ	๕๐๔/๒๕๕๗	๒๐๙
	๙/๒๕๕๗	การพิจารณาคำขอให้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการ พิพากษา และคำร้องขอในเหตุฉุกเฉิน	๔๗-๔๘/๒๕๕๘	๒๒๔
	๑๐/๒๕๕๗	การนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันและอยู่ระหว่าง พิจารณาในศาลยุติธรรมมาฟ้องต่อศาลปกครอง	๙๐๒/๒๕๕๗	๒๒๑
	๑๑/๒๕๕๗	ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารขึ้นทดแทนอาคารเดิม ซึ่งมีผนังอาคารร่วมกันกับอาคารของผู้อื่น	อ.๑๑๗/๒๕๕๗	๖๖๕
	๑๒/๒๕๕๗	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็น สัญญาทางปกครอง	๕๑/๒๕๕๘ ๖๐/๒๕๕๘ ๖๑/๒๕๕๘ ๘๔/๒๕๕๘ ๘๗/๒๕๕๘ ๘๘/๒๕๕๘	๒๒๙ ๒๓๔ ๒๓๘ ๒๔๒ ๒๔๓ ๒๕๒
	๑๓/๒๕๕๗	ระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิด ในความชำรุดบกพร่องของผู้รับจ้างตามสัญญาทาง ปกครอง	๑๕๔/๒๕๕๘	๒๕๖
๒๕๕๘	๑/๒๕๕๘	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการ กำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	๔๔๒/๒๕๕๘ ๔๔๓/๒๕๕๘ ๔๔๔/๒๕๕๘ อ.๔๘/๒๕๕๘ อ.๔๙-๕๐/๒๕๕๘ อ.๕๑/๒๕๕๘	๒๖๐ ๒๖๔ ๒๖๘ ๖๗๕ ๖๘๕ ๖๙๖

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๔๘ (ต่อ)	๒/๒๕๔๘	ปัญหาเกี่ยวกับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๗๕/๒๕๔๘	๒๗๗
	๓/๒๕๔๘	ปัญหาเกี่ยวกับการนำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาใช้บังคับเรื่องร้องทุกข์ที่ได้ร้องทุกข์ก่อนวันที่กฎ ก.ตร. ฉบับดังกล่าวใช้บังคับ	๘๖/๒๕๔๘	๒๘๓
	๔/๒๕๔๘	ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลา กรณีศาลปกครองมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด	อ.๑๗๒/๒๕๔๘	๗๐๕
๒๕๔๙	๑/๒๕๔๙	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ (แทนตำแหน่งที่ว่าง) ในเขตเลือกตั้งที่ ๔ จังหวัดศรีสะเกษ	๓๑๓/๒๕๔๙	๒๘๖
	๒/๒๕๔๙	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคารเรียนแบบ ๓๑๘๘/๓๘(พิเศษ) ณ โรงเรียนควนโดนวิทยา ตำบลควนโดน อำเภอควนโดน จังหวัดสตูล	๕๕๒/๒๕๔๙	๒๙๒
	๓/๒๕๔๙	คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้นำไปสร้างหรือ ขยายทางหลวงเทศบาลตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในบริเวณเพลิงไหม้ ในท้องที่ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๕๔๐	๕๘๘/๒๕๔๙	๓๐๑
	๔/๒๕๔๙	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีมีการรับสภาพความรับผิดชอบ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	อ.๓๐๒/๒๕๔๙	๗๒๖
	๕/๒๕๔๙	ปัญหากรณีบุคคลผู้ถูกนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ถือว่าเป็นบุคคลผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่	อ.๓๓๑/๒๕๔๙	๗๓๓

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๔๙ (ต่อ)	๖/๒๕๔๙	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารปฏิบัติการวิจัย ประยุกต์ทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ ศูนย์กลางสถาบัน เทคโนโลยีราชมงคล ตำบลคลองหก อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี) กรณีผู้ฟ้องคดี (ผู้ว่าจ้าง) ฟ้องเรียกเงินค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เพื่อทำงานก่อสร้างอาคารปฏิบัติการวิจัยประยุกต์ทางวิศวกรรมศาสตร์ต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้รับจ้างเดิม)	๗๑๘/๒๕๔๙	๓๐๔
	๗/๒๕๔๙	ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการระบวนพิจารณาของศาลกรณีศาลปกครองมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้คู่กรณีเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี ตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม	๕๘๗/๒๕๔๙	๒๙๖
๒๕๕๐	๑/๒๕๕๐	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวระหว่างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรผู้ปลูก และสหกรณ์การเกษตรสมัชชาเกษตรกรรายย่อยป่าดิว จำกัด ผู้รับฝาก	๕๙๕/๒๕๕๐	๓๐๙
๒๕๕๓	๑/๒๕๕๓	เรื่องที่ ๑ ปัญหาเกี่ยวกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	๕๕/๒๕๕๔	๓๑๖
			๕๖/๒๕๕๔	๓๒๑
			๙๕/๒๕๕๔	๓๒๕
			๑๓๒/๒๕๕๔	๓๓๔
			๓๔๗/๒๕๕๔	๓๓๙
		เรื่องที่ ๒ ปัญหาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา	๙๗/๒๕๕๔	๓๒๙
	๒/๒๕๕๓	ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	อ.๑๓๒/๒๕๕๔ อ.๓๐๔/๒๕๕๔ อ.๒๘๖/๒๕๕๕	๗๔๒ ๗๕๔ ๗๗๘
๒๕๕๔	๑/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องคดีเพื่อขอให้คืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ที่รวมอยู่ในราคาน้ำตาลทราย) ที่นำไปเพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูการผลิตปี ๒๕๓๕/๓๖ ปี ๒๕๓๖/๓๗ ปี ๒๕๓๘/๓๙ ปี ๒๕๓๙/๔๐ และปี ๒๕๔๐/๔๑	อ.๔๖๑/๒๕๕๔	๗๖๖

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๕๔ (ต่อ)	๓/๒๕๕๔	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎ	พ.๘๑/๒๕๕๕	๖๐๖
๒๕๕๕	๓/๒๕๕๕	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑	อ.๕๑๑-๕๑๒/ ๒๕๕๖	๗๘๕
	๔/๒๕๕๕	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดอัตราค่าบำรุงเสไฟฟ้า ค่าธรรมเนียมในการอนุญาตพาดสายส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์กับเสไฟฟ้าและค่าประกันของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๙๑๕/๒๕๕๖	๓๕๕
๒๕๕๖	๑-๒/๒๕๕๖	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ (ศุลกากรักษ์) กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ (กรมศุลกากร) กรณีผู้ประกอบการส่งออกทุจจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก	อ.๘๒๓/๒๕๕๖	๘๑๐
	๔/๒๕๕๖	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอใช้เบี้ยปรับตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาหลักสูตรแพทย์ประจำบ้าน สาขาจักษุวิทยา สาขาโสต นาสิก ลาริงซ์วิทยา และ สาขาตจวิทยา	อ.๒๓๗/๒๕๕๗	๘๓๗
			อ.๕๔๗/๒๕๕๗	๘๕๖
			อ.๖๑๗/๒๕๕๗	๘๖๔
	๕-๖/๒๕๕๖	กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ต่อมา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐจึงฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบ กรณีนี้ศาลปกครองจะรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่	๔๒๐/๒๕๕๗	๓๕๘
	๗/๒๕๕๖	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ร้องทั้งสามยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๘๘๓/๒๕๕๖	๓๔๔
	๘/๒๕๕๖	กรณีอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการยกประเด็นเรื่องอำนาจศาลที่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ขึ้นวินิจฉัยในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ คำพิพากษา	อ.๘๒๐/๒๕๕๖	๗๙๖
๙/๒๕๕๖	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม	อ.๔๙๘/๒๕๕๗	๘๔๕	

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๕๖ (ต่อ)		มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙		
	๑๐/๒๕๕๖	ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยผู้ไม่มี อำนาจตามกฎหมาย เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วย ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามข้อ ๙๒ แห่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	อ.๕๗/๒๕๕๘ อ.๓๖๐/๒๕๕๘	๘๗๐ ๘๘๒
	๑๑/๒๕๕๖	ปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งเขตอำนาจศาล โดยในระหว่างรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นศาลที่รับฟ้องมีอำนาจมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีหรือไม่	๙๑๔/๒๕๕๗	๓๖๔
๒๕๕๗	๑-๒/๒๕๕๗	การกำหนดคำสั่งบังคับและข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทาง หรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
	๔/๒๕๕๗	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันเริ่ม ใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้ง ผลการอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน	๘๑/๒๕๕๘ ๒๔๑/๒๕๕๘ ๒๔๙/๒๕๕๘	๓๗๐ ๓๘๑ ๓๘๘
	๕/๒๕๕๗	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวัน เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ	๒๓๙/๒๕๕๘ ๓๗๑/๒๕๕๘	๓๗๔ ๔๐๗

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๕๗ (ต่อ)	๙/๒๕๕๗	การพิจารณาคดีหมายเลขดำที่ อ.๕๙๕/๕๔ และคำร้องที่ ๒๕๓/๕๖ มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กรณีตามข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่	อ.๖๑๙/๒๕๕๘ ๔๕๘/๒๕๕๘	๘๙๐ ๔๑๑
	๑๐/๒๕๕๗	การกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วนำคดีมาฟ้องโดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ได้ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย	อ.๗๗๑/๒๕๕๘	๙๐๔
	๖/๒๕๕๗ ๗/๒๕๕๗ และ ๑๑/๒๕๕๗	ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์	๒๕๒/๒๕๕๘ ๓๗๑/๒๕๕๘	๓๙๘ ๔๐๗
	๖/๒๕๕๗ ๗/๒๕๕๗ และ ๑๒/๒๕๕๗	ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแต่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์	๒๔๐/๒๕๕๘ ๓๔๒/๒๕๕๘	๓๗๗ ๔๐๓

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๕๘	๑/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับการย้ายและแต่งตั้งข้าราชการโดยมีกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่	๑๔๙/๒๕๕๘	๔๑๕
	๒/๒๕๕๘ และ ๑/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งในชั้นบังคับคดีของตุลาการศาลปกครองสูงสุด (ตุลาการเจ้าของสำนวน) ที่สั่งว่าผู้ถูกฟ้องคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และขอให้มีคำสั่งใหม่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๕๐) และการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยให้โอนทรัพย์สินคืนให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐	๓๖๑/๒๕๕๘	๔๔๓
	๓/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ของบริษัท พีชเทเลวิชั่น จำกัด ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา	๓๘๐/๒๕๕๘	๔๕๕
	๔/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกองการบริการส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	๑.๑๔๒๕/๒๕๕๘	๙๔๐
	๕/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องกระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง	๒๙๐/๒๕๕๘	๔๒๖
			๒๙๑/๒๕๕๘	๔๓๑
๖/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ	๔๒๔/๒๕๕๘ ๔๒๗/๒๕๕๘ ๔๓๒/๒๕๕๘ ๔๕๒/๒๕๕๘ ๔๗๔/๒๕๕๘ ๔๗๖/๒๕๕๘ ๕๗๔/๒๕๕๘	๕๖๕ ๕๖๙ ๕๗๖ ๕๘๑ ๕๙๐ ๕๙๗ ๕๑๓	

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๕๘ (ต่อ)	๖/๒๕๕๘ (ต่อ)	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ (ต่อ)	๑๔๓๐/๒๕๕๘ อ.๖๘๗/๒๕๕๘ อ.๑๑๘๔/๒๕๕๘ อ.๑๒๔๕/๒๕๕๘	๕๘๕ ๙๑๐ ๙๑๕ ๙๒๑
	๗/๒๕๕๘	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๒๕๖/๒๕๕๘ ๓๑๘/๒๕๕๘ ๓๔๖/๒๕๕๘ ๓๗๓/๒๕๕๘ ๔๓๑/๒๕๕๘ ๔๗๕/๒๕๕๘ ๔๗๗/๒๕๕๘ ๕๔๖/๒๕๕๘ อ.๑๖๑๒/๒๕๕๘ อ.๑๘๔๐/๒๕๕๘	๔๒๐ ๔๓๖ ๔๓๙ ๔๕๑ ๔๗๒ ๔๙๐ ๕๐๒ ๕๐๘ ๙๔๔ ๙๕๑
	๘/๒๕๕๘	ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินเดือน เงินค่าครองชีพ ค่าเบี้ยกนดาร์ เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพหรือเงินอื่น ๆ ในส่วนที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว แต่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า เป็นคดีที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดควรจะดำเนินการอย่างไร	อ.๑๖๑๒/๒๕๕๘ อ.๑๘๔๐/๒๕๕๘	๙๔๔ ๙๕๑
๒๕๕๙	๒/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีใช่เป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ	อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙	๙๓๐
	๓/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๙๘๘/๒๕๕๙	๕๑๖

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๕๙ (ต่อ)	๓/๒๕๕๙ (ต่อ)	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน ที่ราชพัสดุ	๑๒๘๘/๒๕๕๙	๕๒๓
			๑๒๘๙/๒๕๕๙	๕๒๖
			๑๒๙๐/๒๕๕๙	๕๓๑
			๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
			๑๒๙๔/๒๕๕๙	๕๕๐
			๑๒๙๕/๒๕๕๙	๕๕๖
			๑๒๙๗/๒๕๕๙	๕๕๙
			๑๒๙๘/๒๕๕๙	๕๖๓
			๑๒๙๙/๒๕๕๙	๕๗๑
			๑๓๑๕/๒๕๕๙	๕๗๖
๑๓๓๕/๒๕๕๙	๕๘๑			
๔/๒๕๕๙	ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนร่างคำพิพากษาให้ สอดคล้องกับมติที่ประชุมใหญ่ในประเด็นเรื่องวันที่ถือว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด ในกรณีที่ต้องคดีขณะได้นั่ง พิจารณาคดีและจัดทำร่างคำพิพากษาแล้ว แต่ต่อมา ตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรง ตำแหน่งอื่น (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)	อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	๙๕๙	
		อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙	
๕/๒๕๕๙	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อ ประโยชน์ในการจราจรสาธารณะที่ยังไม่ได้ลงทะเบียน ทางหลวงตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับ ประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่	อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	๙๗๙	
๖/๒๕๕๙	ปัญหาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ คำสั่งสำนักพระราชวัง โดยเลขาธิการสำนักพระราชวัง ที่ส่งลงโทษไล่ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ออกจาก ราชการและความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของ อ.ก.พ. กระทรวงของสำนักพระราชวัง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๑๔๔๘/๒๕๕๙	๕๘๘	
๗/๒๕๕๙	การตรวจพิจารณาร่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๙๕๐/๒๕๕๐ และคดีหมายเลขดำที่ อ.๙๖๘/๒๕๕๐	อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	๙๕๙	
		อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙	

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๖๐	๕/๒๕๖๐	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าคณะจังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ออกคำสั่งตามคำสั่งคณะจังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ที่ ๐๕/๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ การันันระยะเวลาในการยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอกกว่าคดีจะถึงที่สุด	๘๕๗/๒๕๖๐	๕๙๖
	๗/๒๕๖๐	ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ หรือจะนำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ	อ.๑๒๑๖- ๑๒๑๗/๒๕๖๐	๙๘๖
	๘/๒๕๖๐	ปัญหาเกี่ยวกับการันระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕	๗๗๘/๒๕๖๐	๕๙๒
๒๕๖๑	๑/๒๕๖๑	กรณีปัญหาการรื้อถอนราวเหล็กที่ผู้ได้รับอนุญาตจัดสรรที่ดินได้จดทะเบียนโอนเป็นสาธารณประโยชน์	อ.๙๒๗/๒๕๖๑	๑๐๑๒
	๔-๗/๒๕๖๑	กรณีการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรมตามข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๒๔/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่๘๓/๒๕๕๑ เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่	อ.๙๓๒/๒๕๖๑	๙๙๙
	๘/๒๕๖๑	ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนหรือหลังการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๑	๑๐๑๖
	๙/๒๕๖๑	การกำหนดประเภทคดีปกครองในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เวนคืนหรือจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) หรือมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒	อ.๖๑๗/๒๕๖๑	๑๐๐๕

ปี	ครั้งที่	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
๒๕๖๒	๒/๒๕๖๒ และ ๔/๒๕๖๒	กรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของตน ไว้ไต่สวนและวินิจฉัย หรือให้คณะกรรมการดังกล่าวไต่สวน และวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของตนให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาที่ศาลกำหนด	๒๔๐/๒๕๖๒	๕๙๙
	๓/๒๕๖๒	กรณีสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อใช้ ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าว ตามโครงการพัฒนา เป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์รองรับประชาคม อาเซียน (ข้าว) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่	๒๖๓/๒๕๖๒	๖๐๒

สารบัญ
ค. เรียงตามกฎหมาย

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p>หน่วยงานทางปกครอง</p> <p>เจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>คู่กรณี</p> <p>คำฟ้อง</p> <p>กฎ</p> <p>สัญญาทางปกครอง</p> <p>การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p>	มาตรา ๓	๔๗๙/๒๕๔๕	๕๔
		๖๒๒/๒๕๔๕	๗๒
		๒๑๙/๒๕๔๖	๑๒๐
		๓๙๔/๒๕๔๖	๑๔๕
		๔๑๗/๒๕๔๖	๑๕๐
		๒๖๓/๒๕๖๒	๖๐๒
		พ.๑๕/๒๕๔๕	๖๑๐
		อ.๔๙๘/๒๕๕๗	๘๔๕
		๘๔/๒๕๔๔	๑
		๔๗๙/๒๕๔๕	๕๔
		๕๐๕/๒๕๔๖	๑๖๑
		อ.๑๗๒/๒๕๔๘	๗๐๕
		๕๘๓/๒๕๔๗	๖๑๓
		๗๕/๒๕๔๙	๒๗๗
		๙๑๔/๒๕๕๗	๓๖๔
		พ.๘๑/๒๕๕๕	๖๐๖
		๑๑๕/๒๕๔๖	๙๑
		๗๒๖/๒๕๔๗	๒๑๗
		๕๑/๒๕๔๘	๒๒๙
		๖๐/๒๕๔๘	๒๓๔
		๖๑/๒๕๔๘	๒๓๘
		๘๔/๒๕๔๘	๒๔๒
		๘๗/๒๕๔๘	๒๔๗
		๘๘/๒๕๔๘	๒๕๒
		๓๑๓/๒๕๔๙	๒๘๖
		๕๕๒/๒๕๔๙	๒๙๒
		๗๑๘/๒๕๔๙	๓๐๔
๕๙๕/๒๕๕๐	๓๐๙		
อ.๓๐๒/๒๕๔๙	๗๒๖		
๓๖๕/๒๕๔๕	๓๘		
๔๗๙/๒๕๔๕	๕๔		

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ต่อ)	มาตรา ๙ (ต่อ)	๔๙๓/๒๕๕๖	๑๕๘
	มาตรา ๙	๔๓๖/๒๕๕๕	๔๕
	วรรคหนึ่ง	๔๘๐/๒๕๕๘	๒๗๑
		๔๒๗/๒๕๕๙	๔๖๙
		พ.๑๕/๒๕๕๕	๖๑๐
	มาตรา ๙	๘๔/๒๕๕๔	๑
	วรรคหนึ่ง (๑)	๔๙๒/๒๕๕๕	๕๘
		๕๗๓/๒๕๕๕	๖๖
		๖๐๖/๒๕๕๕	๖๙
		๖๕๔/๒๕๕๕	๗๙
		๒๑๒/๒๕๕๖	๑๑๗
		๒๑๙/๒๕๕๖	๑๒๐
		๒๓๑/๒๕๕๖	๑๒๔
		๔๑๗/๒๕๕๖	๑๕๐
		๔๘๗/๒๕๕๖	๑๕๔
		๕๐๕/๒๕๕๖	๑๖๑
		๕๖๕/๒๕๕๖	๑๗๙
		๔๘๑/๒๕๕๗	๒๐๔
		๙๐๒/๒๕๕๗	๒๒๑
		๕๘๗/๒๕๕๙	๒๙๖
		๕๖/๒๕๕๔	๓๒๑
		๙๕/๒๕๕๔	๓๒๕
		๙๗/๒๕๕๔	๓๒๙
		๙๑๕/๒๕๕๖	๓๕๕
		๒๔๙/๒๕๕๘	๓๘๘
		๓๗๑/๒๕๕๘	๔๐๗
		๔๒๔/๒๕๕๙	๔๖๕
		๔๓๒/๒๕๕๙	๔๗๖
		๔๗๔/๒๕๕๙	๔๘๗
		๔๗๖/๒๕๕๙	๔๙๗
		๙๘๘/๒๕๕๙	๕๑๖
		๑๒๘๘/๒๕๕๙	๕๒๓
		๑๒๙๐/๒๕๕๙	๕๓๑
		๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
		๑๒๙๔/๒๕๕๙	๕๕๐
		๑๒๙๗/๒๕๕๙	๕๕๙

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
<p>การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ต่อ)</p> <p>ละเลยหรือล่าช้า</p> <p>การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น</p>	<p>มาตรา ๙</p> <p>วรรคหนึ่ง (๑) (ต่อ)</p>	<p>๑๒๙๘/๒๕๕๙</p> <p>๑๓๑๕/๒๕๕๙</p> <p>๑๓๓๕/๒๕๕๙</p> <p>พ.๘-๑๐/๒๕๕๖</p> <p>พ.๘๑/๒๕๕๕</p> <p>อ.๔๕/๒๕๕๖</p> <p>อ.๑๑๗/๒๕๕๗</p> <p>อ.๑๗๒/๒๕๕๘</p> <p>อ.๑๙๑/๒๕๕๘</p> <p>อ.๓๓/๒๕๕๗</p> <p>อ.๑๔๒๕/๒๕๕๙</p>	<p>๕๖๓</p> <p>๕๗๖</p> <p>๕๘๑</p> <p>๖๒๑</p> <p>๖๐๖</p> <p>๖๔๒</p> <p>๖๖๕</p> <p>๗๐๕</p> <p>๗๒๐</p> <p>๘๑๙</p> <p>๙๔๐</p>
	<p>มาตรา ๙</p> <p>วรรคหนึ่ง (๒)</p>	<p>๑๑๓/๒๕๔๔</p> <p>๓๓๗/๒๕๔๕</p> <p>๔๕๒/๒๕๔๕</p> <p>๔๙๒/๒๕๔๕</p> <p>๕๐๓/๒๕๔๕</p> <p>๕๗๓/๒๕๔๕</p> <p>๖๕๔/๒๕๔๕</p> <p>๒๖๐/๒๕๕๖</p> <p>๙๘๘/๒๕๕๙</p> <p>๒๔๐/๒๕๖๒</p>	<p>๘</p> <p>๓๒</p> <p>๕๐</p> <p>๕๘</p> <p>๖๓</p> <p>๖๖</p> <p>๗๙</p> <p>๑๒๗</p> <p>๕๑๖</p> <p>๕๙๙</p>
	<p>มาตรา ๙</p> <p>วรรคหนึ่ง (๓)</p>	<p>๒๐๒/๒๕๔๕</p> <p>๒๗๑/๒๕๔๕</p> <p>๓๖๔/๒๕๔๕</p> <p>๔๒๗/๒๕๔๕</p> <p>๕๗๓/๒๕๔๕</p> <p>๑๕๙/๒๕๕๖</p> <p>๑๖๑/๒๕๕๖</p> <p>๒๘๗/๒๕๕๖</p> <p>๕๖๕/๒๕๕๖</p> <p>๕๗๔/๒๕๕๖</p> <p>๕๖๒-๕๖๔/ ๒๕๕๗</p> <p>๔๘๑/๒๕๕๗</p> <p>๕๐๔/๒๕๕๗</p> <p>๙๐๒/๒๕๕๗</p>	<p>๑๖</p> <p>๒๙</p> <p>๓๕</p> <p>๔๑</p> <p>๖๖</p> <p>๙๖</p> <p>๑๐๐</p> <p>๑๓๑</p> <p>๑๗๙</p> <p>๑๘๕</p> <p>๑๙๘</p> <p>๒๐๔</p> <p>๒๐๙</p> <p>๒๒๑</p>

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
<p>การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น</p> <p>สัญญาทางปกครอง</p>	<p>มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)</p>	<p>๔๔๒/๒๕๔๘ ๔๔๓/๒๕๔๘ ๔๔๔/๒๕๔๘ ๔๒๐/๒๕๕๗ ๙๘๘/๒๕๕๙ พ.ศ-๑๐/๒๕๕๖ อ.๑๑๗/๒๕๕๗ อ.๔๙๘/๒๕๕๗ อ.๖๑๗/๒๕๖๒</p>	<p>๒๖๐ ๒๖๔ ๒๖๘ ๓๕๘ ๕๑๖ ๖๒๑ ๖๖๕ ๘๔๕ ๑๐๐๕</p>
	<p>มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)</p>	<p>๖๒๒/๒๕๔๕ ๑๑๕/๒๕๔๖ ๑๖๒/๒๕๔๖ ๕๔๕/๒๕๔๖ ๖๙๗/๒๕๔๖ ๗๒๖/๒๕๔๗ ๕๑/๒๕๔๘ ๖๐/๒๕๔๘ ๖๑/๒๕๔๘ ๘๔/๒๕๔๘ ๘๘/๒๕๔๘ ๑๕๔/๒๕๔๘ ๓๑๓/๒๕๔๙ ๗๑๘/๒๕๔๙ ๕๙๕/๒๕๕๐ ๒๖๓/๒๕๖๒ อ.๓๐๒/๒๕๔๙ อ.๙๓๒/๒๕๖๑</p>	<p>๗๒ ๙๑ ๑๐๗ ๑๗๕ ๑๘๙ ๒๑๗ ๒๒๙ ๒๓๔ ๒๓๘ ๒๔๒ ๒๕๒ ๒๕๖ ๒๘๖ ๓๐๔ ๓๐๙ ๖๐๒ ๗๒๖ ๙๙๙</p>
<p>คดีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง</p>	<p>มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖)</p> <p>มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง</p> <p>มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)</p>	<p>๑๔๔๘/๒๕๕๙ ๘๘๓/๒๕๕๖ ๓๖๑/๒๕๕๙ ๘๕๗/๒๕๖๐ ๕๗๔/๒๕๕๙ ๑๒๙๘/๒๕๕๙ ๑๔๓๐/๒๕๕๙ อ.๖๙๗/๒๕๕๙</p>	<p>๕๘๘ ๓๔๔ ๔๔๓ ๕๙๖ ๕๑๓ ๕๖๓ ๕๘๕ ๙๑๐</p>

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
คดีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (ต่อ)	มาตรา ๙	๒๙๑/๒๕๕๙	๔๓๑
	วรรคหนึ่ง (๒)		
	มาตรา ๙	๓๑๘/๒๕๕๙	๔๓๖
	วรรคหนึ่ง (๓)	๓๔๖/๒๕๕๙	๔๓๙
		๓๗๓/๒๕๕๙	๔๕๑
		๔๓๑/๒๕๕๙	๔๗๒
		๔๗๕/๒๕๕๙	๔๙๐
		๔๗๗/๒๕๕๙	๕๐๒
		๕๔๖/๒๕๕๙	๕๐๘
		๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
		๑๒๙๗/๒๕๕๙	๕๕๙
		อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑
		อ.๙๓๒/๒๕๖๑	๙๙๙
		อ.๙๓๒/๒๕๖๑	๙๙๙
	อำนาจศาลปกครองชั้นต้น ความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดย คณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี	มาตรา ๙	
วรรคหนึ่ง (๔)			
มาตรา ๙		๕๔๕/๒๕๕๖	๑๗๕
วรรคสอง (๓)			
มาตรา ๑๐		พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
ผู้เสียหาย	มาตรา ๑๑ (๒)	พ.๑๕/๒๕๕๕	๖๑๐
		พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
		พ.๑๒/๒๕๕๖	๖๓๔
		พ.๘๑/๒๕๕๕	๖๐๖
	มาตรา ๔๒	๘๔/๒๕๔๔	๑
		๔๙๒/๒๕๔๕	๕๘
		๕๐๓/๒๕๔๕	๖๓
		๑๒๘๘/๒๕๕๙	๕๒๓
		๑๒๙๐/๒๕๕๙	๕๓๑
		๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
	๑๒๙๗/๒๕๕๙	๕๕๙	
	๑๒๙๘/๒๕๕๙	๕๖๓	
	๑๓๓๕/๒๕๕๙	๕๘๑	
	พ.๑๕/๒๕๕๕	๖๑๐	
	อ.๑๙๑/๒๕๕๘	๗๒๐	
	มาตรา ๔๒	๑๕๑/๒๕๔๕	๑๓
	วรรคหนึ่ง	๒๐๒/๒๕๔๕	๑๖
		๖๒๒/๒๕๔๕	๗๒

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
ผู้เสียหาย (ต่อ)	มาตรา ๔๒	๘/๒๕๕๖	๘๓
	วรรคหนึ่ง (ต่อ)	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
		๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑
		๓๓๕/๒๕๕๖	๑๔๐
		๓๙๔/๒๕๕๖	๑๔๕
		๕๐๕/๒๕๕๖	๑๖๑
		๕๖๕/๒๕๕๖	๑๗๙
		๙๑๕/๒๕๕๖	๓๕๕
		๔๖๒-๔๖๔/ ๒๕๕๗	๑๙๘
		๑๕๔/๒๕๕๘	๒๕๖
		๕๘๗/๒๕๕๙	๒๙๖
		๕๕/๒๕๕๔	๓๑๖
		๕๖/๒๕๕๔	๓๒๑
		๙๕/๒๕๕๔	๓๒๕
		๙๗/๒๕๕๔	๓๒๙
		๑๓๒/๒๕๕๔	๓๓๔
		๓๔๗/๒๕๕๔	๓๓๙
		๒๔๙/๒๕๕๘	๓๘๘
		๑๔๙/๒๕๕๙	๔๑๕
		๒๙๐/๒๕๕๙	๔๒๖
		๔๒๐/๒๕๕๗	๓๕๘
		๔๒๔/๒๕๕๙	๔๖๕
		๔๒๗/๒๕๕๙	๔๖๙
		๔๕๒/๒๕๕๙	๔๘๑
		๔๗๔/๒๕๕๙	๔๘๗
		๔๗๕/๒๕๕๙	๔๙๐
		๔๗๖/๒๕๕๙	๔๙๗
		๕๗๔/๒๕๕๙	๕๑๓
		๑๒๘๙/๒๕๕๙	๕๒๖
		๑๒๘๔/๒๕๕๙	๕๕๐
		๑๓๑๕/๒๕๕๙	๕๗๖
		๑๔๓๐/๒๕๕๙	๕๘๕
		๓๗๙๘/๒๕๖๐	๕๙๒
		๒๔๐/๒๕๖๒	๕๙๙
		พ.ร.บ-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
<p>ผู้เสียหาย (ต่อ)</p> <p>การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการก่อนฟ้องคดี</p> <p>การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการร้องสอด</p> <p>ค่าธรรมเนียมศาล</p> <p>ระยะเวลาการฟ้องคดี</p>	<p>มาตรา ๔๒</p> <p>วรรคหนึ่ง (ต่อ)</p>	<p>พ.๑๒/๒๕๕๖</p> <p>อ.๔๕/๒๕๕๖</p> <p>อ.๓๓/๒๕๕๗</p> <p>อ.๖๙๗/๒๕๕๙</p> <p>อ.๑๑๙๔/๒๕๕๙</p> <p>อ.๖๑๗/๒๕๖๒</p>	<p>๖๓๔</p> <p>๖๔๒</p> <p>๘๑๙</p> <p>๙๑๐</p> <p>๙๑๕</p> <p>๑๐๐๕</p>
	<p>มาตรา ๔๒</p> <p>วรรคสอง</p>	<p>๒๖๐/๒๕๕๖</p> <p>๕๖๕/๒๕๕๖</p> <p>๗๕/๒๕๕๙</p> <p>๘๖/๒๕๕๙</p> <p>๘๑/๒๕๕๘</p> <p>๒๓๙/๒๕๕๘</p> <p>๒๔๐/๒๕๕๘</p> <p>๒๔๙/๒๕๕๘</p> <p>๒๕๒/๒๕๕๘</p> <p>๓๔๒/๒๕๕๘</p> <p>๓๗๑/๒๕๕๘</p> <p>๒๙๑/๒๕๕๙</p> <p>๔๓๒/๒๕๕๙</p> <p>๙๘๘/๒๕๕๙</p> <p>๒๔๐/๒๕๖๒</p>	<p>๑๒๗</p> <p>๑๗๙</p> <p>๒๗๗</p> <p>๒๘๓</p> <p>๓๗๐</p> <p>๓๗๔</p> <p>๓๗๗</p> <p>๓๘๘</p> <p>๓๙๘</p> <p>๔๐๓</p> <p>๔๐๗</p> <p>๔๓๑</p> <p>๔๗๖</p> <p>๕๑๖</p> <p>๕๙๙</p>
	<p>มาตรา ๔๔</p>	<p>อ.๑๗๒/๒๕๕๘</p>	<p>๗๐๕</p>
	<p>มาตรา ๔๔</p> <p>วรรคสี่</p>	<p>อ.๔๘/๒๕๕๘</p>	<p>๖๗๕</p>
	<p>มาตรา ๔๙</p>	<p>๒๖๒/๒๕๕๕</p> <p>๔๕๒/๒๕๕๕</p> <p>๕๐๓/๒๕๕๕</p> <p>๖๕๔/๒๕๕๕</p> <p>๒๐๐/๒๕๕๖</p> <p>๒๑๒/๒๕๕๖</p> <p>๒๑๙/๒๕๕๖</p> <p>๒๓๑/๒๕๕๖</p> <p>๒๖๐/๒๕๕๖</p> <p>๔๑๗/๒๕๕๖</p> <p>๕๘๗/๒๕๕๙</p> <p>๘๑/๒๕๕๘</p>	<p>๒๕</p> <p>๕๐</p> <p>๖๓</p> <p>๗๙</p> <p>๑๑๓</p> <p>๑๑๗</p> <p>๑๒๐</p> <p>๑๒๔</p> <p>๑๒๗</p> <p>๑๕๐</p> <p>๒๙๖</p> <p>๓๗๐</p>

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า	
ระยะเวลาการฟ้องคดี (ต่อ)	มาตรา ๔๙ (ต่อ)	๒๔๐/๒๕๕๘	๓๗๗	
		๒๔๑/๒๕๕๘	๓๘๑	
		๒๔๙/๒๕๕๘	๓๘๘	
		๒๕๒/๒๕๕๘	๓๙๘	
		๓๔๒/๒๕๕๘	๔๐๓	
		๓๗๑/๒๕๕๘	๔๐๗	
		๑๔๙/๒๕๕๙	๔๑๕	
		๙๘๘/๒๕๕๙	๕๑๖	
		๑๒๘๘/๒๕๕๙	๕๒๓	
		๑๒๘๙/๒๕๕๙	๕๒๖	
		๑๒๙๐/๒๕๕๙	๕๓๑	
		๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖	
		๑๒๙๔/๒๕๕๙	๕๕๐	
		๑๒๙๕/๒๕๕๙	๕๕๖	
		๑๒๙๗/๒๕๕๙	๕๕๙	
		๑๒๙๘/๒๕๕๙	๕๖๓	
		๑๒๙๙/๒๕๕๙	๕๗๑	
		๑๓๑๕/๒๕๕๙	๕๗๖	
		๑๓๓๕/๒๕๕๙	๕๘๑	
		๓๗๘/๒๕๖๐	๕๙๒	
		๒๔๐/๒๕๖๒	๕๙๙	
		พ.๑๕/๒๕๕๕	๖๑๐	
		พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑	
		พ.๘๑/๒๕๕๕	๖๐๖	
		ป.๑๑๗/๒๕๕๗	๖๖๕	
		ป.๑๙๑/๒๕๕๘	๗๒๐	
		ป.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑	
		มาตรา ๕๑	๒๐๒/๒๕๕๕	๑๖
			๒๕๙/๒๕๕๕	๒๑
			๑๖๒/๒๕๕๖	๑๐๗
			๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑
		๕๗๔/๒๕๕๖	๑๘๕	
		๖๙๗/๒๕๕๖	๑๘๙	
		๕๑/๒๕๕๘	๒๒๙	
		๖๑/๒๕๕๘	๒๓๘	
		๘๔/๒๕๕๘	๒๔๒	

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
ระยะเวลาการฟ้องคดี (ต่อ)	มาตรา ๕๑ (ต่อ)	๘๗/๒๕๔๘ ๘๘/๒๕๔๘ ๑๕๔/๒๕๔๘ ๔๔๒/๒๕๔๘ ๔๔๓/๒๕๔๘ ๔๔๔/๒๕๔๘ ๕๕๒/๒๕๔๙ ๗๑๘/๒๕๔๙ ๕๙๕/๒๕๕๐ ๙๘๘/๒๕๕๙ อ.๑๑๗/๒๕๔๗ อ.๑๗๒/๒๕๔๘ อ.๓๐๒/๒๕๔๙	๒๔๗ ๒๕๒ ๒๕๖ ๒๖๐ ๒๖๔ ๒๖๘ ๒๙๒ ๓๐๔ ๓๐๙ ๕๑๖ ๖๖๕ ๗๐๕ ๗๒๖
ข้อยกเว้นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี	มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ วรรคสอง	๒๕๙/๒๕๔๕ ๒๑๙/๒๕๔๖ ๖๙๗/๒๕๔๖ ๘๔/๒๕๔๘ ๘๗/๒๕๔๘ ๔๔๔/๒๕๔๘ ๑๓๓๕/๒๕๕๙ ๔๑๗/๒๕๔๖ ๔๕๒/๒๕๔๕ ๕๐๓/๒๕๔๕ ๑๖๒/๒๕๔๖ ๔๑๗/๒๕๔๖ ๕๕๒/๒๕๔๙ ๑๒๘๘/๒๕๕๙ ๑๒๙๐/๒๕๕๙ ๑๒๙๑/๒๕๕๙ ๑๒๙๔/๒๕๕๙ ๑๒๙๗/๒๕๕๙ ๑๒๙๘/๒๕๕๙ ๑๓๑๕/๒๕๕๙ ๑๒๘๙/๒๕๕๙ ๑๒๙๙/๒๕๕๙	๒๑ ๑๒๐ ๑๘๙ ๒๔๒ ๒๔๗ ๒๖๘ ๕๘๑ ๑๕๐ ๕๐ ๖๓ ๑๐๗ ๑๕๐ ๒๙๒ ๕๒๓ ๕๓๑ ๕๓๖ ๕๕๐ ๕๕๙ ๕๖๓ ๕๗๖ ๕๒๖ ๕๗๑

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
ข้อยกเว้นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี (ต่อ)	มาตรา ๕๒	พ.ร.บ.-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา	วรรคสอง (ต่อ)	พ.ร.บ./๒๕๕๕	๖๐๖
	มาตรา ๖๖	๔๗-๔๘/๒๕๕๘	๒๒๔
		๙๑๔/๒๕๕๗	๓๖๔
		๒๕๖/๒๕๕๙	๔๒๐
	มาตรา ๖๖	๓๓๓/๒๕๕๖	๑๓๖
	วรรคสอง		
ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา	มาตรา ๖๙	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
คำบังคับ	วรรคหนึ่ง (๘)		
	มาตรา ๗๒	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
		๑๕๔/๒๕๕๘	๒๕๖
		๔๘๕/๒๕๕๘	๒๗๔
		๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
		๑๒๙๗/๒๕๕๙	๕๕๙
		๑๒๙๘/๒๕๕๙	๕๖๓
		๑๓๓๕/๒๕๕๙	๕๘๑
		๒๔๐/๒๕๖๒	๕๙๙
		อ.๔๕/๒๕๕๖	๖๔๒
	มาตรา ๗๒	๘๔/๒๕๕๖	๘๗
	วรรคหนึ่ง		
	มาตรา ๗๒	๔๙๒/๒๕๕๕	๕๘
	วรรคหนึ่ง (๑)	๒๑๒/๒๕๕๖	๑๑๗
		๙๗/๒๕๕๔	๓๒๙
		๑๔๙/๒๕๕๙	๔๑๕
		๔๒๗/๒๕๕๙	๔๖๙
		๔๗๔/๒๕๕๙	๔๘๗
		๔๗๖/๒๕๕๙	๔๙๗
		๕๗๔/๒๕๕๙	๕๑๓
		๑๔๓๐/๒๕๕๙	๕๘๕
		พ.๑๕/๒๕๕๕	๖๑๐
		พ.ร.บ.-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
		อ.๑๑๗/๒๕๕๗	๖๖๕
		อ.๑๗๒/๒๕๕๘	๗๐๕
		อ.๑๙๑/๒๕๕๘	๗๒๐
		อ.๓๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
		อ.๖๙๗/๒๕๕๙	๙๑๐

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
คำบังคับ (ต่อ)	มาตรา ๗๒	๓๓๗/๒๕๕๕	๓๒
	วรรคหนึ่ง (๒)	๒๙๑/๒๕๕๙	๔๓๑
		๙๘๘/๒๕๕๙	๕๑๖
	มาตรา ๗๒	๖๒๒/๒๕๕๕	๗๒
	วรรคหนึ่ง (๓)	๕๗๔/๒๕๕๖	๑๘๕
		๔๒๐/๒๕๕๗	๓๕๘
		อ.๑๑๗/๒๕๕๗	๖๖๕
		อ.๔๘/๒๕๕๘	๖๗๕
		วรรคหก	
		มาตรา ๗๓	๓๔๗/๒๕๕๔
การคัดค้านคำพิพากษา	มาตรา ๗๕	๒๗๔/๒๕๕๗	๑๙๔
การขอให้พิจารณาคดีใหม่		๒๙๑/๒๕๕๙	๔๓๑
คดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์	มาตรา ๑๐๓	๒๕๙/๒๕๕๕	๒๑
	วรรคสาม	๔๙๒/๒๕๕๕	๕๘
		อ.๔๗/๒๕๕๖	๖๔๖
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง			
พ.ศ. ๒๕๕๓			
การยื่นหรือขยายระยะเวลา	ข้อ ๖	๔๙๒/๒๕๕๕	๕๘
การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ	ข้อ ๗	๒๐๐/๒๕๕๖	๑๑๓
	ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง	๖๒๒/๒๕๕๕	๗๒
ระยะเวลาการฟ้องคดี	ข้อ ๓๐	๒๖๒/๒๕๕๕	๒๕
	ข้อ ๓๐ วรรคสอง	อ.๔๖๑/๒๕๕๔	๗๖๖
แบบและรายการคำฟ้อง	ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
สำเนาคำฟ้อง	ข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
ฟ้องซ้อน	ข้อ ๓๖	๗๗๘/๒๕๖๐	๕๙๒
	ข้อ ๓๖ (๑)	๕๗๓/๒๕๕๕	๖๖
การทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่	ข้อ ๔๘ วรรคสอง	๕๘๓/๒๕๕๗	๖๑๓
การยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง	ข้อ ๖๒ วรรคสาม	๕๘๓/๒๕๕๗	๖๑๓
การไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง	ข้อ ๗๐	๒๕๖/๒๕๕๙	๔๒๐
		๑๓๑๕/๒๕๕๙	๕๗๖
การนัดไต่สวนคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง	ข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง	๔๗-๔๘/๒๕๕๘	๒๒๔
การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง	ข้อ ๗๒ วรรคสาม	๒๕๖/๒๕๕๙	๔๒๐
		๓๘๐/๒๕๕๙	๔๕๕
คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด	ข้อ ๗๓ วรรคสอง	๒๔๑/๒๕๕๘	๓๘๑

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
การยื่นคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา	ข้อ ๗๕	๙๑๔/๒๕๕๗	๓๖๔
การอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว	ข้อ ๗๖ วรรคสาม	๔๗-๔๘/๒๕๔๘	๒๒๔
การนำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม	ข้อ ๗๗	๓๓๓/๒๕๔๖ ๔๗-๔๘/๒๕๔๘ ๙๑๔/๒๕๕๗	๑๓๖ ๒๒๔ ๓๖๔
การร้องสอด	ข้อ ๗๘	๒๔๐/๒๕๕๘ ๓๔๒/๒๕๕๘ อ.๑๗๒/๒๕๔๘	๓๗๗ ๔๐๓ ๗๐๕
การพิจารณาสั่งรวมคดีเข้าด้วยกัน	ข้อ ๗๙	๑๒๙๑/๒๕๕๙ ๑๓๑๕/๒๕๕๙	๕๓๖ ๕๗๖
ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน	ข้อ ๙๒	๔๗๗/๒๕๕๙ ๕๔๖/๒๕๕๙ อ.๔๙๘/๒๕๕๗ อ.๖๙๗/๒๕๕๙ อ.๑๑๙๔/๒๕๕๙	๕๐๒ ๕๐๘ ๘๔๕ ๙๑๐ ๙๑๕
การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยของคำพิพากษาหรือคำสั่ง	ข้อ ๙๕	๔๓๖/๒๕๔๕	๔๕
การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ	ข้อ ๙๖	๕๗๓/๒๕๔๕ ๔๕๘/๒๕๕๘ อ.๖๑๙/๒๕๕๘	๖๖ ๔๑๑ ๘๙๐
การฟ้องซ้ำ	ข้อ ๙๗	อ.๖๑๙/๒๕๕๘	๘๙๐
กรณีคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น	ข้อ ๙๙	พ.๘-๑๐/๒๕๔๖	๖๒๑
การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่กฎหมายหรือระเบียบไม่ได้กำหนดให้ถึงที่สุด	ข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง	๑๓๑๕/๒๕๕๙	๕๗๖
ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์	ข้อ ๑๐๑ วรรคสอง	อ.๑๗๒/๒๕๔๘ ๙๑๔/๒๕๕๗	๗๐๕ ๓๖๔
การยกสำนวนย้อนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่	ข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑)	อ.๘๒๓/๒๕๕๖	๘๑๐
การระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง	ข้อ ๑๑๕	๓๘๐/๒๕๕๙	๔๕๕
การนำวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ในศาลปกครองสูงสุด	ข้อ ๑๑๖	๖๒๒/๒๕๔๕ ๔๗๗/๒๕๕๙ ๕๔๖/๒๕๕๙ อ.๔๙๘/๒๕๕๗ อ.๖๙๗/๒๕๕๙	๗๒ ๕๐๒ ๕๐๘ ๘๔๕ ๙๑๐

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
การนำวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ในศาลปกครองสูงสุด (ต่อ)	ข้อ ๑๑๖ (ต่อ)	อ.๑๑๙๔/๒๕๕๙	๙๑๕
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๕๔	ข้อ ๖	๔๙๒/๒๕๕๕	๕๘
	ข้อ ๙	๔๙๒/๒๕๕๕	๕๘
กฎหมายอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	มาตรา ๓	๘๔/๒๕๕๔	๑
	มาตรา ๕	พ.ร-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
	มาตรา ๒๖	๕๐๕/๒๕๕๖	๑๖๑
	มาตรา ๒๘	๘๔/๒๕๕๔	๑
	วรรคสอง	๕๐๕/๒๕๕๖	๑๖๑
	มาตรา ๔๙	อ.๔๙-๕๐/ ๒๕๕๘	๖๘๕
	วรรคหนึ่ง	๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑
	มาตรา ๔๙	อ.๔๙-๕๐/ ๒๕๕๘	๖๘๕
	วรรคสอง	อ.๑๓๒/๒๕๕๔	๗๔๒
		อ.๓๐๔/๒๕๕๔	๗๕๔
		อ.๖๑๗/๒๕๖๒	๑๐๐๕
	มาตรา ๕๐	พ.๑๕/๒๕๕๕	๖๑๐
	วรรคหนึ่ง	พ.๑๕/๒๕๕๕	๖๑๐
	มาตรา ๕๐	พ.๑๕/๒๕๕๕	๖๑๐
	วรรคสอง	๔๗๙/๒๕๕๕	๕๔
	มาตรา ๑๓๘		
	วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔)		
	มาตรา ๑๔๔	๘๔/๒๕๕๔	๑
	มาตรา ๑๔๕	๘๔/๒๕๕๔	๑
	วรรคหนึ่ง (๓)	๕๐๕/๒๕๕๖	๑๖๑
มาตรา ๒๖๔	๗๑๘/๒๕๕๙	๓๐๔	
วรรคสาม			
มาตรา ๒๗๑	๘๔/๒๕๕๔	๑	

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ต่อ)	มาตรา ๒๗๑ (ต่อ)	๔๓๖/๒๕๕๕	๔๕	
		๔๘๑/๒๕๕๗	๒๐๔	
		อ.๑๙๑/๒๕๕๘	๗๒๐	
		๘๔/๒๕๕๔	๑	
	มาตรา ๒๗๖	๘๕๗/๒๕๖๐	๕๙๖	
		อ.๑๙๑/๒๕๕๘	๗๒๐	
	มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง	๔๘๑/๒๕๕๗	๒๐๔	
		มาตรา ๓๐๔ วรรคสาม	๕๐๕/๒๕๕๖	๑๖๑
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	มาตรา ๑๗	๑๔๔๘/๒๕๕๙	๕๘๘
		มาตรา ๒๖	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
		มาตรา ๒๗	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
		มาตรา ๒๘	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
		วรรคสอง	๙๑๔/๒๕๕๗	๓๖๔
			มาตรา ๒๘ วรรคสาม	อ.๓๓/๒๕๕๗
มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง		อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙	
		มาตรา ๓๑	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
มาตรา ๔๙ วรรคสอง		อ.๒๘๖/๒๕๕๕	๗๗๘	
		อ.๕๔๗/๒๕๕๗	๘๕๖	
มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง		๒๔๐/๒๕๖๒	๕๙๙	
		มาตรา ๒๒๓	๑๔๔๘/๒๕๕๙	๕๘๘
๘๕๗/๒๕๖๐			๕๙๖	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗		มาตรา ๔	๓๘๐/๒๕๕๙	๔๕๕
	มาตรา ๑	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑	
		มาตรา ๘ วรรคสอง (๑)	อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	๙๗๙
	มาตรา ๕๖	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑	
	มาตรา ๕๘ ทวิ	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑	
	มาตรา ๕๙ ทวิ	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑	
	มาตรา ๖๐	๖๐๖/๒๕๕๕	๖๙	

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	มาตรา ๑๖๙	๘๔/๒๕๔๘	๒๔๒
	วรรคหนึ่ง	๘๗/๒๕๔๘	๒๔๗
		๘๘/๒๕๔๘	๒๕๒
	มาตรา ๑๙๓/๘	๔๓๒/๒๕๕๙	๔๗๖
	มาตรา ๑๙๓/๑๔	อ.๕๖๑/๒๕๕๔	๗๖๖
	มาตรา ๑๙๓/๑๕	อ.๕๖๑/๒๕๕๔	๗๖๖
	วรรคหนึ่ง		
	มาตรา ๑๙๓/๒๘	อ.๓๐๒/๒๕๔๙	๗๒๖
	วรรคสอง		
	มาตรา ๑๙๓/๓๐	๖๕๔/๒๕๔๕	๗๙
		พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
	มาตรา ๑๙๓/๓๕	อ.๓๐๒/๒๕๔๙	๗๒๖
	มาตรา ๒๐๔	อ.๖๑๙/๒๕๕๘	๘๙๐
	มาตรา ๒๒๓	อ.๑๒๑๖-	๙๘๖
	วรรคหนึ่ง	๑๒๑๗/๒๕๖๐	
		อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	๙๕๙
		อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
		อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
	มาตรา ๒๒๔	อ.๖๑๙/๒๕๕๘	๘๙๐
	มาตรา ๓๘๐	๖๐/๒๕๔๘	๒๓๔
	วรรคสอง	๘๔/๒๕๔๘	๒๔๒
		๘๗/๒๕๔๘	๒๔๗
		๘๘/๒๕๔๘	๒๕๒
	มาตรา ๓๙๑	๖๐/๒๕๔๘	๒๓๔
	วรรคหนึ่ง	อ.๖๑๙/๒๕๕๘	๘๙๐
	มาตรา ๓๙๑	อ.๖๑๙/๒๕๕๘	๘๙๐
	วรรคสาม		
	มาตรา ๓๙๑	๖๐/๒๕๔๘	๒๓๔
	วรรคสี่		
	มาตรา ๔๐๖	๓๑๘/๒๕๕๙	๔๓๖
	๔๗๕/๒๕๕๙	๔๙๐	
	อ.๑๑๙๔/๒๕๕๙	๙๑๕	
	อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑	
มาตรา ๔๑๒	อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑	
	อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑	

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ต่อ)	มาตรา ๔๒๐	อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	๙๕๙
		อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
		อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
	มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง	อ.๑๒๑๖- ๑๒๑๗/๒๕๖๐	๙๘๖
		อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	๙๕๙
		อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
		อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
	มาตรา ๔๔๒	อ.๑๒๑๖- ๑๒๑๗/๒๕๖๐	๙๘๖
		อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	๙๕๙
		อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
		อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
	มาตรา ๔๔๘	๕๐๔/๒๕๕๗	๒๐๙
		อ.๔๖๑/๒๕๕๔	๗๖๖
		อ.๘๒๓/๒๕๕๖	๘๑๐
		อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	๙๕๙
		อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
	มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง	อ.๑๑๗/๒๕๕๗	๖๖๕
		อ.๑๒๑๖- ๑๒๑๗/๒๕๖๐	๙๘๖
	มาตรา ๕๘๗	๑๖๒/๒๕๕๖	๑๐๗
	มาตรา ๖๙๘	อ.๒๓๗/๒๕๕๗	๘๓๗
		อ.๖๑๗/๒๕๕๗	๘๖๔
	มาตรา ๑๓๐๔	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
มาตรา ๑๓๐๔ (๒)	อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	๙๗๙	
มาตรา ๑๓๐๖	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑	
มาตรา ๑๓๐๗	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑	
มาตรา ๑๓๐๙	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑	
มาตรา ๑๓๘๗	อ.๙๒๗/๒๕๖๒	๑๐๑๒	
มาตรา ๑๓๙๐	อ.๙๒๗/๒๕๖๒	๑๐๑๒	

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ต่อ)	มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม	๔๒๐/๒๕๕๗	๓๕๘
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (ก)	๖๕๔/๒๕๕๕ อ.๑๗๒/๒๕๕๘	๗๙ ๗๐๕
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	มาตรา ๒๕๔ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒ (๑) มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ วรรคสอง	๙๑๔/๒๕๕๗ ๙๑๔/๒๕๕๗ ๓๖๔/๒๕๕๕ ๔๒๗/๒๕๕๕ ๔๒๗/๒๕๕๕	๓๖๔ ๓๖๔ ๓๕ ๔๑ ๔๑
ประมวลรัษฎากร	มาตรา ๗๗/๕	อ.๔๕/๒๕๕๖	๖๔๒
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๑๕	ไม่ระบุ	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕	ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง	อ.๙๒๗/๒๕๖๒	๑๐๑๒
พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๑๖๓ วรรคหนึ่ง	๑๑๓/๒๕๕๔	๘
	มาตรา ๑๖๓ วรรคสอง	๑๑๓/๒๕๕๔	๘
	มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๘๔/๒๕๕๖	๘๗
พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๕ มาตรา ๘ (๑) มาตรา ๙ (๒) มาตรา ๑๔ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓	พ.๑๕/๒๕๕๕ พ.๑๕/๒๕๕๕ พ.๑๕/๒๕๕๕ พ.๑๕/๒๕๕๕ พ.๑๕/๒๕๕๕ พ.๑๕/๒๕๕๕	๖๑๐ ๖๑๐ ๖๑๐ ๖๑๐ ๖๑๐ ๖๑๐
พ.ร.บ. การบริหารองค์การศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐	ไม่ระบุ	๑๖๗/๒๕๕๖	๑๑๐
พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๙๔	มาตรา ๖ มาตรา ๙ มาตรา ๓๘	๙๑๔/๒๕๕๗ ๙๑๔/๒๕๕๗ ๙๑๔/๒๕๕๗	๓๖๔ ๓๖๔ ๓๖๔
พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๑๖	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๒๐ (๗)	๒๕๙/๒๕๕๕ ๑๑๕/๒๕๕๖	๒๑ ๙๑

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า	
พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ (ต่อ)	มาตรา ๒๓	๑๑๕/๒๕๔๖	๙๑	
		๕๐๔/๒๕๔๗	๒๐๙	
	มาตรา ๒๓	๒๕๙/๒๕๔๕	๒๑	
	วรรคหนึ่ง			
	พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๖ (๕)	๓๖๑/๒๕๕๙	๔๔๓
		มาตรา ๒๗	๘๕๗/๒๕๖๐	๕๙๖
	พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕	มาตรา ๘	๔๙๒/๒๕๔๕	๕๘
	พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๘ ทวิ	๔๙๒/๒๕๔๕	๕๘
		มาตรา ๗๓	๔๙๒/๒๕๔๕	๕๘
	พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๔	อ.๑๗๒/๒๕๔๘	๗๐๕
		อ.๔๙๘/๒๕๕๗	๘๔๕	
มาตรา ๕		๔๒๗/๒๕๔๕	๔๑	
		อ.๑๗๒/๒๕๔๘	๗๐๕	
มาตรา ๕		อ.๔๙๘/๒๕๕๗	๘๔๕	
วรรคหนึ่ง				
มาตรา ๘		๕๖๕/๒๕๔๖	๑๗๙	
		อ.๔๗/๒๕๔๖	๖๔๖	
มาตรา ๘		อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	๙๕๙	
วรรคสาม				
มาตรา ๑๐		๕๖๕/๒๕๔๖	๑๗๙	
		๔๒๐/๒๕๕๗	๓๕๘	
		อ.๔๗/๒๕๔๖	๖๔๖	
		อ.๘๒๓/๒๕๕๖	๘๑๐	
มาตรา ๑๐		อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙	๙๕๙	
วรรคหนึ่ง				
มาตรา ๑๑		อ.๔๙๘/๒๕๕๗	๘๔๕	
มาตรา ๑๒		๕๖๕/๒๕๔๖	๑๗๙	
		๔๒๐/๒๕๕๗	๓๕๘	
		อ.๔๗/๒๕๔๖	๖๔๖	
	อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑		
	อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙	๙๓๐		
	อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙		
พ.ร.บ.เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๗	ไม่ระบุ	๓๗๓/๒๕๕๙	๔๕๑	
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘	มาตรา ๗	พ.๑๒/๒๕๔๖	๖๓๔	
		อ.๔๕/๒๕๔๖	๖๔๒	

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘	มาตรา ๗	พ.๑๒/๒๕๔๖	๖๓๔
		อ.๔๕/๒๕๔๖	๖๔๒
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)	๕๔๕/๒๕๔๖	๑๗๕
พ.ร.บ. จัดระเบียบข้าราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓	มาตรา ๑๐	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒
พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘	ไม่ระบุ	๒๔๑/๒๕๕๘	๓๘๑
พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗	ไม่ระบุ	๘๖/๒๕๔๙	๒๘๓
พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๔	๑๕๙/๒๕๔๖	๙๖
		อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	๙๗๙
	มาตรา ๖ (๔)	อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	๙๗๙
	มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๓)	อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	๙๗๙
	มาตรา ๑๘	อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	๙๗๙
	มาตรา ๑๙	๑๕๙/๒๕๔๖	๙๖
	มาตรา ๒๙	๑๕๙/๒๕๔๖	๙๖
	มาตรา ๓๓	๑๕๙/๒๕๔๖	๙๖
	มาตรา ๔	๑๒๘๘/๒๕๕๙	๕๒๓
		๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
		๑๒๙๘/๒๕๕๙	๕๖๓
		๑๓๓๕/๒๕๕๙	๕๘๑
พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘	วรรคหนึ่ง		
	มาตรา ๕	๔๙๓/๒๕๔๖	๑๕๘
		๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
	มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง	๑๒๙๘/๒๕๕๙	๕๖๓
		๑๓๓๕/๒๕๕๙	๕๘๑
พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๕	พ.๑๕/๒๕๔๕	๖๑๐
	มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง	พ.๑๕/๒๕๔๕	๖๑๐
พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔	มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง	อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑
	มาตรา ๘ (๑)	อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑
	มาตรา ๙ วรรคสาม	อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ (ต่อ)	มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ไม่ระบุ	อ.๒๘/๒๕๔๗ ๔๒๔/๒๕๕๙	๖๕๒ ๔๖๕
พ.ร.บ. โบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔	มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๑ ทวิ วรรคหนึ่ง	๔๓๖/๒๕๔๕ ๔๓๖/๒๕๔๕	๔๕ ๔๕
พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๑๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๓	๒๔๐/๒๕๖๒ ๕๐๕/๒๕๔๖ ๕๐๕/๒๕๔๖ ๕๐๕/๒๕๔๖	๕๙๙ ๑๖๑ ๑๖๑ ๑๖๑
พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๕๒ มาตรา ๗๓ มาตรา ๗๔	อ.๒๘/๒๕๔๗ อ.๒๘/๒๕๔๗ อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒ ๖๕๒ ๖๕๒
พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑	มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๙	๘๔/๒๕๔๔ ๘๔/๒๕๔๔ ๘๔/๒๕๔๔	๑ ๑ ๑
พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕	มาตรา ๗	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗	มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง	พ.๑๒/๒๕๔๖ พ.๑๒/๒๕๔๖	๖๓๔ ๖๓๔
พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓	มาตรา ๑๔ (๘) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔	อ.๗๗๑/๒๕๕๘ อ.๗๗๑/๒๕๕๘ อ.๗๗๑/๒๕๕๘	๙๐๔ ๙๐๔ ๙๐๔
พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑	มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๓ มาตรา ๔๐	อ.๑๗๒/๒๕๔๘ อ.๑๗๒/๒๕๔๘ อ.๑๗๒/๒๕๔๘	๗๐๕ ๗๐๕ ๗๐๕
พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๔๑	มาตรา ๑๖ มาตรา ๓๘	๙๗/๒๕๕๔ ๙๗/๒๕๕๔	๓๒๙ ๓๒๙
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑	มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๑ ไม่ระบุ	อ.๕๗/๒๕๕๘ อ.๕๗/๒๕๕๘ ๒๖๐/๒๕๔๖	๘๗๐ ๘๗๐ ๑๒๗
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑	มาตรา ๔	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๔ มาตรา ๗๘	อ.๒๘/๒๕๔๗ อ.๒๓๗/๒๕๕๗ อ.๖๑๗/๒๕๕๗	๖๕๒ ๘๓๗ ๘๖๔

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า	
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ต่อ)	มาตรา ๘๒	อ.๓๖๐/๒๕๕๘	๘๘๒	
	มาตรา ๘๒ วรรคสาม	อ.๑๖๑๒/๒๕๕๙	๙๔๔	
	มาตรา ๘๘	อ.๕๗/๒๕๕๘	๘๗๐	
	มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง	อ.๑๖๑๒/๒๕๕๙	๙๔๔	
	มาตรา ๙๒ วรรคสอง	อ.๑๖๑๒/๒๕๕๙	๙๔๔	
	มาตรา ๙๙ วรรคสอง	อ.๕๗/๒๕๕๘	๘๗๐	
	มาตรา ๑๐๒ วรรคสาม	อ.๕๗/๒๕๕๘	๘๗๐	
	มาตรา ๑๐๗	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒	
	มาตรา ๑๑๒ ไม่ระบุ	๒๖๐/๒๕๔๖	๑๒๗	
	พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑	มาตรา ๓๕	๑๔๔๘/๒๕๕๙	๕๘๘
		มาตรา ๕๒	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
		มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑)	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
		มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒)	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
		มาตรา ๕๗ วรรคสอง	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
มาตรา ๑๒๗		๑๔๔๘/๒๕๕๙	๕๘๘	
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗	มาตรา ๓๙ วรรคสาม	๓๑๘/๒๕๕๙	๔๓๖	
	มาตรา ๓๙ วรรคห้า	๓๑๘/๒๕๕๙	๔๓๖	
	มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง	๓๑๘/๒๕๕๙	๔๓๖	
	พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘	มาตรา ๖๙ (๑) ไม่ระบุ	อ.๙๒๗/๒๕๖๒	๑๐๑๒
พ.๑๕/๒๕๔๕		๖๑๐		
พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘		มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง	๔๕๒/๒๕๔๕	๕๐
	มาตรา ๓๙	๔๕๒/๒๕๔๕	๕๐	

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗	มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง	อ.๙๒๗/๒๕๖๒	๑๐๑๒
พ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๓	อ.๓๓๑/๒๕๔๙	๗๓๓
	มาตรา ๕	อ.๓๓๑/๒๕๔๙	๗๓๓
พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๑๐	๙๐๒/๒๕๔๗	๒๒๑
		๙๑๔/๒๕๕๗	๓๖๔
	มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง	อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑
	มาตรา ๑๐ วรรคสอง	อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑
	มาตรา ๑๒	๙๐๒/๒๕๔๗	๒๒๑
	มาตรา ๑๕	๙๑๔/๒๕๕๗	๓๖๔
	มาตรา ๓๒	๕๘๘/๒๕๔๙	๓๐๑
	มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง	อ.๑๓๒/๒๕๕๔	๗๔๒
		อ.๓๐๔/๒๕๕๔	๗๕๔
		อ.๑๓๒/๒๕๕๔	๗๔๒
พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	มาตรา ๑๘ (๑)	๘/๒๕๖๖	๘๓
	มาตรา ๒๑	๒๘๗/๒๕๖๖	๑๓๑
	มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง	อ.๓๐๔/๒๕๕๔	๗๕๔
		อ.๒๘๖/๒๕๕๕	๗๗๘
		อ.๕๔๗/๒๕๕๗	๘๕๖
	มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง	อ.๔๘/๒๕๔๘	๖๗๕
	(๑) ถึง (๕)	อ.๔๙-๕๐/๒๕๔๘	๖๘๕
		อ.๕๑/๒๕๔๘	๖๙๖
		อ.๑๓๒/๒๕๕๔	๗๔๒
		อ.๖๑๗/๒๕๖๒	๑๐๐๕
มาตรา ๒๑ วรรคสอง	อ.๔๙-๕๐/ ๒๕๔๘	๖๘๕	
มาตรา ๒๑ วรรคสาม	อ.๔๙-๕๐/ ๒๕๔๘	๖๘๕	
	อ.๕๑/๒๕๔๘	๖๙๖	
มาตรา ๒๕		๒๐๒/๒๕๔๕	๑๖
		๒๘๗/๒๕๖๖	๑๓๑

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (ต่อ)	มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง	๗๕/๒๕๔๙	๒๗๗
	มาตรา ๒๕ วรรคสอง	๔๔๒/๒๕๔๘	๒๖๐
		๔๔๓/๒๕๔๘	๒๖๔
		๔๔๔/๒๕๔๘	๒๖๘
	มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง	๒๐๒/๒๕๔๕	๑๖
		๔๔๒/๒๕๔๘	๒๖๐
		๔๔๓/๒๕๔๘	๒๖๔
		๔๔๔/๒๕๔๘	๒๖๘
	มาตรา ๒๖ วรรคสาม	อ.๔๘/๒๕๔๘	๖๗๕
		อ.๑๓๒/๒๕๕๔	๗๔๒
		อ.๒๘๖/๒๕๕๕	๗๗๘
		อ.๓๐๔/๒๕๕๔	๗๕๔
		อ.๕๔๗/๒๕๕๗	๘๕๖
		อ.๖๑๗/๒๕๖๒	๑๐๐๕
พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗	มาตรา ๒๘ วรรคสอง	๘/๒๕๕๖	๘๓
	มาตรา ๓๑	๘/๒๕๕๖	๘๓
พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗	มาตรา ๕ (๑) (๓)	อ.๕๗/๒๕๕๘	๘๗๐
	(๗) (๙) และ (๑๒)		
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๓	๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑
		อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง	๓๘๐/๒๕๕๙	๔๕๕
	มาตรา ๓ วรรคสอง	อ.๔๗/๒๕๕๖	๖๔๖
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๕	๒๐๒/๒๕๔๕	๑๖
		๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙		๕๘๗/๒๕๔๙	๒๙๖
		๙๗/๒๕๕๔	๓๒๙
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙		๔๒๔/๒๕๕๙	๔๖๕
		๔๒๗/๒๕๕๙	๔๖๙
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙		๔๕๒/๒๕๕๙	๔๘๑
		๔๗๔/๒๕๕๙	๔๘๗
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙		๔๗๖/๒๕๕๙	๔๙๗
		๕๓๔/๒๕๕๙	๕๑๓

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ต่อ)		๑๒๘๙/๒๕๕๙	๕๒๖
		๑๒๙๐/๒๕๕๙	๕๓๑
		๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
		๑๒๙๗/๒๕๕๙	๕๕๙
		๑๒๙๘/๒๕๕๙	๕๖๓
		๑๓๑๕/๒๕๕๙	๕๗๖
		๑๓๓๕/๒๕๕๙	๕๘๑
		๑๔๓๐/๒๕๕๙	๕๘๕
		อ.๖๙๗/๒๕๕๙	๙๑๐
		อ.๑๑๙๔/๒๕๕๙	๙๑๕
		อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑
	มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง	อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
	มาตรา ๒๘	๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑
	มาตรา ๓๐	อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
	มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง	อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
	มาตรา ๓๐ วรรคสอง	๓๘๐/๒๕๕๙	๔๕๕
	มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
	มาตรา ๔๐ วรรคสอง	๘๑/๒๕๕๘	๓๗๐
	มาตรา ๔๔	อ.๔๗/๒๕๕๖	๖๔๖
	มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง	๒๖๐/๒๕๕๖	๑๒๗
		๕๖๕/๒๕๕๖	๑๗๙
		๘๑/๒๕๕๘	๓๗๐
	มาตรา ๔๕	๘๑/๒๕๕๘	๓๗๐
		๒๕๒/๒๕๕๘	๓๙๘
	มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง	๒๔๐/๒๕๕๘	๓๗๗
		๒๔๙/๒๕๕๘	๓๘๘
		๓๔๒/๒๕๕๘	๔๐๓
	มาตรา ๔๕ วรรคสอง	๒๖๐/๒๕๕๖	๑๒๗
		๒๔๐/๒๕๕๘	๓๗๗

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า	
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ต่อ)		๒๔๙/๒๕๕๘	๓๘๘	
		๓๔๒/๒๕๕๘	๔๐๓	
	มาตรา ๔๖	๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑	
	มาตรา ๔๙	๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑	
	มาตรา ๕๐	อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑	
	มาตรา ๕๑	อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑	
	วรรคหนึ่ง			
	มาตรา ๕๑	อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑	
	วรรคสี่			
	มาตรา ๕๗	๔๒๐/๒๕๕๗	๓๕๘	
		อ.๔๗/๒๕๕๖	๖๔๖	
	มาตรา ๕๗	อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑	
	วรรคหนึ่ง			
	มาตรา ๕๘ (๑)	๔๘๑/๒๕๕๗	๒๐๔	
	มาตรา ๖๗	๒๕๒/๒๕๕๘	๓๙๘	
	มาตรา ๗๑	๒๔๙/๒๕๕๘	๓๘๘	
		๑๔๙/๒๕๕๙	๔๑๕	
	ไม่ระบุ	๒๔๑/๒๕๕๘	๓๘๑	
	พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑	มาตรา ๒๕ (๓)	อ.๕๑๑-๕๑๒/ ๒๕๕๖	๗๘๕
	พ.ร.บ. สภาคำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	มาตรา ๘ (๑)	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
และ (๒)				
มาตรา ๙		อ.๑๔๒๕/๒๕๕๙	๙๔๐	
มาตรา ๙ (๑)		๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐	
และ (๒)				
มาตรา ๙ (๑๐)		๓๓๓/๒๕๕๖	๑๓๖	
มาตรา ๔๓		๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐	
มาตรา ๔๔		๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐	
มาตรา ๔๕		๓๓๓/๒๕๕๖	๑๓๖	
วรรคหนึ่ง				
มาตรา ๔๗		๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐	
มาตรา ๔๗ ทวิ		๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐	
		อ.๑๔๒๕/๒๕๕๙	๙๔๐	
มาตรา ๔๗ ทวิ (๒)		๓๓๓/๒๕๕๖	๑๓๖	
มาตรา ๔๗ ตี		อ.๑๔๒๕/๒๕๕๙	๙๔๐	

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
	มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง	๓๓๓/๒๕๕๖	๑๓๖
	มาตรา ๕๘ วรรคสอง	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
	มาตรา ๕๙	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
	มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง	อ.๑๔๒๕/๒๕๕๙	๙๔๐
	มาตรา ๖๔/๑	อ.๑๔๒๕/๒๕๕๙	๙๔๐
	มาตรา ๖๕	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
	มาตรา ๖๖	๒๗๑/๒๕๕๕	๒๙
	มาตรา ๖๗	๒๗๑/๒๕๕๕	๒๙
	มาตรา ๖๘	๒๗๑/๒๕๕๕	๒๙
	มาตรา ๖๘ (๘)	๔๘๑/๒๕๕๗	๒๐๔
	มาตรา ๖๙	๒๗๑/๒๕๕๕	๒๙
	มาตรา ๘๘	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
	มาตรา ๙๑	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
	มาตรา ๙๒	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
		อ.๑๔๒๕/๒๕๕๙	๙๔๐
พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑	มาตรา ๔๗ (๑)	อ.๓๓๑/๒๕๕๙	๗๓๓
พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๔	อ.๓๓๑/๒๕๕๙	๗๓๓
	มาตรา ๒๐	อ.๓๓๑/๒๕๕๙	๗๓๓
	มาตรา ๒๒ (๔)	อ.๓๓๑/๒๕๕๙	๗๓๓
	มาตรา ๕๒ (๓)	อ.๓๓๑/๒๕๕๙	๗๓๓
พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๑๔	อ.๘๒๐/๒๕๕๖	๗๙๖
	มาตรา ๑๙	อ.๘๒๐/๒๕๕๖	๗๙๖
พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗	มาตรา ๕	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
	มาตรา ๖	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
	มาตรา ๑๕	พ.๘-๑๐/๒๕๕๖	๖๒๑
พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗	มาตรา ๓ วรรคสอง	๓๖๔/๒๕๕๕	๓๕
พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๕๕	มาตรา ๙	๘๘๓/๒๕๕๖	๓๔๔
	มาตรา ๔๐	๘๘๓/๒๕๕๖	๓๔๔
	มาตรา ๔๑	อ.๙๓๒/๒๕๖๑	๙๙๙
	มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)	อ.๙๓๒/๒๕๖๑	๙๙๙

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่น ในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๑๖	อ.๑๖๑๒/๒๕๕๙	๙๔๔
พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖	มาตรา ๗๐	อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑
พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑	ไม่ระบุ	อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑
พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๘	มาตรา ๒๗	อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๙๒๑
พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑	มาตรา ๕	๔๕๒/๒๕๕๙	๔๘๑
พ.ร.ฎ. เงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑	ไม่ระบุ	๔๒๔/๒๕๕๙	๔๖๕
พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗	ไม่ระบุ	๕๙๕/๒๕๕๐	๓๐๙
พ.ร.ฎ. แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘	มาตรา ๖ (๓๒)	๑๕๙/๒๕๔๖	๙๖
พ.ร.ฎ. แบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๐	มาตรา ๔	๕๐๔/๒๕๔๗	๒๐๙
	มาตรา ๕	๕๐๔/๒๕๔๗	๒๐๙
	มาตรา ๖	๕๐๔/๒๕๔๗	๒๐๙
พ.ร.ฎ. ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒	มาตรา ๑๑	๑๔๔๘/๒๕๕๙	๕๘๘
	มาตรา ๑๖	๑๔๔๘/๒๕๕๙	๕๘๘
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๑๑ ทวิ	พ.๑๕/๒๕๔๕	๖๑๐
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	ข้อ ๒ (๑๑)	๒๕๒/๒๕๕๘	๓๙๘
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕	ไม่ระบุ	พ.๑๕/๒๕๔๕	๖๑๐
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความใน พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะขอลดหย่อนภาษีได้	ไม่ระบุ	พ.๑๒/๒๕๔๖	๖๓๔
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗	ข้อ ๒ วรรคสอง (๑)	อ.๑๙๑/๒๕๔๘	๗๒๐
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความใน พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะขอลดหย่อนภาษีได้	ไม่ระบุ	พ.๑๒/๒๕๔๖	๖๓๔
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗	ข้อ ๑๔ (๓)	พ.๘-๑๐/๒๕๔๖	๖๒๑
	ไม่ระบุ	๖๕๔/๒๕๔๕	๗๙
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗	ไม่ระบุ	อ.๑๙๑/๒๕๔๘	๗๒๐
กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกตามความในมาตรา ๘ ฉ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔	ข้อ ๑ ข้อ ๓ (๑๐)-(๒๕)	๕๐๔/๒๕๔๗ ๕๐๔/๒๕๔๗	๒๐๙ ๒๐๙

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
กฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕	ข้อ ๓ วรรคสอง	อ.๕๑๑-๕๑๒/ ๒๕๕๖	๗๘๕
กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕	ข้อ ๔	๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
	ข้อ ๔ วรรคหนึ่ง ไม่ระบุ	๑๒๙๘/๒๕๕๙ ๔๙๓/๒๕๕๖	๕๖๓ ๑๕๘
กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๘๙) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พุทธศักราช ๒๕๗๙	ข้อ ๔๖ วรรคสอง	อ.๑๑๗/๒๕๕๗	๖๖๕
กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘	ข้อ ๔ (๔)	อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	๙๗๙
ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖	ไม่ระบุ	๕๔๕/๒๕๕๖	๑๗๕
ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๖	ข้อ ๖ (๑๕)	๑๒๙๑/๒๕๕๙	๕๓๖
	และ (๑๖)	๑๒๙๘/๒๕๕๙	๕๖๓
ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙	ข้อ ๔	๔๓๒/๒๕๕๙	๔๗๖
	ข้อ ๘	๔๓๒/๒๕๕๙	๔๗๖
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๖๔	๕๖๕/๒๕๕๖	๑๗๙
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑	ข้อ ๓๓	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
	ข้อ ๓๔	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕	ไม่ระบุ	๑๖๒/๒๕๕๖	๑๐๗
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	ข้อ ๘	๕๖๕/๒๕๕๖	๑๗๙
	ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง	อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
	ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง	อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
	ข้อ ๑๕	อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๖๙
		อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
	ข้อ ๑๖	๕๖๕/๒๕๕๖	๑๗๙
	ข้อ ๑๗	อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
	ข้อ ๑๗ วรรคสอง	๒๙๐/๒๕๕๙	๔๒๖
		๒๙๑/๒๕๕๙	๔๓๑
	ข้อ ๑๘	๕๖๕/๒๕๕๖	๑๗๙
	ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง	๒๙๐/๒๕๕๙	๔๒๖
		๒๙๑/๒๕๕๙	๔๓๑

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (ต่อ)	อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕	ข้อ ๑๙	๕๖๕/๒๕๔๖	๑๗๙
ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๑	ข้อ ๘ (๓) ไม่ระบุ	๔๕๒/๒๕๕๙ อ.๔๗/๒๕๔๖	๔๘๑ ๖๔๖
ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔	ไม่ระบุ	อ.๔๗/๒๕๔๖	๖๔๖
กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑	ข้อ ๑๑	๑๔๙/๒๕๕๙	๔๑๕
กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗	ข้อ ๑๓	๑๔๙/๒๕๕๙	๔๑๕
กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสั่ง พักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน	ข้อ ๑๔	๓๗๑/๒๕๕๘	๔๐๗
กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการ สอบสวนพิจารณา	ข้อ ๓ (๒)	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒
ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี	ข้อ ๓	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒
ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐	ข้อ ๑๔ วรรคหก	อ.๕๗/๒๕๕๘	๘๗๐
	ข้อ ๒๕ วรรคหก	อ.๕๗/๒๕๕๘	๘๗๐
	ไม่ระบุ	๘๖/๒๕๔๙	๒๘๓
	ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๑	อ.๑๒๑๖- ๑๒๑๗/๒๕๖๐	๙๘๖
		อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
	ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕	อ.๑๒๑๖- ๑๒๑๗/๒๕๖๐	๙๘๖
		อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
	ข้อ ๐๘ ๑๑ ๑๔	อ.๑๒๑๖- ๑๒๑๗/๒๕๖๐	๙๘๖
		อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงาน บุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓	ข้อ ๔	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒
	ข้อ ๗	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒
	ข้อ ๘	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒

กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	คำสั่ง/ คำพิพากษา	หน้า
ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖	ข้อ ๗ (๑) และ (๓) ไม่ระบุ	อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐ อ.๑๗๒/๒๕๔๘	๙๗๙ ๗๐๕
ข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ สรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑	ข้อ ๘	๙๗/๒๕๕๔	๓๒๙
ข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาคณบดี พ.ศ. ๒๕๔๖	ข้อ ๑๒.๑	๓๘๐/๒๕๕๙	๔๕๕
ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และ วิธีการ รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีโทษ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๖	ข้อ ๑๓๗ ข้อ ๑๔๑	๙๘๘/๒๕๕๙ ๙๘๘/๒๕๕๙	๕๑๖ ๕๑๖
ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษ ทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๔			

สารบัญ
ง. เรียงตามประเด็นข้อกฎหมาย

๑. อำนาจศาล

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
กฎ	คดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗	พ.๘-๑๐/๒๕๔๖	๖๒๑
	คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้	พ.๑๒/๒๕๔๖	๖๓๔
กระบวนการยุติธรรมทางอาญา	การกระทำอย่างใดเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๑๑๓/๒๕๔๔	๘
	คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๒๐๒/๒๕๔๕	๑๖
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	๓๖๔/๒๕๔๕ ๓๖๕/๒๕๔๕ ๔๒๗/๒๕๔๕	๓๕ ๓๘ ๔๑
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุมและดำเนินคดีอาญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๔๓๖/๒๕๔๕	๔๕
การคมนาคมและการขนส่ง	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการมีมติไม่อนุมัติคำขอเปิดเส้นทางรถตู้โดยสารปรับอากาศของผู้ฟ้องคดี	๘๔/๒๕๔๖	๘๗
การถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	คดีพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๕๐๕/๒๕๔๖	๑๖๑
การเลือกตั้ง	ขอให้เพิกถอนการประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร	๘๔/๒๕๔๔	๑
	คดีพิพาทเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง	๔๗๙/๒๕๔๕	๕๔

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
การเวนคืน	การกำหนดประเภทคดีปกครองในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เวนคืนหรือจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) หรือมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒	อ.๖๑๗/๒๕๖๒	๑๐๐๕
การศาสนา	คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและคณะกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๑๖๗/๒๕๔๖	๑๑๐
การสาธารณูปโภค	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดอัตราค่าบำรุงเสไฟฟ้า ค่าธรรมเนียมในการอนุญาตพาดสายส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์กับเสไฟฟ้าและค่าประกันของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๙๑๕/๒๕๕๖	๓๕๕
ความรับผิดอย่างอื่น	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๒๘๗/๒๕๔๖	๑๓๑
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้ก่อสร้างทางหลวงตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๔๗	๕๗๔/๒๕๔๖	๑๘๕
ที่ดิน	คดีพิพาทเกี่ยวกับการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๖๐๖/๒๕๔๕	๖๙
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการปิดทางสาธารณะซึ่งอยู่ในที่ราชพัสดุ	๔๙๓/๒๕๔๖	๑๕๘
	คดีพิพาทที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวพันกันระหว่างการกระทำทางปกครองกับสิทธิในที่ดิน	๔๘๑/๒๕๔๗ ๔๘๐/๒๕๔๘ ๔๘๕/๒๕๔๘ อ.๑๙๑/๒๕๔๘	๒๐๔ ๒๗๑ ๒๗๔ ๓๒๐
ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม	ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้ยกเลิกการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	อ.๔๕/๒๕๔๖	๖๔๒

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
ละเมิด	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๒๗๑/๒๕๕๕	๒๙
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการก่อสร้างทางหลวง	๑๕๙/๒๕๕๖	๙๖
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการขุดลอกลำห้วยสาธารณะ	๕๐๔/๒๕๕๗	๒๐๙
ละเลยหรือล่าช้า	คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๓๓๗/๒๕๕๕	๓๒
วินัย	ปัญหาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งสำนักพระราชวัง โดยเลขาธิการสำนักพระราชวังที่ส่งลงโทษไล่ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ออกจากราชการ และความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ อ.ก.พ. กระทรวงของสำนักพระราชวัง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๑๔๔๘/๒๕๕๙	๕๘๘
สัญญาทางปกครอง	ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาร่วมการทำงานและร่วมทุนขยายบริการโทรศัพท์ ๑.๕ ล้านเลขหมายในภูมิภาค	๖๒๒/๒๕๕๕	๗๒
	คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งให้ชดใช้เงินค่าปรับตามสัญญาให้ข้าราชการไปศึกษาหรืออบรมให้เสร็จสิ้นก่อนอนุมัติโอนไปรับราชการในส่วนราชการอื่น	๑๑๕/๒๕๕๖	๙๑
	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างปรับปรุงต่อเติมศาลาธารักษ์จังหวัดเชียงใหม่และการตกลงด้วยวาจาเพิ่มเติมจากสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือไม่	๑๖๒/๒๕๕๖	๑๐๗
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการงดให้บริการโทรศัพท์ตามสัญญาเช่าโทรศัพท์ คู่สาย/วงจรเช่า	๔๘๗/๒๕๕๖	๑๕๔
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งให้ลูกจ้างชั่วคราวออกจากงานเป็นคดีพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๕๔๕/๒๕๕๖	๑๗๕
	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่นายกเทศมนตรีสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดการทำงานและขยายอายุสัญญาจ้างก่อสร้างถนนและสัญญาจ้างขุดลอกลำห้วย	๔๖๒-๔๖๔/ ๒๕๕๗	๑๙๘
	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๗๒๖/๒๕๕๗	๒๑๗

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
สัญญาทางปกครอง (ต่อ)	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการรับการลงทุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ (แทนตำแหน่งที่ว่าง) ในเขตเลือกตั้งที่ ๕ จังหวัดศรีสะเกษ	๓๑๓/๒๕๔๙	๒๘๖
	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว ระหว่างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ผู้ฝาก และสหกรณ์การเกษตรสมัชชาเกษตรกรรายย่อย ป่าดิว จำกัด ผู้รับฝาก	๕๙๕/๒๕๕๐	๓๐๙
	กรณีสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าว ตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์รองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒หรือไม่	๒๖๓/๒๕๖๒	๖๐๒
สิทธิประโยชน์และ สวัสดิการ	การแจ้งสิทธิในการลาออกจากการเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่	๓๙๔/๒๕๔๖	๑๔๕
	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย	๒๕๖/๒๕๕๙	๔๒๐
		๓๑๘/๒๕๕๙	๔๓๖
		๓๔๖/๒๕๕๙	๔๓๙
		๓๗๓/๒๕๕๙	๔๕๑
		๔๓๑/๒๕๕๙	๔๗๒
		๔๗๕/๒๕๕๙	๔๙๐
		๔๗๗/๒๕๕๙	๕๐๒
		๕๔๖/๒๕๕๙	๕๐๘
		อ.๑๖๑๒/๒๕๕๙	๙๔๔
อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๕๑		
อนุญาตตุลาการ	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ร้องทั้งสามยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการต่างประเทศ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่	๘๘๓/๒๕๕๖	๓๔๔

๒. เจื่อนไขในการฟ้องคดี

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
ผู้เสียหาย	ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา	๑๕๑/๒๕๕๕	๑๓
	ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการที่กรมทางหลวงไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน	๘/๒๕๕๖	๘๓
	ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	๑๖๑/๒๕๕๖	๑๐๐
	ปัญหาเกี่ยวกับสิทธินำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาอันสมควร	๒๖๐/๒๕๕๖	๑๒๗
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๒๘๗/๒๕๕๖	๑๓๑
	ความเป็นผู้เสียหายในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของมติของสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมติของที่ประชุมคณบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๓๓๕/๒๕๕๖	๑๔๐
	ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียหายของสมาชิกสภาเทศบาลกรณีฟ้องว่านายกเทศมนตรีดำเนินการกิจการของเทศบาลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๔๖๒-๔๖๔/ ๒๕๕๗	๑๙๘
	ปัญหาเกี่ยวกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	๕๕/๒๕๕๔ ๕๖/๒๕๕๔ ๙๕/๒๕๕๔ ๑๓๒/๒๕๕๔ ๓๔๗/๒๕๕๔	๓๑๖ ๓๒๑ ๓๒๕ ๓๓๔ ๓๓๙
	ปัญหาเกี่ยวกับการย้ายและแต่งตั้งข้าราชการโดยมีกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่	๑๔๙/๒๕๕๙	๔๑๕

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
ผู้เสียหาย (ต่อ)	ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องกระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลาง ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ ฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็น ของกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง	๒๙๐/๒๕๕๙ ๒๙๑/๒๕๕๙	๔๒๖ ๔๓๑
	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่คืนเงิน ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ	๔๒๔/๒๕๕๙ ๔๒๗/๒๕๕๙ ๔๓๒/๒๕๕๙ ๔๕๒/๒๕๕๙ ๔๗๔/๒๕๕๙ ๔๗๖/๒๕๕๙ ๕๗๔/๒๕๕๙ ๑๔๓๐/๒๕๕๙ อ.๖๙๗/๒๕๕๙ ป.๑๑๙๔/๒๕๕๙ ป.๑๒๔๕/๒๕๕๙	๔๖๕ ๔๖๙ ๔๗๖ ๔๘๑ ๔๘๗ ๔๙๗ ๕๑๓ ๕๘๕ ๙๑๐ ๙๑๕ ๙๒๑
	ปัญหาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิ ฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ	๑๒๘๘/๒๕๕๙ ๑๒๘๙/๒๕๕๙ ๑๒๙๐/๒๕๕๙ ๑๒๙๑/๒๕๕๙ ๑๒๙๕/๒๕๕๙ ๑๒๙๗/๒๕๕๙ ๑๒๙๘/๒๕๕๙ ๑๒๙๙/๒๕๕๙ ๑๓๑๕/๒๕๕๙ ๑๓๓๕/๒๕๕๙	๕๒๓ ๕๒๖ ๕๓๑ ๕๓๖ ๕๕๐ ๕๕๖ ๕๕๙ ๕๖๓ ๕๗๑ ๕๗๖ ๕๘๑
ความเป็นผู้เสียหายของสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์ แห่งประเทศไทยในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	พ.๑๕/๒๕๔๕	๖๑๐	
การแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายก่อนนำคดี มาฟ้องต่อศาล	คดีพิพาทเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๕๖๕/๒๕๔๖ ป.๔๗/๒๕๔๖	๑๗๙ ๖๔๖

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล (ต่อ)	ปัญหาเกี่ยวกับการนำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาใช้บังคับเรื่องร้องทุกข์ที่ได้ร้องทุกข์ก่อนวันที่กฎ ก.ตร. ฉบับดังกล่าวใช้บังคับ	๘๖/๒๕๔๙	๒๘๓
	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน	๘๑/๒๕๕๘ ๒๔๑/๒๕๕๘ ๒๔๙/๒๕๕๘	๓๗๐ ๓๘๑ ๓๘๘
	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ	๒๓๙/๒๕๕๘ ๓๗๑/๒๕๕๘	๓๗๔ ๔๐๗
การกำหนดค่าบังคับ	ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาร่วมการทำงานและร่วมทุนขยายบริการโทรศัพท์ ๑.๕ ล้านเลขหมายในภูมิภาค	๖๒๒/๒๕๔๕	๓๒
	การกำหนดค่าบังคับและข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา	อ.๓๓/๒๕๕๗	๘๑๙
	การกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วนำคดีมาฟ้องโดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ได้ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย	อ.๗๗๑/๒๕๕๘	๙๐๔
ระยะเวลาการฟ้องคดี	การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองกลาง ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการสั่งไม่รับคำฟ้องไว้	๒๕๙/๒๕๔๕ ๒๖๒/๒๕๔๕	๒๑ ๒๕

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
ระยะเวลาการฟ้องคดี (ต่อ)	พิจารณากรณีพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนศาลปกครอง เปิดทำการ		
	ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดเวลาฟ้องคดีกรณีการละเลย ต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงาน ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๔๕๒/๒๕๔๕ ๕๐๓/๒๕๔๕	๕๐ ๖๓
	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดี ที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ มาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว	๖๕๔/๒๕๔๕ ๑๑๕/๒๕๔๖ ๒๓๑/๒๕๔๖	๗๙ ๙๑ ๑๒๔
	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดต่อเนื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๒๑๒/๒๕๔๖ ๒๑๙/๒๕๔๖ ๔๑๗/๒๕๔๖	๑๑๗ ๑๒๐ ๑๕๐
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินส่วนที่ไม่จำเป็นต้องใช้ ก่อสร้างทางหลวงตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางและขยายทางหลวง จังหวัดในท้องที่ตำบล คลองเตย อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๔๗	๕๗๔/๒๕๔๖	๑๘๕
	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครอง เปิดทำการ	๖๙๗/๒๕๔๖	๑๘๙
	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็น สัญญาทางปกครอง	๕๑/๒๕๔๘ ๖๐/๒๕๔๘ ๖๑/๒๕๔๘ ๘๔/๒๕๔๘ ๘๗/๒๕๔๘ ๘๘/๒๕๔๘	๒๒๙ ๒๓๔ ๒๓๘ ๒๔๒ ๒๔๗ ๒๕๒
	ระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิด ในความชำรุดบกพร่องของผู้รับจ้างตามสัญญาทางปกครอง	๑๕๔/๒๕๔๘	๒๕๖
	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อขอให้เพิกถอนกฎ	พ.๘๑/๒๕๕๕	๖๐๖
	ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับ การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	๔๔๒/๒๕๔๘ ๔๔๓/๒๕๔๘ ๔๔๔/๒๕๔๘ อ.๔๘/๒๕๔๘ อ.๔๙-๕๐/๒๕๔๘ อ.๕๑/๒๕๔๘	๒๖๐ ๒๖๔ ๒๖๘ ๖๗๕ ๖๘๕ ๖๙๖

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
ระยะเวลาการฟ้องคดี (ต่อ)	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคารเรียนแบบ ๓๑๘ ล/๓๘ (พิเศษ) ณ โรงเรียนควนโดนวิทยา ตำบลควนโดน อำเภอควนโดน จังหวัดสตูล	๕๕๒/๒๕๔๙	๒๙๒
	คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินส่วนที่ไม่ได้นำไปสร้างหรือขยายทางหลวงเทศบาลตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในบริเวณเพลิงไหม้ ในท้องที่ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๕๙๐	๕๘๘/๒๕๔๙	๓๐๑
	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารปฏิบัติการวิจัยประยุกต์ทางวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ ศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ตำบลคลองหก อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี) กรณีผู้ฟ้องคดี (ผู้ว่าจ้าง) ฟ้องเรียกเงินค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เพื่อให้ทำงานก่อสร้างอาคารปฏิบัติการวิจัยประยุกต์ทางวิศวกรรมศาสตร์ต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้รับจ้างเดิม)	๗๑๘/๒๕๔๙	๓๐๔
	กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ต่อมา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐจึงฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบ กรณีนี้ศาลปกครองจะรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่	๔๒๐/๒๕๕๗	๓๕๘
	ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแต่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์	๒๔๐/๒๕๕๘ ๓๔๒/๒๕๕๘	๓๗๗ ๔๐๓
	ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือ	๒๕๒/๒๕๕๘ ๓๗๑/๒๕๕๘	๓๙๘ ๔๐๗

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
ระยะเวลาการฟ้องคดี (ต่อ)	ร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีไม่นำคดี มาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา ดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการ พิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผล การพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์		
	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๙๘๘/๒๕๕๙	๕๑๖
	ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการ ฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕	๗๗๘/๒๕๖๐	๕๙๒
	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีมีการรับสภาพ ความรับผิดชอบตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	อ.๓๐๒/๒๕๔๙	๗๒๖
	ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องคดี เพื่อขอให้คืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ที่รวมอยู่ในราคาน้ำตาลทราย) ที่นำไปเพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิต ปี ๒๕๓๕/๓๖ ปี ๒๕๓๖/๓๗ ปี ๒๕๓๘/๓๙ ปี ๒๕๓๙/๔๐ และปี ๒๕๔๐/๔๑	อ.๔๖๑/๒๕๕๔	๗๖๖
	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ (สกุลรักษ์) กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ (กรมศุลกากร) กรณีผู้ประกอบการส่งออกทุจจริตขอรับเงิน ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก	อ.๘๒๓/๒๕๕๖	๘๑๐
	ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดี กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	อ.๔๙๘/๒๕๕๗	๘๔๕

๓. วิธีพิจารณาคดีปกครอง

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
การขยายระยะเวลา ยื่นอุทธรณ์	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการขยาย ระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์	๔๙๒/๒๕๕๕	๕๘
	ปัญหาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา	๙๗/๒๕๕๔	๓๒๙๕๒๐
การเพิกถอนกระบวนการ พิจารณาที่ผิดระเบียบ	ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาร่วมการทำงานและร่วมทุนขยาย บริการโทรศัพท์ ๑.๕ ล้านเลขหมายในภูมิภาค (กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา แล้ว ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดย ไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา รวมทั้งกระบวนการ พิจารณาที่ดำเนินมาภายหลังจากนั้นเสียก่อน)	๖๒๒/๒๕๕๕	๗๒
	การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓	๒๐๐/๒๕๕๖	๑๑๓
การแก้ไขเพิ่มเติมคำ ฟ้องหรือคำคัดค้าน คำให้การ	ปัญหากรณีคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้องหรือคำคัดค้าน คำให้การ	๕๘๓/๒๕๕๗	๒๑๓
	ปัญหาเกี่ยวกับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีพิพาท เกี่ยวกับการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	๗๕/๒๕๕๙	๒๗๗
การทุเลาการบังคับ ตามคำสั่งทางปกครอง	ปัญหาเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการ โทรทัศน์ของบริษัท พีชเทเลวิชั่น จำกัด ไว้เป็นการ ชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา	๓๘๐/๒๕๕๙	๔๕๕
การกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนการพิพากษา	การพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา กรณีผู้ฟ้องคดี มีคำขอให้ชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล	๓๓๓/๒๕๕๖	๑๓๖
	การพิจารณาคำขอให้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการ พิพากษาและคำร้องขอในเหตุฉุกเฉิน	๔๗-๔๘/๒๕๕๘	๒๒๔
การร้องสอด	ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล กรณีศาลปกครองมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอก ซึ่งมีไม่ใช่ คู่กรณีเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี ตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบกับมาตรา ๕๗	๕๘๗/๒๕๕๙	๒๙๖

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
การร้องสอด (ต่อ)	วรรคหนึ่ง (๓) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม		
	ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลา กรณีศาลปกครองมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด	อ.๑๗๒/๒๕๔๘	๘๑๕
การขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่	คำสั่งของศาลปกครองที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จะถือว่าเป็นคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดหรือไม่	๒๗๔/๒๕๔๗	๑๙๔
การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ	การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	๕๗๓/๒๕๔๕	๖๖
	การพิจารณาคดีหมายเลขดำที่ อ.๕๙๕/๕๔ และคำร้องที่ ๒๕๓/๕๖ มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กรณีตามข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่	๔๕๘/๒๕๕๘ อ.๖๑๙/๒๕๕๘	๔๑๑ ๘๙๐
ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน	ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	อ.๕๗/๒๕๕๘ อ.๓๖๐/๒๕๕๘	๘๗๐ ๘๘๒
การบังคับคดี	ปัญหาเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งในชั้นบังคับคดีของตุลาการศาลปกครองสูงสุด (ตุลาการเจ้าของสำนวน) ที่สั่งว่าผู้ถูกฟ้องคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และขอให้มีคำสั่งใหม่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๕๐) และการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยให้โอนทรัพย์สินคืนให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐	๓๖๑/๒๕๕๙	๔๔๓

๔. พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
การจัดทำความเห็นส่งไปยังศาลยุติธรรม	การนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันและอยู่ระหว่างพิจารณาในศาลยุติธรรมมาฟ้องต่อศาลปกครอง	๙๐๒/๒๕๔๗	๒๒๑
การยกประเด็นเรื่องอำนาจศาลชั้นวินิจฉัยในชั้นพิจารณาอุทธรณ์	กรณีอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการยกประเด็นเรื่องอำนาจศาลที่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วขึ้นวินิจฉัยในชั้นพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษา	อ.๘๒๐/๒๕๕๖	๗๙๖
การสั่งคำข้อกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว	ปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งเขตอำนาจศาล โดยในระหว่างรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลที่รับฟ้องมีอำนาจมีคำสั่งเกี่ยวกับคำข้อกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีหรือไม่	๙๑๔/๒๕๕๗	๓๖๔

๕. เนื้อหาแห่งคดี

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
การคมนาคมและ การขนส่ง	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนทางหลวงตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่	อ.๙๑๙-๙๒๐/ ๒๕๖๐	๙๗๙
การควบคุมอาคาร และการผังเมือง	ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารขึ้นทดแทนอาคารเดิม ซึ่งมีผนังอาคารร่วมกันกับอาคารของผู้อื่น	อ.๑๑๗/๒๕๔๗	๖๖๕
การบริหารราชการ แผ่นดิน	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	อ.๑๔๒๕/๒๕๕๙	๙๔๐
การเวนคืน	ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	อ.๑๓๒/๒๕๕๔ อ.๓๐๔/๒๕๕๔ อ.๒๘๖/๒๕๕๕	๗๔๒ ๗๕๔ ๗๗๘
การศาสนา	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าคณะจังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ออกคำสั่งตามคำสั่งคณะจังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ที่ ๐๕/๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ การนับระยะเวลาในการยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด	๘๕๗/๒๕๖๐	๕๙๖
การสาธารณสุขและ การอนามัย	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาลพ.ศ. ๒๕๔๑	อ.๕๑๑-๕๑๒/ ๒๕๕๖	๗๘๕
ท้องถิ่น	กรณีปัญหาการรื้อถอนราวเหล็กที่ผู้ได้รับอนุญาตจัดสรรที่ดินได้จดทะเบียนโอนเป็นสาธารณประโยชน์	อ.๙๓๒/๒๕๖๑	๙๙๙

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
ละเมิด	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีใช่เป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ	อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙	๙๓๐
	การตรวจพิจารณาร่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขคำที่ อ.๙๕๐/๒๕๕๐ และคดีหมายเลขคำที่ อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙ และ อ.๙๖๘/๒๕๕๐	อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙ อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๕๙ ๙๖๙
	ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนร่างคำพิพากษาให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมใหญ่ในประเด็นเรื่องวันที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด ในกรณีที่องค์คณะได้นั่งพิจารณาคดีและจัดทำร่างคำพิพากษาแล้ว แต่ต่อมาตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)	อ.๑๘๗๔/๒๕๕๙ อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙	๙๕๙ ๙๖๙
	ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ หรือจะนำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ	อ.๑๒๑๖-๑๒๑๗/ ๒๕๖๐	๙๘๖
	ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนหรือหลังการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	อ.๙๓๙-๙๔๐/ ๒๕๖๒	๑๐๑๖
วินัย	ปัญหาเกี่ยวกับการนำข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณามาใช้โดยอนุโลมกับการสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	อ.๒๘/๒๕๔๗	๖๕๒
	ปัญหากรณีบุคคลผู้ถูกนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ถือว่าเป็นบุคคลผู้ถูกลงโทษ	อ.๓๓๑/๒๕๔๙	๗๓๓

คำสำคัญ	เรื่อง	คำสั่ง/ คำพิพากษา/	หน้า
วินัย (ต่อ)	ทางวินัยที่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่		
สัญญาทางปกครอง	ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการชดใช้เบี้ยปรับตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาหลักสูตรแพทย์ประจำบ้าน สาขาจักษุวิทยา สาขาโสต นาสิก ลาริงซ์วิทยา และ สาขาตจวิทยา	อ.๒๓๗/๒๕๕๗ อ.๕๔๗/๒๕๕๗ อ.๖๑๗/๒๕๕๗	๘๓๗ ๘๕๖ ๘๖๔
สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ	ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินเดือน เงินค่าครองชีพ ค่าเบี้ยกัณฑ์เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพหรือเงินอื่น ๆ ในส่วนที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว แต่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า เป็นคดีที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดควรจะดำเนินการอย่างไร	อ.๑๖๑๒/๒๕๕๙ อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙	๙๔๔ ๙๕๑
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ	กรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของตนไว้ไต่สวนและวินิจฉัย หรือให้คณะกรรมการดังกล่าวไต่สวนและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของตนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด	๒๔๐/๒๕๖๒	๕๙๙
อนุญาโตตุลาการ	กรณีการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม ตามข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๒๔/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่๘๓/๒๕๕๑ เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่	อ.๙๓๒/๒๕๖๑	๙๙๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

นายโกวิท สุรัสวดี

ผู้ฟ้องคดี

นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑
กับพวกรวม ๑๕ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๓
มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)
มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
และมาตรา ๔๒)
พ.ร.ป. ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ (มาตรา ๓๔
มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๙)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ นั้น เป็นการแปลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มเติมตัวบท นอกจากนี้ การแปลบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะใช้สิทธิทางศาลที่มาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ด้วย ทั้งยังเป็นการขัดกับหลักการแยกใช้อำนาจอภิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ทั้งนี้ เพื่อให้มีการคานและถ่วงดุลกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งหากจะถือว่า มีสภาพเสร็จเด็ดขาดก็หมายความว่า มีสภาพเสร็จเด็ดขาดตามภาระหน้าที่หลักเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีนี้จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในระหว่างระยะเวลาที่มี พ.ร.ฎ. ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขต ๓๐ (บางกอกน้อย) กรุงเทพมหานครของพรรค ท. หมายเลข ๗ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถึงที่ ๑๔ ซึ่งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ที่ได้ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซ้ำซ้อนกันถึง ๓ ฉบับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและขัดต่อ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือเป็นความเท็จไม่ตรงต่อความจริง แล้วแต่กรณี อันเปิดโอกาสให้มีการทุจริตการเลือกตั้งได้ และจากการดำเนินการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าน่าจะเกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จึงได้ทำหนังสือร้องคัดค้านการเลือกตั้งเพื่อขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งระงับการประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งไม่ได้รับคำตอบใดๆ แต่นาย ย. กรรมการการเลือกตั้งได้แถลงข่าวว่าได้ทำการวินิจฉัยตามคำร้องเรียนประกอบกับการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตามหลักฐานที่ได้รับแล้วมีมติมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมาตรวจสอบในเขตเลือกตั้งดังกล่าวและได้มีการอ้างอิงคำสั่งชุดที่ ๒ เป็นหลักฐานต่อผู้ตรวจราชการดังกล่าวในฐานะกรรมการตรวจสอบการนับคะแนนด้วย หลังจากที่มีการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว ไม่พบความผิด คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่มีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้มีหนังสือร้องคัดค้านการเลือกตั้งอีก ๒ ฉบับ แต่ไม่ได้รับคำตอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถึงที่ ๑๔ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบร่วมด้วย เพราะเป็นผู้ที่แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถึงที่ ๑๔ แต่ไม่ได้ตรวจสอบการทำงานของบุคคลดังกล่าว จนมีผลให้มิมีมติว่าไม่พบการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๕ ในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้ง และฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถึงที่ ๑๕ ในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และฟ้องกล่าวหาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถึงที่ ๑๕ ได้ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ช้าซ้อน ๓ ฉบับ ที่มีข้อความอันเป็นเท็จและไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากศาลเห็นว่าไม่ชอบต้องเพิกถอน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๕ ในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องร่วมรับผิดชอบเนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถึงที่ ๑๕ คดีดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยชี้ขาดทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดดั่งที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีต้องการให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องของการออกคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย และเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๕ ในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้ง และฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถึงที่ ๑๕ ในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ไม่ได้ประสงค์ฟ้องเป็นรายบุคคล โดยฟ้องกล่าวหาโดยสรุปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถึงที่ ๑๕ ได้ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ช้าซ้อน ๓ ฉบับ อันเป็นเท็จและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๕ ในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบร่วมด้วย กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในชั้นนี้ว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลไม่มีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่

ในปัญหานี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีสภาพเสร็จเด็ดขาดอันเป็นเหตุให้ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้ตรวจพิจารณาด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติชัดเจนเช่นนั้น มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้เพียงว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้... (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาและข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย...” เท่านั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวข้างต้น เป็นการแปลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มเติมตัวบท ขัดกับหลักการแปลกฎหมาย เช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่า “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการออกระเบียบเกินตัวบทที่ให้อำนาจไว้” นอกจากนี้ การแปลบทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะใช้สิทธิทางศาล ที่มาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รับรองไว้ด้วย ทั้งยังเป็น การขัดกับหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ทั้งนี้ เพื่อให้มีการคานและถ่วงดุลกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากจะถือว่ามีสภาพเสร็จเด็ดขาดก็หมายความว่า มีสภาพเสร็จเด็ดขาดตามภาระหน้าที่ หลักเกี่ยวกับการ “ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง...” ตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นการใช้อำนาจบริหารเท่านั้น ไม่อาจขยายความให้เป็น การตัดหรือจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ ดังที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักไว้ เช่นนั้นโดยมติที่ประชุมใหญ่ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีนี้จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้หรือไม่ ประเด็นที่ ๒ ถ้าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีนี้ คือ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจเป็นผู้ถูกดำเนินคดี ในศาลปกครองได้หรือไม่

ประเด็นแรก ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า มาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วางหลักไว้ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ใน อำนาจของ ศาลอื่น” และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติต่อไปว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับ บัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน...” และมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...” ประกอบกับมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ เดือดร้อนเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ... ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง...” เมื่อพิเคราะห์ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

ประเด็นที่สองที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้หรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยข้างต้นที่ว่า หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะเป็นคู่กรณีหรือถูกดำเนินคดี ในศาลปกครองได้ ต้องเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ ในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้นแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๓ ของ พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า... (๒)... คณะกรรมการหรือบุคคล

ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่ารัฐบาลมีความหมายกว้างกว่าคำว่าคณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ในความหมายอย่างแคบ การกำกับดูแลอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของมาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติว่า “ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี...” มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายใน ๙๐ วันนับแต่สิ้นปีบัญชี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของคณะกรรมการการเลือกตั้งและให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชี และการเงินทุกประเภทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำรายงานเสนอผลการสอบบัญชีต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า” และมาตรา ๓๙ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้น... สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจมีมติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงเป็นหนังสือ หรือมาชี้แจงด้วยวาจา หรือส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ และในกรณีที่มีเหตุอันควรจะมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติงานก็ได้” เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติทั้งหมดดังกล่าวเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมอยู่ในกำกับดูแลของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี แม้จะเป็นการกำกับดูแลต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นองคาพยพของรัฐบาล จึงต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้น
ดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย นายพีระพล เซาว์นศิริ
พลเอก นิยม คันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๔๔ (ประชุมใหญ่)

นายเดือน นนทศิริ

ผู้ฟ้องคดี

นายกนก ศิริพานิชกร หัวหน้าฝ่ายตรวจการ
กรมการขนส่งทางบก ที่ ๑นายอรุณ วิชกิจ ผู้อำนวยการส่วนตรวจการ
กรมการขนส่งทางบก ที่ ๒

นายปรีชา ออประเสริฐ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องและคำขอ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวกรณีมีเหตุฉุกเฉินไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๑๖๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒))

การกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครองที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ เพื่อจะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทางอาญา ถ้ามีขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่กฎหมายพิเศษนั้นและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่ถ้าการกระทำใดเป็นการกระทำนอกเหนือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตามคำฟ้องมีบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๖๓ แห่ง พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติไว้โดยสรุปว่า ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษปรับสถานเดียว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ หากผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกัน แต่หากผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้การปฏิเสธในการชำระค่าปรับ

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ดำเนินการส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชักช้า กลับร่วมกันยัดใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถของผู้ฟ้องคดีไว้ จึงเป็นการกระทำนอกเหนือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาชีพรับจ้างขับรถโดยสารประจำทาง เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เวลาประมาณ ๑๐.๔๔ นาฬิกา ขณะที่ผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์โดยสารประจำทางหมายเลขทะเบียน ๑๑-๒๘๗๔ กรุงเทพมหานคร สาย ๑๒๔ รับส่งผู้โดยสารตามเส้นทางมาถึงบริเวณถนนบรมราชชนนี เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร ได้มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ตั้งด่านตรวจค่าวันดำของรถทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการตรวจค่าวันดำของรถที่ผู้ฟ้องคดีขับขี่และแจ้งข้อกล่าวหาว่า นำรถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงมาใช้ในการขนส่ง เนื่องจากมีค่าวันดำ ๙๔% ในการตรวจครั้งที่ ๑ และมีค่าวันดำ ๙๐% ในการตรวจครั้งที่ ๒ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยัดใบอนุญาตขับขี่ (ใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถ) ของผู้ฟ้องคดีไว้ และออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตนต่อนายทะเบียน ส่วนตรวจการขนส่ง สำนักควบคุมการขนส่ง กรมการขนส่งทางบก ภายในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้ให้การปฏิเสธในการชำระค่าปรับพร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถหรือให้นำเรื่องส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีโดยไม่ชักช้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันว่า หากต้องการรับใบอนุญาตคืนในวันเดียวกันต้องชำระค่าปรับจำนวนขั้นต่ำ ๔,๐๐๐ บาท แต่หากปฏิเสธไม่ยอมรับผิดจะต้องยัดใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถไว้อย่างน้อย ๓๐ วัน แล้วจึงจะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ไม่มีอำนาจและไม่มีกฎหมายใดรองรับ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอให้คืนใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถหรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยังคงเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๔

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว กรณีมีเหตุฉุกเฉินไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นแย้งของตุลาการฝ่ายข้างน้อย ที่เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดี ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว กล่าวคือ มีการตรวจ จับ ยึดใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถ สอบสวนเปรียบเทียบปรับและแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ในส่วนของขั้นตอนการส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจดำเนินคดีแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นขั้นตอนทางปกครอง และเป็นคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการส่งเรื่องและใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถของผู้ฟ้องคดีไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี หากละเลยหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ชอบด้วยกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองควรที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การที่จะพิจารณาว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีประเภทใดได้หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๙ หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบายหรืองานทางการเมือง หรือนโยบายต่างประเทศ หรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ และกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) ถึง (๓) กับกรณีการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทอื่น เช่น คดีแพ่งหรือคดีอาญาอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น สำหรับการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา เช่น การจับกุม การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การมีความเห็นในคดี เช่น การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมในขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ถ้าการกระทำใดที่กระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนด

ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบได้ สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครอง ที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมาย ดังกล่าวในขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทางอาญา ถ้ามีขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่กฎหมายพิเศษนั้นและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจควบคุม ตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่ถ้าการกระทำใดเป็นการกระทำนอกเหนือมิได้กระทำตามที่ กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการ กระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้

กรณีการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๖๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษปรับสถานเดียว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาได้ เมื่อผู้ต้องหา ได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้อธิบดีถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” และมาตรา ๑๖๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าผู้ต้องหา ไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา ดังกล่าวให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป” ประกอบกับข้อเท็จจริงซึ่งปรากฏในคำฟ้อง คำร้องอุทธรณ์ และพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดีนี้แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งข้อกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำการ ผ่าฝืนมาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๑๑ แห่ง พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยนำรถ ที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงมาใช้ในการขนส่ง ควันดำ (๙๐% ถึง ๙๕%) และอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๑๐๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยึดใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถและให้ไป รายงานต่อนายทะเบียน ณ ส่วนตรวจการขนส่ง สำนักควบคุมการขนส่ง กรมการขนส่ง ทางบกภายในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยให้ถือว่าคำสั่งของผู้ตรวจการเป็นใบอนุญาต ผู้ประจำรถชั่วคราวภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานต่อนายทะเบียนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้ให้การปฏิเสธในการชำระค่าปรับ พร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถ หรือให้นำเรื่องส่งพนักงาน

สอบสวนดำเนินคดีโดยไม่ชักช้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันว่าหากต้องการรับใบอนุญาตคืนในวันเดียวกันต้องชำระค่าปรับจำนวนขั้นต่ำ ๕,๐๐๐ บาท แต่หากปฏิเสธไม่ยอมรับผิด จะต้องยึดใบอนุญาตไว้อย่างน้อย ๓๐ วัน แล้วจึงจะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ถูกต้อง จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอคืนใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถหรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องทั้งสามยังคงเพิกเฉย ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นการกระทำนอกเหนือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมทำการเปรียบเทียบ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ดำเนินการส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชักช้าและร่วมกันยึดใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถของผู้ฟ้องคดีไว้นับแต่วันถัดจากวันที่ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตนตามคำสั่งต่อไปอีก เป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวิท นายไพศาล กุมาลย์วิสัย นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม คันสนาคม นายพีระพล เขาวรรณศิริ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๑/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายกิตติชนก สมบัติศิริ

ผู้ฟ้องคดี

เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเพื่อลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัดหรือไม่ นั้น มิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง และในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เห็นสมควร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อลงโทษทางวินัย นาง น. ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาธรรมศาสตร์ และนาง อ. อาจารย์ระดับ ๗ โรงเรียนประถมศึกษาธรรมศาสตร์ ที่กระทำผิดและปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยได้ร้องเรียนไว้ตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จนถึงขณะที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง คือ วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ เป็นเวลา ๒ เดือนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายของนาง น. กับพวกในโรงเรียนประถมศึกษาธรรมศาสตร์ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องเรียนไปที่สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว แต่เนื่องจากการปฏิบัติงานล่าช้า

ส่งผลกระทบต่อภรรยาและบุตร รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย และขณะนี้ภรรยาของผู้ฟ้องคดีได้มีคำฟ้องแยกมาต่างหากแล้ว ความเดือดร้อนที่ผู้ฟ้องคดีและบุตรได้รับ คือ บุตรซึ่งมีอายุ ๑๑ ปี มีความหวาดกลัวไม่กล้าไปโรงเรียน เพราะนาง น. กับนาง อ. ได้ทำร้ายจิตใจตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ในภาคเรียนที่ ๒/๒๕๔๓ โดยการเรียกเก็บเงินค่ากิจกรรมการเรียนการสอนด้วยวิธีที่มีชอบด้วยกฎหมาย ในนามของสมาคมผู้ปกครองและครูที่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียน และเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ นาง อ. ได้ข่มขู่บุตรชาย ณ ที่บริเวณรั้วบ้านด้วยการขังรถวนรอบและถ่ายภาพบ้านของผู้ฟ้องคดีในขณะที่ไม่อยู่บ้าน ซึ่งได้ไปแจ้งความไว้แล้ว ทำให้บุตรไม่กล้าไปโรงเรียน ผลจากการกระทำของบุคคลดังกล่าวสืบเนื่องมาจากสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติปฏิบัติงานล่าช้า ทำให้เกิดการฝ่าฝืนระเบียบของทางราชการและทำผิดกฎหมาย ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษาธรรมดาธรรมศาสตร์ นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการเรียกเก็บเงินของนาง น. กับพวกที่แอบอ้างสมาคมผู้ปกครองและครูกระทำการที่มีชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ และได้บันทึกร้องเรียนต่อสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว แต่เมื่อร้องเรียนไปแล้วก็ยังมี การดำเนินการที่มีชอบด้วยกฎหมายอยู่ต่อไปอีก จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งดำเนินการด่วนและรับผิดชอบต่อสุขภาพจิต รวมทั้งเวลาเรียนของบุตรที่สูญเสียไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ สำหรับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ทำหนังสือร้องเรียนกล่าวโทษไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและลงโทษทางวินัยกับนาง น. ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาธรรมดาธรรมศาสตร์ และนาง อ. อาจารย์ระดับ ๗ โรงเรียนประถมศึกษาธรรมดาธรรมศาสตร์ ที่ได้กระทำความผิดและปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำให้บุตรอายุ ๑๑ ปี มีความหวาดกลัวไม่กล้าไปโรงเรียน ตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ภาคเรียนที่ ๒/๒๕๔๓ โดยการเรียกเก็บเงินค่ากิจกรรมการเรียนการสอนด้วยวิธีการที่มีชอบด้วยกฎหมายในนามของสมาคมผู้ปกครองและครูที่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียน โดยได้ร้องเรียนไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์

๒๔๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือร้องเรียน ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเพื่อลงโทษทางวินัยแก่นาง น. และนาง อ. หรือไม่ นั้น มิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง และในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เห็นสมควร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

องค์คณะ นายดำริ วัฒนสิงหะ นายเฉลิมชัย วสินนท์ นายจรัญ หัตถกรรม นายสวัสดิ์ วัฒนายากร นายพีระพล เขาวนศิริ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายวิลาศ ใจหาญ

ผู้ฟ้องคดี

กรมทางหลวง

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๑)
 พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง)
 พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

แม้มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะเป็นกฎหมายเฉพาะแต่ก็ได้บัญญัติเรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้ว ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอย่างไร และภายในกำหนดระยะเวลาใด เมื่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีและได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คือ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๕๔ ตำบลคลองท่อมใต้ อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ เนื้อที่ ๒๒ ๑/๑๐ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างตึกแถวสองชั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้เวนคืนที่ดินดังกล่าวจำนวน ๑๖ ๑/๑๐ ตารางวา เพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๔๐๓๘ สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ (คลองท่อมใต้) บรรจบ

ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ (ลำทับ) ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ สายกรุงเทพฯ คลองพรวนที่คลองท่อมใต้- ลำทับ โดยกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๙๒,๕๙๔ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑ อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นเงิน ๓,๖๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินจากราคาไร่ละ ๑,๔๐๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เฉพาะที่ดินที่เวนคืนเป็นเงิน ๗๒,๔๔๐.๗๔ บาท และมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ แจ้งผลการพิจารณาเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง เป็นเงิน ๒๔,๙๓๓ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจผลการวินิจฉัยของรัฐมนตรี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น เป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ รวมทั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ประเด็นการนับอายุความฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ นั้น เนื่องจากสภาพการบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันมีความล่าช้า จึงเป็นไปได้ที่รัฐมนตรีจะวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน สมควรที่ศาลปกครองจะรับคดีนี้ไว้พิจารณา ตามนัยมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๔ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายรวมทั้งได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะว่า ในกรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ

รัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ซึ่งมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ได้วางหลักเกณฑ์ในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลไว้สองกรณี คือ กรณีแรก รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ กรณีนี้จะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีที่สอง รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ กรณีนี้จะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์ สำหรับคดีนี้ ข้อเท็จจริงจากคำฟ้องได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑ ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ แต่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลเยียวยาเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าว ก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ย่อมพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว อย่างไรก็ตามก็ตีปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาในคำฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ๒ ครั้ง คือ ครั้งแรก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ แจ้งผลการพิจารณาเงินค่าทดแทนที่ดิน เป็นเงิน ๗๒,๔๔๐.๗๔ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์หลังจากพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ การวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีดังกล่าวแม้จะเป็นการวินิจฉัยหลังจากพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ (๑) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ” ดังนั้น การวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองและถือเป็น

การกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีอันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุด โดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า แม้มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะเป็นกฎหมายเฉพาะแต่ก็ได้บัญญัติเรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้ว ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอย่างไร และภายในกำหนดระยะเวลาใด เมื่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีและได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คือ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่นั้น ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วยในผล สำหรับการวินิจฉัยและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ครั้งที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ แจ้งผลการพิจารณาเงินค่าทดแทนปลูกสร้าง เป็นเงิน ๒๔,๙๓๓ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เห็นว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐมนตรีที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี การใช้อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีอันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี จ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้แจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์เงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือดังกล่าว จึงต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่นั้น ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ยังไม่พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับ คำฟ้องประเด็นนี้ไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างไว้พิจารณา คืบค่าธรรมเนียมศาลในส่วนที่ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป นอกจากที่แก้คงให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายเจริญ ทัศนธรรม นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายหัสสุตม์ วิทิตวิริยกุล นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๙/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายประดิษฐ์ จิตตธรรม ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นางบุญเรือน จิตตธรรม ที่ ๒

อำเภอไทรโยค ที่ ๑

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๒๐ (๗) และมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และ มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม)

คดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ และวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ กรณีจึงเป็นการร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนด เก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ คำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ขาดอายุความ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๒๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และแม้ว่าคดีนี้จะโอนมาเป็นคดีของศาลปกครองในวันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการ คือ ตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งถือว่าเป็นการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในวัน ดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ และวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ตามลำดับ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งขาดอายุความฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.๕) จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่ ๑๐๘ ไร่ และ ๑๑ ไร่ ตามลำดับ ที่ดินตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ ๒ ตำบลลุ่มสุม อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ผู้ฟ้องคดีได้รับความไม่เป็นธรรม ประการแรก จากอำเภอไทรโยคที่ดำเนินคดีอาญา แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในข้อหาบุกรุกยึดถือครอบครองที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน โดยนายอำเภอไทรโยคได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๐ ถึงรองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอไทรโยคเพื่อมอบหมายให้นาย ส. ผู้ใหญ่บ้านเขาสามชั้น หมู่ที่ ๒ ตำบลลุ่มสุม เป็นผู้แจ้งความดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี ซึ่งความจริงที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ติดทางสาธารณะ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปิดทางสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ชี้แจงว่า ศาลจังหวัดกาญจนบุรีได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาในคดีหมายเลขดำที่ ๒๘๗๑/๒๕๔๒ คดีอยู่ในระหว่างการสืบพยานโจทก์ และประการที่สอง ร้อยตำรวจโท ป. เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอไทรโยค ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยไม่ยอมรับคำร้องทุกข์ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่า นาง ผ. บุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ อีกทั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ปลัดอำเภอไทรโยค พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ที่ดินกับพวกได้นำรถยนต์กระบะบรรทุกจำนวน ๓ คัน บุกรุกเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อที่จะทำการรังวัดขายให้กับนาย ว. ผู้ฟ้องคดีได้ไปร้องทุกข์ต่อร้อยตำรวจเอก ส. แต่ร้อยตำรวจเอก ส. ไม่ยอมบันทึกคำร้องทุกข์เช่นเดียวกัน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ข้อหาที่ ๒ คำฟ้องไม่ขาดอายุความ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดเพราะไม่ยอมรับแจ้งความร้องทุกข์ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ซึ่งมีอายุความการฟ้องคดี ๑ ปี หรือ ๑๐ ปี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ศาลปกครองมีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า คดีนี้เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการ ซึ่งในขณะนั้นองค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน

หรือเสียหายในกรณีนี้ คือ ศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมาย ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองกลาง ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม ดังกล่าว บัญญัติว่า เมื่อได้มีประกาศวันเปิดทำการศาลปกครองกลางแล้ว บรรดาเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์แล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังมีคำสั่งให้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองกลาง และ ถ้าศาลปกครองกลางเห็นว่าเป็นคดีตามมาตรา ๙ ก็ให้พิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องทุกข์ว่า ร้อยตำรวจโท ป. ไม่ยอมบันทึกคำร้องทุกข์ของ ผู้ฟ้องคดีที่ได้กล่าวหานาง ผ. ว่าบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ และร้อยตำรวจเอก ส. ไม่ยอมรับการแจ้งความร้องทุกข์กรณีปลัดอำเภอไทรโยค รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ที่ดินกับพวกได้บุกรุกเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นการยื่นคำร้องทุกข์ที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับ อยู่ในขณะนั้น คำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ขาดอายุความ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๒๐ (๗) แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และแม้ว่าคดีนี้จะโอนมาเป็นคดีของ ศาลปกครองกลางในวันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการ คือ ตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งหากถือว่าเป็นการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางในวันดังกล่าว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ และวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ตามลำดับ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งขาดอายุความฟ้องคดีแล้ว ประกอบกับ คดีนี้มีใช่เป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี
ไว้พิจารณา

องค์คณะ นายดำริ วัฒนสิงหะ นายปรีชา พานิชวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม
นายสวัสดิ์ วัฒนายากร นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายเมือง แก้วมหานิล ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายรุ่ง แก้วมหานิล ที่ ๒

กรมทางหลวง ที่ ๑

กระทรวงคมนาคม ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๙)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๓๐)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงสิทธิอุทธรณ์ที่พิพาทต่อเนื่องกันตลอดมา จนออกประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ เรื่อง สงวนที่ดิน เพื่อประโยชน์แก่งานทางในท้องที่ตำบลท่าวา อําเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยผู้ฟ้องคดี ไม่ได้แย้งสิทธิภายในเก้าสิบวันนับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ที่พิพาทจึงตกอยู่ใน ความคุ้มครองของผู้อํานวยการทางหลวง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวมีผลบังคับต่อ ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ทราบประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เมื่อคดีนี้เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการในลักษณะโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะต้อง ดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น หรือยื่น คำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าว จนพ้นระยะเวลาฟ้องคดีและพ้นระยะเวลาร้องทุกข์แล้ว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของ ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ เพราะพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จับจองและครอบครองที่ดินมือเปล่าซึ่งมีลักษณะเป็นเนินเขา เนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่ โดยปลูกกระต๊อบ ปลูกข้าว และปลูกข้าวโพด ปัจจุบันตั้งอยู่หมู่ที่ ๗ ตำบลหงาว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ครอบครองทำกินโดยปลูกพืชสวนครัวและไม่ย่นต้นบางส่วนพร้อมกับล้อมรั้ว แต่ได้ถูกเจ้าหน้าที่ของหมวดการทางเทิงสั่งให้รื้อถอนและปักป้ายสงวน พร้อมกับข่มขู่และขับไล่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และบริวารจนต้องย้ายไปอยู่บริเวณที่ดินแปลงติดกันด้านทิศตะวันออก และถูกขับไล่อีกจึงได้อาศัยในแปลงถัดไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้มีการออก น.ส. ๓ ก. ในบริเวณนั้นยกเว้นบริเวณแปลงพิพาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปยื่นคำขอออก น.ส. ๓ ก. แต่ดำเนินการไม่ได้ เพราะมีป้ายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปักอยู่ ผู้ฟ้องคดียังคงครอบครองทำกินในที่ดินแปลงพิพาทตลอดมาจนกระทั่งปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่แขวงการทางได้นำประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ไปให้ผู้ฟ้องคดีอ่านและทราบว่าเป็นประกาศเรื่องสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางในท้องที่ตำบลหงาว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่สงวนเพื่อประโยชน์แก่งานทาง และเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ไม่มีผู้ใดแย้งสิทธิให้ที่ดินแปลงดังกล่าวตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้โต้แย้งและคงทำกินในที่พิพาทเรื่อยมาแม้กระทั่งปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เจ้าหน้าที่ของแขวงการทางได้อนุญาตให้ผู้รับเหมาไปตัดขุดดินหินในที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ยินยอมและโต้แย้งและได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อผู้อำนวยการสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๑ และได้รับคำสั่งแจ้งเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าไปถือครองและขึ้นทะเบียน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐแปลงดังกล่าวได้ และเมื่อประมาณต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๔๔ เจ้าหน้าที่แขวงการทางได้เข้าไปทำรั้วคอนกรีตแทนรั้วไม้ที่ผู้ฟ้องคดีสร้างไว้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการละเมิด และประกาศกระทรวงคมนาคมไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ยกเลิกประกาศดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนที่ดินพิพาท

จำนวน ๔ ไร่ ๒ งาน ๓๓.๘๘ ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินที่พิพาท

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ต้องด้วยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อพิจารณาจากคำฟ้อง ข้อ ๒ เห็นได้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาและกล่าวด้วยพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่าละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) โดยข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีเข้าจับจองและครอบครองที่ดินมือเปล่า (ในที่พิพาท) มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ จนกระทั่งประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๐ ถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขับไล่ หลังจากนั้น มีการพิพาทเรื่องใครมีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทมาตลอดจนถึงปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้นำประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ มาให้ผู้ฟ้องคดีอ่านและรับทราบ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นร้องทุกข์ต่อผู้อำนวยการสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งผลการพิจารณาเป็นประการใดก็มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือทวงถามและได้ทราบผลการวินิจฉัยตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ดังนี้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีฟ้องร้องอย่างซ้ำภายในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาและมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปกป้อง สงวนที่ดินแปลงพิพาทเพื่อประโยชน์แก่งานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และขับไล่ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินแปลงพิพาท สองครั้ง ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ และครั้งที่สองในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ออกประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางในท้องที่ตำบลหนองอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่สงวนเพื่อประโยชน์แก่งานทาง และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ในประกาศดังกล่าวได้แจ้งด้วยว่าเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ไม่มีผู้ใดแย้งสิทธิ ให้ที่ดินนั้นตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าครอบครอง หักร้าง จัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้นเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง ดังนี้ เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงสิทธิถือครองที่พิพาทต่อเนื่องกันตลอดมา

จนออกประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แย้งสิทธิภายในเก้าสิบวัน นับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ที่พิพาทจึงตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการ ทางหลวงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และตกเป็นที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกาศกระทรวง คมนาคมดังกล่าวมีผลบังคับต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ทราบประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า คดีนี้เกิดขึ้นก่อนที่ ศาลปกครองเปิดทำการ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการในลักษณะ โต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะต้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น หรือยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าวจนพ้นระยะเวลาฟ้องคดีและ พ้นระยะเวลาร้องทุกข์แล้วจึงยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ เพราะพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๓๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว การที่ ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณานั้นชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

องค์คณะ นายพิระพล เขาวนศิริ นายไพศาล กุมาลวิวิสัย นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นางสาวอุไร พรหมดวง

ผู้ฟ้องคดี

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อย

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
(มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙)

การขุดคูส่งน้ำและถมถนนเป็นส่วนหนึ่งของการจัดให้มีทางน้ำและทางบกตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ (๑) และมาตรา ๖๘ (๓) ประกอบมาตรา ๖๙ แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำสัญญาขุดคูส่งน้ำและถมถนนกับนาย ว. ผู้รับจ้างก็ตาม แต่เมื่อยังคงอำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าวไว้ กรณีจึงถือได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้มอบหมายให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน หากการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าวรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง การกระทำดังกล่าวเป็นการผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างนาย ว. ดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลคลองน้อย อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ต่อมา ประมาณเดือนเมษายน ๒๕๔๔ นาย ว. ผู้รับจ้างได้นำรถแบคโฮพร้อมด้วยอุปกรณ์เข้าไปทำการขุดคูส่งน้ำและถมถนนในที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๘๖๖ ตำบลคลองน้อย อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นของผู้ฟ้องคดี จนได้รับความเสียหาย เป็นหลุมลึกประมาณ ๒ เมตร ถนนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินกว้างประมาณ ๖ เมตร ยาวประมาณ ๕๐๐ เมตร ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงนายอำเภอปากพนัง ขอให้ตรวจสอบโครงการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

ปัญหาหรือบรรเทาความเสียหายแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่ง ดังนี้ ๑. จัดถมอัดบนที่ดินซึ่งได้ทำการรกรุกกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยค่าใช้จ่ายเป็นของผู้ถูกฟ้องคดี ๒. ขออนุญาตและนำเข็มหมุดเพื่อแสดงแนวเขตที่ดินต่อสำนักงานที่ดินอำเภอปากพนัง โดยค่าใช้จ่ายเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น และ ๓. จ่ายเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีได้สำรองค่าใช้จ่ายในการสำรวจจริงวัดไปแล้ว เพื่อทราบจำนวนพื้นที่ทำการบุกรุก โดยค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คดีนี้เป็นคดีสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองและความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาตามกฎหมายต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๖๖ แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม” มาตรา ๖๗ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก” มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้... (๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ” ประกอบกับมาตรา ๖๙ บัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม...” จากบทกฎหมายข้างต้นจึงเห็นได้ว่า การขุดคูส่งน้ำและถมถนนตามคำฟ้องเป็นส่วนหนึ่งของการจัดให้มีทางน้ำและทางบกตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมาย ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏจากคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้ว่าจ้างให้นาย ว. ผู้รับจ้าง ไปดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนน ซึ่งตามสัญญาจ้างระบุว่า ผู้รับจ้างต้องทำงานขุดและถมถนน โดยขุดคูส่งน้ำขนาดปากคูกว้าง ๔.๐๐ เมตร ท้องคูกว้าง ๒.๐๐ เมตร ลึก ๒.๐๐ เมตร ยาว ๘.๐๐ เมตร ปริมาตรดินไม่น้อยกว่า ๔,๘๐๐ ลูกบาศก์เมตร และถมถนนกว้าง ๓.๐๐ เมตร ยาว ๑,๓๐๐ เมตร ใช้หินผ่านตะแกรงถมถนนจำนวน ๒๖๐ ลูกบาศก์เมตรเมื่อพิจารณาจากลักษณะงานในสัญญาจ้างแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดแนวและขุดคูส่งน้ำขึ้นมาใหม่ และในคำอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างเพิ่มเติมว่าการว่าจ้างดังกล่าวได้มีนาย น. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อย เป็นผู้ควบคุม

การขุดและชี้แนวเขตให้ผู้รับจ้างกระทำการขุดคูส่งน้ำและถมถนน แม้ข้ออ้างนี้จะมีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในคำฟ้องเดิม แต่ก็ปรากฏในสัญญาจ้าง ข้อ ๑๓ ซึ่งแนบมาพร้อมคำฟ้องว่า ผู้ว่าจ้างมีอำนาจที่จะตรวจสอบและควบคุมงานเพื่อให้เป็นไปตามเอกสารสัญญาและมีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนซึ่งงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งสัญญาจ้างนี้เป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้อง และเป็นที่ยอมรับกันว่าการว่าจ้างของหน่วยงานทางปกครองในลักษณะเช่นนี้จะต้องมีแผนที่แนบผังและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ชี้แนวเขตให้แก่ผู้รับจ้าง มิฉะนั้น ผู้รับจ้างจะขุดคูส่งน้ำและถมถนนตามความต้องการของหน่วยงานทางปกครองได้อย่างไร ดังนั้นแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะทำสัญญาขุดคูส่งน้ำและถมถนนกับนาย ว. ผู้รับจ้างตามสัญญาก็ตามเมื่อยังคงอำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าวไว้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกโดยการขุดคูส่งน้ำและถมถนนตามคำฟ้อง โดยมอบหมายให้นาย ว. ผู้รับจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ ประกอบมาตรา ๖๙ แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หากการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าวรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้องการกระทำดังกล่าวเป็นการผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการต่อไป หากผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นสมควรกำหนด

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายปรีชา พานิชวงศ์ นายดำริ วัฒนสิงหะ
นายหัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล นายสวัสดิ์ วัฒนายากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๗/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายวิชัย สีสด

ผู้ฟ้องคดี

ร้อยตำรวจเอก ณรงค์ กาญจนกุล พนักงานสอบสวน

ประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองจันทบุรี

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒))

การที่พนักงานสอบสวนรับเรื่องร้องทุกข์ไว้แล้วไม่ดำเนินการสอบปากคำพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ จนเวลาล่วงเลยไปถึง ๗ ปีแล้ว เป็นเรื่องที่พนักงานสอบสวนละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรมิใช่เรื่องการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๗ บุตรชายของผู้ฟ้องคดีถูกยิงเสียชีวิต ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองจันทบุรี เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมสอบปากคำพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ อันเป็นการช่วยเหลือปกป้องผู้กระทำความผิดไม่ได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เปลี่ยนพนักงานสอบสวนและดำเนินคดีสอบปากคำพยานที่รู้เห็นเหตุการณ์ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมีความล่าช้าต่างๆ ที่ผู้ต้องหาได้รับสารภาพตลอดข้อหาตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ นอกจากนี้ มีการกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับทนายความของผู้ต้องหาอีกด้วย ขอให้ศาลปกครองรับคดีไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินคดีโดยด่วนต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การที่จะพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีประเภทใดได้หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง นั้น นอกจากกรณีที่ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้แล้ว ยังมีข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) ถึง (๓) และกรณีการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทอื่น เช่น คดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องในคดีนี้ได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองจันทบุรี รับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้แล้วไม่ดำเนินการสอบปากคำพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในคดีซึ่งบุตรชายของผู้ฟ้องคดีถูกยิงเสียชีวิตจนเวลาล่วงเลยไปถึง ๗ ปีแล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และมีใช้เรื่องการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และคำสั่งกรมตำรวจลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ เรื่อง มาตรการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา สำหรับกรณีคดีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดคดีอุกฉกรรจ์ ให้พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนมีกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ตามข้อ ๑.๑.๒ ส่วนคดีที่รู้ตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือจับกุมตัวยังไม่ได้ คดีอุกฉกรรจ์ ให้พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๓ เดือน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษตามข้อ ๑.๒.๒ ดังนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดี ไม่ดำเนินการสอบปากคำพยานในคดีนี้ ซึ่งเป็นคดีอุกฉกรรจ์ เนื่องจากบุตรชายของผู้ฟ้องคดี ถูกยิงเสียชีวิตจนเวลาล่วงเลยไปถึง ๗ ปีแล้ว ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีนี้เป็นเรื่องของการดำเนิน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการต่อไป หากผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้น เห็นสมควรกำหนด

องค์คณะ นายจรัญ หัตถกรรม นายเฉลิมชัย วสินนท์ นายสวัสดิ์ วัฒนายกร
นายพีระพล เขาวนศิริ นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายลำพิง เจ้าปัญญา

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ กับพวกรวม ๘ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๒ (๑))

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ (มาตรา ๓ วรรคสอง)

การที่เจ้าพนักงานของรัฐร่วมกันจับกุมผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีอาญาเป็นการกระทำที่มีฐานของอำนาจที่ใช้มาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาตรวจสอบของศาลยุติธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบมาตรา ๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมิใช่การกระทำทางปกครอง อันจะเข้าหลักเกณฑ์เป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่เกิดเหตุผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ เป็นเจ้าพนักงานตำรวจประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างอารมณ์ จังหวัดอุทัยธานี ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนี้ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ เวลาประมาณ ๒๒.๕๐ นาฬิกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๖ ได้ร่วมกันจับกุมและกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐานมีสารเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) จำนวน ๑/๔ เม็ด ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยพบบยาบ้าดังกล่าวตกอยู่บนถนนข้างตัวผู้ฟ้องคดี ซึ่งในขณะที่ทำการจับกุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๖ ทราบดีว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองยาบ้าของกลาง ในวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนในคดีนี้ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีให้การปฏิเสธ ต่อมา ได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาสอบสวนเพิ่มเติมและอ่านข้อความในบันทึกคำให้การซึ่งไม่มีคำว่าผู้ฟ้องคดีรับสารภาพตลอดข้อกล่าวหาว่ายาบ้า

ของกลางเป็นของผู้ฟ้องคดี จากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน แต่ในการเบิกความต่อศาลจังหวัดอุทัยธานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้รับรองบันทึกคำให้การของผู้ฟ้องคดีที่มีข้อความดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นความจริงเพราะผู้ฟ้องคดีไม่เคยให้การรับสารภาพ และก่อนที่พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนคดีนี้ ปรากฏว่าเด็กชาย บ. ได้รับสารภาพต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ว่ายาบ้าของกลางในคดีเป็นของตน ไม่ใช่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้กำกับการฝ่ายสืบสวนสอบสวนและเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้สอบสวนเด็กชาย บ. พร้อมทั้งให้ประกันตัว และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ได้พบผู้กระทำความผิดในคดีนี้แล้วและรับรองว่าจะดำเนินการไม่ให้มีการสั่งฟ้องผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ กลับให้ความเห็นชอบในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ฟ้องคดีในความผิดดังกล่าว โดยไม่ดำเนินการกับเด็กชาย บ. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานีและผู้บังคับการตำรวจจังหวัดอุทัยธานี ต่อมา มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ได้ร่วมกันเบิกความในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดอุทัยธานี โดยยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ซึ่งข้อความทั้งหมดเป็นความเท็จและเป็นข้อสำคัญในคดีอาญาดังกล่าว ศาลจังหวัดอุทัยธานีได้มีคำพิพากษายกฟ้อง และเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ ศาลจังหวัดอุทัยธานีได้อ่านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ให้ยกฟ้องคดีดังกล่าวด้วย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายทั้งร่างกายและจิตใจ เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย และขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนค่าธรรมเนียมศาลผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระ ศาลจึงไม่มีคำสั่ง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่มีข้อพิพาทในทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยได้ร่วมกันจับกุมและกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐานมีสารเสพติดให้โทษไว้ในครอบครอง โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ฟ้องคดีให้การปฏิเสธ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ถูกดำเนินคดีถูกฟ้องต่อ

ศาลจังหวัดอุทัยธานีในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๙๒๒/๒๕๔๑ ต่อมา ศาลจังหวัดอุทัยธานี และศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ได้มีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดชดเชยค่าเสียหายให้ จึงต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีต่อผู้ฟ้องคดีอันเป็นที่มาแห่งข้อพิพาทนั้นเป็นคดีปกครอง โดยเฉพาะเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองมีอำนาจจะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ ซึ่งเห็นว่า การร่วมกันจับกุมและกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่ากระทำความผิดอาญาตาม พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ฐานมีสารเสพติดให้โทษไว้ครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อผู้ฟ้องคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐนั้น เป็นการกระทำที่มีฐานของอำนาจที่ใช้มาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ จึงมิใช่การกระทำทางปกครอง หากแต่เป็นการดำเนินกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบกับมาตรา ๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การใช้อำนาจจับกุมและดำเนินการต่างๆ เพื่อดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ จะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้อำนาจก็คงเป็นเรื่องของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายุ่่นเอง แม้จะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ก็มิอาจทำให้การกระทำดังกล่าวนั้นกลายเป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง อันทำให้เข้าหลักเกณฑ์เป็นคดีปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐได้ร่วมกันจับกุมและกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญา จนทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีต่อศาล เป็นการกระทำที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดชดเชยค่าเสียหาย นั้น เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์จะเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดได้กระทำละเมิดในการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

องค์คณะ นายหัสสุทธิ วิจิตวิริยกุล นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายจรูญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๕/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายจิระวัฒน์ ลิ้มประสิทธิ์วงศ์

ผู้ฟ้องคดี

นายกรัฐมนตรีนี ที่ ๑ กับพวก รวม ๕ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙)

การที่เจ้าพนักงานของรัฐร่วมกันจับกุมผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีอาญาเป็นการกระทำที่มีฐานของอำนาจที่ใช้มาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาตรวจสอบของศาลยุติธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพุทธศักราช ๒๕๓๗ ประกอบมาตรา ๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมิใช่การกระทำทางปกครอง อันจะเข้าหลักเกณฑ์เป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่เกิดเหตุผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ เป็นเจ้าพนักงานตำรวจประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างอารมณ์ จังหวัดอุทัยธานี ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนี้ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ เวลาประมาณ ๒๒.๕๐ นาฬิกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๖ ได้ร่วมกันจับกุมและกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐานมีสารเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) จำนวน ๑/๔ เม็ด ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยพบบยาบ้าดังกล่าวตกอยู่บนถนนข้างตัวผู้ฟ้องคดี ซึ่งในขณะที่ทำการจับกุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๖ ทราบดีว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองยาบ้าของกลาง ในวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนในคดีนี้ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีให้การปฏิเสธ ต่อมา ได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาสอบสวนเพิ่มเติมและอ่านข้อความในบันทึกคำให้การซึ่งไม่มีคำว่าผู้ฟ้องคดีรับสารภาพตลอดข้อกล่าวหาว่ายาบ้าของกลางเป็นของผู้ฟ้องคดี จากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน แต่ในการ

เบิกความต่อศาลจังหวัดอุทัยธานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้รับรองบันทึกคำให้การของผู้ฟ้องคดีที่มีข้อความดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นความจริงเพราะผู้ฟ้องคดีไม่เคยให้การรับสารภาพและก่อนที่พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนคดีนี้ ปรากฏว่าเด็กชาย บ. ได้รับสารภาพต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ว่ายาบ้าของกลางในคดีเป็นของตน ไม่ใช่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้กำกับการฝ่ายสืบสวนสอบสวนและเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้สอบสวนเด็กชาย บ. พร้อมทั้งให้ประกันตัว และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้พบผู้กระทำผิดในคดีนี้แล้วและรับรองว่าจะดำเนินการไม่ให้มีการสั่งฟ้องผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ กลับให้ความเห็นชอบในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ฟ้องคดีในความผิดดังกล่าว โดยไม่ดำเนินการกับเด็กชาย บ. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานีและผู้บังคับการตำรวจจังหวัดอุทัยธานี ต่อมา มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ได้ร่วมกันเบิกความในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดอุทัยธานี โดยยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ซึ่งข้อความทั้งหมดเป็นความเท็จและเป็นข้อสำคัญในคดีอาญาดังกล่าว ศาลจังหวัดอุทัยธานีได้มีคำพิพากษายกฟ้อง และเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ ศาลจังหวัดอุทัยธานีได้อ่านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ให้ยกฟ้องคดีดังกล่าวด้วย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายทั้งร่างกายและจิตใจ เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย และขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนค่าธรรมเนียมศาลผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระ ศาลจึงไม่มีคำสั่ง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่มีข้อพิพาทในทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยได้ร่วมกันจับกุมและกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐานมีสารเสพติดให้โทษไว้ในครอบครอง โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ฟ้องคดีให้การปฏิเสธ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ถูกดำเนินคดีถูกฟ้องต่อศาลจังหวัดอุทัยธานีในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๙๒๒/๒๕๔๑ ต่อมา ศาลจังหวัดอุทัยธานี

และศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ได้มีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดชดเชยค่าเสียหายให้ จึงต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีต่อผู้ฟ้องคดีอันเป็นที่มาแห่งข้อพิพาทนั้น เป็นคดีปกครอง โดยเฉพาะเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองมีอำนาจจะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ ซึ่งเห็นว่า การร่วมกันจับกุมและกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่ากระทำความผิดอาญาตาม พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ฐานมีสารเสพติดให้โทษไว้ครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อผู้ฟ้องคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐนั้น เป็นการกระทำที่มีฐานของอำนาจที่ใช้มาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ จึงมิใช่การกระทำทางปกครอง หากแต่เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบกับมาตรา ๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การใช้อำนาจจับกุมและดำเนินการต่างๆ เพื่อดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ จะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้อำนาจ ก็คงเป็นเรื่องของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายุ่่นเอง แม้จะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบก็มิอาจทำให้การกระทำดังกล่าวนี้กลายเป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองอันทำให้เข้าหลักเกณฑ์เป็นคดีปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐได้ร่วมกันจับกุมและกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญา จนทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีต่อศาล เป็นการกระทำที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดชดเชยค่าเสียหาย นั้น เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์จะเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดได้กระทำละเมิดในการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายหัสสุตม์ วิทิตวิริยกุล นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์
นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายจรูญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๗/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นางสุดใจ นवलสนิท

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๗๘ และ มาตรา ๘๓ วรรคสอง)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

การที่เจ้าพนักงานตำรวจวิ้งไล่และใช้อาวุธปืนยิงคนร้ายแต่กระสุนพลาดไปถูกบุตรชายผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ถือว่าเป็นขั้นตอนการดำเนินการใช้อำนาจจับกุมของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้ จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงอยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลยุติธรรมตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๙/๒๕๔๕ ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าพนักงานตำรวจสายตรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ได้ออกปฏิบัติหน้าที่ตรวจพื้นที่ ในขณะที่ตรวจถึงบ้านเลขที่ ๓๙ หมู่ ๑๒ ตำบลวังตาล ซึ่งข้างหลังบ้านมีโต๊ะสนุ๊กเกอร์เปิดให้คนเล่น ปรากฏว่ามีชายผู้หนึ่งวิ่งออกมาหลังบ้านหนีมาทางด้านที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกกำลังทำงาน เจ้าพนักงานตำรวจสายตรวจประมาณสี่ถึงห้านายวิ้งไล่ติดตามจับชายดังกล่าวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด (ทราบภายหลังว่าชื่อนาย อ.) โดยเจ้าพนักงานตำรวจสายตรวจดังกล่าวได้ใช้อาวุธปืนพกยิงชายผู้ต้องสงสัยหนึ่งนัด และปรากฏว่ากระสุนพลาดไปถูกบุตรชายของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจาก

การปฏิบัติการตามหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอekinบุรี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าทดแทนจากการเสียชีวิตของบุตรชายผู้ฟ้องคดี จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ค่าจัดการงานศพตามประเพณี ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่มีการกระทำละเมิด จนกว่าจะชำระเสร็จ รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานทางปกครอง มีเจ้าพนักงานตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอekinบุรี เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามกฎหมาย อันเป็นกิจการทางปกครองชนิดหนึ่ง การที่เจ้าพนักงานตำรวจออกตรวจพื้นที่เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม คุ่มครอง ดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามหน้าที่ตามปกติ แล้ววิ่งไล่ติดตามคนร้ายที่วิ่งหลบหนีไม่ยอมให้ตรวจค้น เจ้าหน้าที่ตำรวจเชื่อว่าชายผู้นั้นได้กระทำความผิด จึงติดตามเพื่อจับกุม แล้วได้ใช้อาวุธปืนยิงชายดังกล่าวแต่พลาดไปถูกบุตรผู้ฟ้องคดีตาย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.ฎ. โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ หรืออำนาจกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยเดิมเป็นอำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองชนิดหนึ่ง เพียงแต่การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะจับกุมบุคคลใดนั้นก็ต้องอยู่ในกรอบที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ผู้ที่ทำการจับกุมจึงจะไม่มีผิด การกระทำดังกล่าวจึงหาใช่การใช้อำนาจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยไว้ไม่ เห็นได้ว่า การกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจตามฟ้องถือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมายจนเกิดการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และต้องนำเรื่องในคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

คำฟ้องคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษากลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การดำเนินคดีอาญาเป็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนั้น อาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง และศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายได้ การกระทำนั้นจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่ถ้าการกระทำใดที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายได้ การกระทำนั้นจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี สำหรับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้ตามแต่ลักษณะแห่งคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีภารกิจในการปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ข้าราชการตำรวจเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจเจ้าพนักงานจับกุมบุคคลเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้วจะหลบหนีและมาตรา ๘๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ให้อำนาจเจ้าพนักงานใช้วิธีการหรือความป้องกันทั้งหลายเท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งเรื่องนั้นในการจับกุม ถ้าผู้นั้นขัดขวางหรือจะขัดขวางการจับหรือหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี ข้อเท็จจริงตามฟ้องได้ความว่า เจ้าพนักงานตำรวจสายตรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอโกนินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ออกตรวจพื้นที่พบนาย อ. คนร้ายซึ่งกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและ พ.ร.บ. อาวุธปืนฯ กำลังวิ่งหลบหนี การที่เจ้าพนักงานตำรวจวิ่งไล่และใช้อาวุธปืนยิงคนร้ายแต่กระสุนพลาดไปถูกบุตรชายผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ถือว่าเป็นขั้นตอนการดำเนินการ

ใช้อำนาจจับกุมของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้ จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงอยู่ในอำนาจพิพาทของศาลยุติธรรมตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๙/๒๕๔๕ ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพาทของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

องค์คณะ นายพิระพล เซวณศิริ นายไพศาล กุมลย์วิสัย นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๖/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายคณิน สระทองดี ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายวรวิทย์ น้อยชิน ที่ ๒

นายวีรธรรม โปธิไสย ศึกษาธิการอำเภอคำชะอี ที่ ๑

นายนริศ ปัญญาบุตร นักวิชาการศึกษา ๖

สำนักงานศึกษาธิการอำเภอคำชะอี ที่ ๒

พันตำรวจโท อนุชา พาโส เจ้าพนักงานตำรวจประจำสถานีตำรวจภูธร

ตำบลบ้านค้อ ที่ ๓

นายสุธน จารุพันธ์ พนักงานอัยการจังหวัดมุกดาหาร ที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๗๑)
 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง)
 พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน
 แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๑ ทวิ
 วรรคหนึ่ง)
 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๙๕)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันตั้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีแก่ผู้ฟ้องคดีตามความในมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๑ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ อันเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครองที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในขั้นตอนของการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา คดีนี้เป็นการฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายในเรื่องของการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวมิใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซูดและเก็บได้ซึ่งวัตถุโบราณมีลักษณะคล้ายกลอง จำนวน ๑ ใบ จากที่นาหลังบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ ณ บ้านหมู่ที่ ๗ ตำบลบ้านค้อ อำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร ต่อมา ประมาณเดือนมิถุนายน ๒๕๔๒ มีชายหลายคนมาพบผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าเป็นอดีตศึกษาธิการอำเภอคำชะอี จะขอวัตถุคล้ายกลองดังกล่าวไปเก็บไว้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค้อ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยรู้จักกับบุคคลดังกล่าวมาก่อนและเกรงว่าวัตถุดังกล่าวจะไม่ตกไปอยู่ในความดูแลของทางราชการอย่างแท้จริง จึงตอบไปว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นน้องภริยาได้นำวัตถุคล้ายกลองดังกล่าวไปที่กรุงเทพมหานครแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทราบว่ายายดังกล่าวจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจจริงหรือไม่และทางราชการก็ไม่เคยมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบวัตถุคล้ายกลองดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำวัตถุคล้ายกลองดังกล่าวไปฝังไว้ที่เดิม หลังจากนั้นอีกประมาณ ๓ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาพบขอให้ชี้จุดฝังวัตถุคล้ายกลอง และวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ มีกรมมหาวัดวัตถุคล้ายกลอง ปรากฏว่างมพบวัตถุคล้ายฆ้องซึ่งเรียกว่า ฟังอาด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันว่าเป็นวัตถุที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซูดได้จริง เหตุที่ยืนยันเช่นนั้นเนื่องจากไม่ทราบว่าชายกลุ่มดังกล่าวมีวัตถุประสงค์อย่างไร ภายหลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซูดเอาวัตถุคล้ายกลองขึ้นมาและได้นำไปที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กรมศิลปากรตรวจสอบดูว่าเป็นโบราณวัตถุจริงหรือไม่ กรมศิลปากรตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นโบราณวัตถุจริง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ส่งมอบแก่กรมศิลปากร เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แต่ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำวัตถุคล้ายกลองไปที่กรุงเทพมหานคร เพื่อให้เจ้าหน้าที่กรมศิลปากรตรวจสอบดูว่าเป็นโบราณวัตถุจริงหรือไม่ และส่งมอบแก่กรมศิลปากร นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งความดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ ในฐานความผิดต่อ พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถูกควบคุมที่สถานีตำรวจภูธรตำบลบ้านค้อเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้กำหนดหลักทรัพย์ประกันตัวผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ๑,๔๐๐,๐๐๐ บาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจหาหลักทรัพย์มาประกันตัวได้ แต่เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลในเวลาต่อมา ศาลจังหวัดมุกดาหารให้ประกันตัวได้เพียง ๖๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องถูกดำเนินคดีอาญาตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งๆ ที่อธิบดีกรมศิลปากรได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรตำบลบ้านค้อ อำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร ทราบว่าได้รับมอบโบราณวัตถุดังกล่าวไว้

เรียบร้อยแล้ว ซึ่งต่อมา ศาลจังหวัดมุกดาหารได้มีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องถูกดำเนินคดีทำให้เสียอิสรภาพ เสียทรัพย์สิน เสียเกียรติยศ ชื่อเสียงและศักดิ์ศรีของมนุษย์ที่พึงมี สุดที่จะเรียกกลับคืนมาได้และประเมินค่ามิได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินชดเชยความเสียหายทั้งทรัพย์สิน เกียรติยศ ชื่อเสียง และเสียเวลาทำมาหากิน เป็นจำนวนเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประกาศวิญญู์ประจำท้องถิ่นหรือหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรับรองความบริสุทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเวลา ๑๕ วันติดต่อกัน

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี โดยระบุชื่อนายวรวิทย์ เป็นผู้ฟ้องคดีไว้ในคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพียงคนเดียว ไม่ได้ระบุชื่อนายคณินไว้ด้วย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่างก็ทำหน้าที่ทางปกครองที่แตกต่างกันโดยไม่สุจริต ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มอบวัตถุโบราณที่ขุดได้ให้กรมศิลปากร (พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ) ไปแล้ว ก่อนถูกจับกุม และทางกรมศิลปากร (พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ) ได้มีหนังสือยืนยันว่า ได้รับไว้เรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองน่าจะยุติคดีในชั้นตอนนั้น การให้อัยการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดมุกดาหาร ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำโดยมีเจตนาไม่สุจริต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตั้งวงเงินประกันตัวผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไว้สูงถึง ๑,๔๐๐,๐๐๐ บาท มีเจตนากลั่นแกล้ง นอกจากนี้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในข้อหาละเมิด จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองโดยตรง ตามมาตรา ๗๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๒๘/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๔๒๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อผิดพลาดเล็กน้อยเกี่ยวกับจำนวนผู้ฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามข้อ ๙๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงให้เพิ่มผู้ฟ้องคดีเป็น ๒ คน โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีประเภทใดได้หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๙ หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจ

พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบายหรืองานทางการเมือง หรือนโยบายต่างประเทศ หรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ และกรณีที่เข้าข่ายยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) ถึง (๓) กับกรณีการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทอื่น เช่น คดีแพ่งหรือคดีอาญาอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น สำหรับการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา เช่น การจับกุม การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การมีความเห็นในคดี เช่น การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการนั้น อาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง และศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายได้ การกระทำนั้นจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ถ้าการกระทำใดที่กระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้ การกระทำนั้นจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่า ร่วมกันตั้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียอิสรภาพ เสียทรัพย์สิน เสียเกียรติยศชื่อเสียง และศักดิ์ศรีของมนุษย์ที่พึงมีที่สุดที่จะเรียกกลับคืนมาได้ และประเมินค่ามิได้ โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินชดเชยความเสียหายในทรัพย์สิน เกียรติยศชื่อเสียง และการเสียเวลาทำมาหากินเป็นจำนวนเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประกาศวิทุยประจำท้องถิ่นหรือหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรับรองความบริสุทธิ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๕ วันติดต่อกัน นั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งร่วมกันตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครองที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ แห่ง พ.ร.บ. โบราณสถาน

โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดเก็บได้ ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ซ่อนหรือฝัง หรือทอดทิ้ง โดยพลการซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ และเบียดบังเอาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา ๓๑ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดซ่อนเร้น จำหน่าย เอาไปเสีย หรือรับซื้อ รับจำนำ หรือรับไว้ โดยประการใด ๆ ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ อันได้มาโดยการกระทำความผิดตามมาตรา ๓๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในขั้นตอนของการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัว ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา คดีนี้จึงเป็นการฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหาย ในเรื่องของการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะ เยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดังกล่าวมิใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครองตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี
ไว้พิจารณา

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายจรูญ หัตถกรรม
นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายหัสสุตม์ วิจิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

พันตำรวจโท จำเนียร ทศนบุรีสุทธิ

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ที่ ๑

ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาบแค ที่ ๒

อุตสาหกรรมจังหวัดนครปฐม ที่ ๓

กรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง)

พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๙)

เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากฝุ่นละอองของโรงสีข้าว ม. มาตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข และได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้วตามลำดับ จึงมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นกรณีที่ฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่เนื่องจากการไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานเพื่อควบคุมฝุ่นละอองไม่ให้ฟุ้งกระจายออกไปอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก หากศาลปกครองจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกและครอบครัวได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นละอองโรงสีข้าว ม. ของนาย ป. ทำให้เสียสุขภาพอนามัยและสุขภาพจิตเป็นอย่างมาก ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องเรียนขอความช่วยเหลือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๓๗ จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๗ ปีแล้ว แต่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ และยังเป็นเหตุให้บุตรสาวของผู้ฟ้องคดีสองคนพักอาศัยในบ้านไม่ได้ต้องไปพักอาศัยบ้านพักของทางราชการซึ่งอยู่ต่างท้องที่ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้มีการ

ปรับปรุงแก้ไขโรงสีข้าวและยังเก็บแปลบใหม่ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยควบคุมฝุ่นละอองไม่ให้ฟุ้งกระจาย และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจสอบและควบคุมเสียงจากการสีข้าว และกำหนดระยะเวลาในการสีข้าวรวมทั้งขอให้แก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าวให้รวดเร็วที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๔ ดังนั้น การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เมื่อนับระยะเวลาระหว่างวันที่มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้แก้ไขความเดือดร้อนรำคาญจากฝุ่นละอองโรงสีข้าว ม. ยังไม่เกิน ๙๐ วัน อีกทั้ง ความเดือดร้อนจากฝุ่นละอองโรงสีข้าวมีอยู่อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๗ จนถึงปัจจุบันความเดือดร้อนก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ขอให้ศาลปกครองรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาต่อไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อีกทั้ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่าผู้ประกอบการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และมาตรา ๓๘ กำหนดต่อไปว่า กรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ โดยไม่มีเหตุอันควร หรือในกรณีที่น่าปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวและปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่ หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลา

ที่กำหนด ถ้าผู้ประกอบการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ ฯลฯ เมื่อข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากฝุ่นละอองโรงสีข้าว ม. ของนาย ป. จึงได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึงปัจจุบัน ยังผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกันตรวจสอบและพิจารณาแก้ไขปัญหานี้ตลอดมา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เคยมีหนังสือลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แจ้งให้นาย ป. ผู้ประกอบการให้ปรับปรุงแก้ไขโรงงาน โดยการควบคุมฝุ่นละอองข้าวจากยุ้งเก็บแกลบไม่ให้ฟุ้งกระจายและให้สร้างแนวรั้วป้องกันฝุ่นละอองเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒ จากนั้น ได้ติดตามการแก้ไขปัญหานี้มาตามลำดับ แต่ยังไม่บรรลุผล เป็นเหตุให้มีการฟ้องคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สั่งการให้นาย ป. ผู้ประกอบการโรงงานสีข้าวแก้ไขปัญหานี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นมาตรการบังคับทางปกครองในเบื้องต้น กรณีที่การประกอบกิจการโรงงานนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ คือ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒ แต่นาย ป. ไม่ดำเนินการ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในอันที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงขึ้นอีกระดับหนึ่ง คือ สั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวและให้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผลปรากฏว่ายังไม่ดำเนินการอีก มาตรการสูงสุดคือการสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ มิได้ดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร จึงถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร อีกทั้ง เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากฝุ่นละอองของโรงสีข้าว ม. มาตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขและได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้วตามลำดับ จึงมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เห็นว่า เป็นกรณีที่ฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่เนื่องจากการไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานเพื่อควบคุมฝุ่นละอองไม่ให้ฟุ้งกระจายออกไปอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก หากศาลปกครองจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้น

มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุด
ไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและ
ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายดำริ วัฒนสิงหะ นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรูญ ทัตถกรรม
พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๗/๒๕๕๕ (ประชุมใหญ่)

นายวิเชียร คุตตวัส

ผู้ฟ้องคดี

วุฒิสภา ที่ ๑

พลตรี มนูญกฤต รูปขจร ประธานวุฒิสภา ที่ ๒

คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๓๘
วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔))

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ และมาตรา ๙)

วุฒิสภาเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจอื่น รวมทั้งการมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อ ตามมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๔) ด้วย ในการเลือกกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นอำนาจ อิสระตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ การทำหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในการประชุม เพื่อเลือกกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นอำนาจอิสระเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น วุฒิสภา และประธานวุฒิสภาจึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ การกระทำหรือการมีมติใดๆ ของวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาจึงมิใช่ การกระทำตามนัยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนคณะกรรมการสรรหา กรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการ การเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อทำการประชุมลงมติเลือกอีกชั้นหนึ่ง ตามมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมาย ให้อำนาจในการมีมติที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามความหมายในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ได้วินิจฉัยไว้ ข้างต้นแล้ว และถึงหากการสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จะเป็นการกระทำโดยมิชอบก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาดังกล่าวนั้น

ที่ประชุมของวุฒิสภาได้มีมติเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งบางส่วนในจำนวนห้าคนไปแล้ว อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีดังกล่าว แม้มิใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติ แต่ก็ใช่อำนาจอิสระตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ คดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาพิพากษาต่อไป

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเพื่อคัดเลือกและแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการสรรหาเพื่อคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในชั้นการสรรหาที่ดำเนินการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เริ่มจากที่มาขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในส่วนของผู้แทนอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากมีอธิการบดีจำนวน ๙ คน จากจำนวนทั้งสิ้น ๒๘ คน มาร่วมประชุมเพื่อเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน และในการสรรหารายชื่อเพื่อเสนอวุฒิสภาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ ที่บัญญัติว่าในการเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อประธานวุฒิสภานั้น มติในการเสนอชื่อจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และในการนี้ได้มีการตัดสิทธิผู้สมัครคนอื่นที่ได้รับคะแนนเสียงถูกรอบจำนวนหลายคน รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวบางส่วนก็กระทำเมื่อพ้นสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้กรณีนี้ที่คณะกรรมการสรรหาฯ ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทน แต่เมื่อพ้นเวลาที่กำหนดดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ยังดำเนินการต่อไป ซึ่งขัดต่อมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๓) ดังกล่าว สำหรับการดำเนินการในชั้นของวุฒิสภานั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้รับรายงานถึงการดำเนินการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ก็ชอบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องระงับการดำเนินการคัดเลือกกรรมการการเลือกตั้งไว้ก่อน และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ก็มีได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กลับดำเนินการคัดเลือกกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการ กลับส่งหนังสือคัดค้านให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาดำเนินการต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งและสั่งให้มีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ และขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ระงับการนำความขึ้นกราบบังคับทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ไม่รับคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และการเลือกกรรมการการเลือกตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ จึงขอให้เพิกถอนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งและให้มีการสรรหาใหม่ กรณีจึงเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการเลือกกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวด้วย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้วุฒิสภาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจอื่น รวมทั้งการมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตามมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๔) ด้วย ส่วนประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งเป็นประธานของวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการเลือกกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นอำนาจอิสระตามที่รัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจไว้ การทำหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในการประชุมเพื่อเลือกกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นอำนาจอิสระเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น วุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ ดังกล่าวด้วยการกระทำหรือการมีมติใดๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จึงมิใช่การกระทำตามนัยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง นั้น มาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มี

คุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเพื่อเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อทำการประชุมลงมติเลือกอีกชั้นหนึ่ง การทำหน้าที่พิจารณาสรรหาดังกล่าวจึงเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่มาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ไว้แก่ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการมีมติที่มีผลกระทบต่อบุคคล ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การทำหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการสรรหาผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการกระทำตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏตามฟ้องว่า ที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการสรรหา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในจำนวนห้าคน ตามมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และผู้ได้รับเลือกได้ประชุมกันเองเลือกประธานกรรมการการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้ว และถึงหากการสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการมาจะเป็นการกระทำโดยมิชอบดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมา ในคำฟ้องนี้ก็ตาม เมื่อปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาดังกล่าวนั้น ที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งบางส่วนในจำนวนห้าคน ตามมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๔) ของรัฐธรรมนูญฯ ไปแล้ว อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีดังกล่าว แม้มิใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติแต่ก็เป็นอำนาจอิสระของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีใช้หน่วยงานของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่าย ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ดังที่กล่าวแล้วได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การจะพิจารณาและวินิจฉัยคดีนี้ต่อไป ศาลก็ไม่อาจมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้มีผลเป็นการเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการเลือกกรรมการการเลือกตั้งตามคำฟ้องได้ คดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาพิพากษาต่อไป

จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

องค์คณะ นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรัญ หัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงห์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายรุ่งเรือง บุญไธยรส ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๕ คน

ผู้ฟ้องคดี

องค์การบริหารส่วนตำบลสันกลาง

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๘ มาตรา ๘ ทวิ และมาตรา ๗๓)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) มาตรา ๔๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณา และพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๔ (ข้อ ๖ วรรคสาม และข้อ ๙)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๖)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีนี้อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและให้ใช้อาคารเป็นมัสยิดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้หมดอายุ ประกอบกับอาคารได้สร้างเสร็จแล้ว ดังนั้น แม้ในที่สุดจะได้ความในทางพิจารณาว่าใบอนุญาตฉบับนี้ออกให้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่มีการเพิกถอนอยู่อีก แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ายังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยให้มีการใช้อาคารเป็นมัสยิดโดยมิชอบ จึงเห็นได้ว่า สภาพแห่งคดีนี้ได้เปลี่ยนเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ นั้น

ศาลปกครองยังไม่ได้เปิดทำการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องทุกข์จึงเป็นไปตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ผู้ร้องทุกข์ต้องระบุเหตุแห่งการร้องทุกข์และคำขอบังคับให้ตรงกับประเด็นในเรื่อง ประกอบกับการที่รูปคดีได้เปลี่ยนไปเป็นเวลาหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์แล้ว ศาลปกครองจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ส. ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ได้รับอนุญาตจัดสรรโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ มีกลุ่มผู้นับถือศาสนาอิสลามซึ่งเช่าที่ดินของวัดสันมะเขือ (ร้าง) นอกหมู่บ้าน ส. เป็นที่พักอาศัย โดยนาย ก. ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดี ขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นศูนย์อบรมศาสนาอิสลาม ในที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณหมู่บ้านจัดสรร ส. ที่ดินนี้เดิมเป็นของนาง ร. แต่ได้โอนกรรมสิทธิ์ให้นาง ว. และนาง ว. ได้อุทิศให้กับมูลนิธิดารุลบิรหรือมัสยิดดารุลบิร ผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการหมู่บ้าน ส. เห็นว่า การขออนุญาตก่อสร้างศูนย์อบรมศาสนาอิสลามไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ นาย ก. เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๒ ซึ่งต่อมามีการก่อสร้างอาคารจนแล้วเสร็จและใช้เป็นมัสยิด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการจัดตั้งมัสยิดขัดต่อระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยศูนย์อบรมศาสนาอิสลามและจริยธรรมประจำมัสยิด พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจากนาย ก. ไม่ได้เป็นอิหม่ามและที่ดินที่ก่อสร้างไม่ได้เป็นของมัสยิด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี คัดค้านการดำเนินการก่อสร้างอาคารและการใช้อาคารเป็นมัสยิดรวม ๒ ครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่เพียงออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อจังหวัดเชียงใหม่ และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาว่า หากการขออนุญาตก่อสร้างอาคารศูนย์อบรมศาสนาอิสลามรายนี้มีกรณีที่ผู้ขออนุญาตได้ปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขออนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีก็สามารถเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบพบว่า การก่อสร้างอาคารไม่ถูกต้องตามแบบที่ได้รับอนุญาตและการใช้อาคารเป็นมัสยิดก็ดำเนินการไม่ถูกต้องตาม พ.ร.บ. การบริหารองค์การศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้รับผิดชอบระงับการก่อสร้าง

และยังมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ และลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ สั่งให้
ระงับการใช้อาคารที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย แต่ไม่ได้สั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดี
ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ที่ตั้งมีสยิดดารุลบิรออยู่ในตำแหน่งที่ ๑๑๒๒
ในแผนผังหมู่บ้าน ส. โครงการเพิ่มเติมส่วนขยายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ด้านในสุดของหมู่บ้าน
ผู้เข้าร่วมกิจกรรมของมีสยิดต้องใช้เส้นทางเข้าออกทางเดียวจากประตูหมู่บ้านถึงมีสยิด
รวมระยะทางไม่น้อยกว่า ๓ กิโลเมตร ก่อความชำรุดเสียหายต่อถนนของหมู่บ้าน มีอุบัติเหตุ
และอาชญากรรมเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้าน นอกจากนี้
ศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้วินิจฉัยประเด็นที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติมีความล่าช้าเกินสมควรและไม่ดำเนินการตามคำสั่งของจังหวัดเชียงใหม่
ตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้
ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำร้อง
อุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเกินกำหนดเวลาตามข้อ ๖ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่
ฯว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์
ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๔ ไป ๑ วัน แต่ด้วยเหตุที่คดีพิพาทนี้
กระทบถึงประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงอาศัย
อำนาจตามข้อ ๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓
ประกอบกับข้อ ๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและ
พิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. ๒๕๔๔ ขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้ ๑ วัน และรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา
ส่วนในประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าคำฟ้องคดีนี้ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ นั้น
ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีนี้อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี
ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร
และให้ใช้อาคารเป็นมีสยิดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อพิจารณาประกอบกับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอน
คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นคำบังคับที่ศาลปกครอง
กำหนดให้ได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คำฟ้องนี้จึงเป็นกรณีที่
ศาลปกครองรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ แต่อย่างไรก็ดี โดยที่ใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

เลขที่ ๙/๒๕๔๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีออกให้นาย ก. ได้หมดอายุเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓ ประกอบกับอาคารได้สร้างเสร็จแล้ว ดังนั้น แม้ในที่สุดจะได้รับความในทางพิจารณาว่าใบอนุญาตฉบับนี้ออกให้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่มีใบอนุญาตที่จะต้องเพิกถอนอยู่อีก แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ายังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยให้มีการใช้อาคารเป็นมัสยิดโดยมิชอบ ทั้งที่ได้ตรวจสอบพบว่า การขออนุญาตก่อสร้างอาคารรายนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ในตอนที่ใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารยังไม่หมดอายุ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะสั่งระงับการก่อสร้างและสั่งระงับการใช้อาคาร แต่ก็ไม่ได้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อนำตัวผู้ละเมิดคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีมาลงโทษ โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าไม่พบการละเมิดคำสั่ง ทั้งที่ปรากฏหลักฐานตามหนังสือของจังหวัดเชียงใหม่ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ถึงประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน ส. ว่า มีการประกอบพิธีทางศาสนาอิสลาม ณ สถานที่ที่ระบุว่าเป็นมัสยิดซึ่งตั้งอยู่ในหมู่บ้าน ส. วันละ ๕ ครั้ง ครั้งละประมาณ ๕-๑๐ นาที จึงเห็นได้ว่า สภาพแห่งคดีนี้ได้เปลี่ยนเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ศาลปกครองยังไม่ได้เปิดทำการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องทุกข์จึงเป็นไปตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ผู้ร้องทุกข์ต้องระบุเหตุแห่งการร้องทุกข์และคำขอบังคับให้ตรงกับประเด็นในเรื่อง ประกอบกับการที่รูปคดีได้เปลี่ยนไปเป็นเวลาหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์แล้ว ศาลปกครองจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความปลอดภัยและประโยชน์ของผู้ที่จะต้องเข้าไปใช้อาคารและผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณรอบๆ อาคาร ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๘ และมาตรา ๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๗๓ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังกำหนดว่า ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดกับอาคารที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีสิทธิร้องทุกข์ให้มีการดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ตามที่กฎหมายกำหนด จึงเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับ คือ ปัญหาการจราจร อุบัติเหตุและอาชญากรรมในหมู่บ้าน เป็นผลโดยตรงจากการใช้อาคารเป็นมัสยิด

ซึ่งเป็นปัญหาที่ศาลต้องพิจารณาต่อไป กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายตามมาตรา ๗๓ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว และเป็นผู้มีสิทธิจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คำฟ้องในประเด็นนี้จึงเป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปตามรูปคดี

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ลงโทษผู้ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบและใช้อาคารโดยฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการใช้อาคารตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีโทษทางอาญา และแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งรับผลกระทบจากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีสิทธิร้องทุกข์ให้มีการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดได้ การดำเนินการดังกล่าวก็เป็นไปตามขั้นตอนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คำฟ้องในกรณีนี้ จึงไม่ใช่คดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับประเด็นนี้ไว้พิจารณา

องค์คณะ นายหัสสุตมิ วิจิตวิริยกุล นายปรีชา พานิชวงศ์ นายดำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายสวัสดิ์ วัฒนายากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายเกตุสุเดช กำแพงแก้ว

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานเขตนานนาวา ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง)

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงาน ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมลภาวะทางเสียง อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แต่มิได้รับการเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายในการแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว อีกทั้ง การไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก หากศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นาย ส. และ/หรือ นาย บ. และ/หรือบริษัท ม. และพวก ประกอบกิจการโรงงาน ณ ดึกแถวเลขที่ ๑๑๖/๑๔-๑๖ ถนนนนทรี แขวงช่องนนทรี เขตยานนาวา ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมลภาวะทางเสียง อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม จนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และมิได้รับ

หนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ผู้ฟ้องคดีจำนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกส่วนราชการ อาทิ กระทรวงอุตสาหกรรม กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คดีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และจนทุกวันนี้ ก็ยังคงมิได้ปฏิบัติอยู่ จึงเป็นกรณีที่ไม่มีอายุความ และการประกอบกิจการโรงงานโดยผิดกฎหมายข้อกำหนดและเงื่อนไขยังคงดำเนินการอยู่จนทุกวันนี้ ผู้ฟ้องคดีและพวกได้ติดตามสอบถามความคืบหน้าจากผู้ถูกฟ้องคดีตลอดมา ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวมิได้บรรเทาลงแต่อย่างใด หากการฟ้องคดีนี้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ก็ขอให้ศาลได้โปรดเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมรับไว้พิจารณาด้วยเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและบรรเทาอันตรายที่แก่สังคมสืบไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือจะมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด คือ แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนก็ได้ และหากไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ ประกอบมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงาน ณ ตึกแถวเลขที่ ๑๑๖/๑๔-๑๖ ถนนนนทรี แขวงช่องนนทรี เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมลภาวะทางเสียง อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายในการแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว อีกทั้งการไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก หากศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายจรัญ หัตถกรรม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๓/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

ผศ.ดร. ลักษณะวัต เจริญพงศ์

ผู้ฟ้องคดี

ผศ.ดร. นฤมล มารคแมน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓))
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๓๖ (๑) และข้อ ๙๖)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนเป็นการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ส่วนคำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องวินิจฉัยในคดีนี้ จึงเป็นประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งมีใช่เป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยชี้ขาดมาแล้วในคดีก่อน จึงไม่เป็นการดำเนินกระบวนการซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำภาควิชาปรัชญา คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้รับมอบหมายจากภาควิชาปรัชญา ให้รับผิดชอบกระบวนการวิชา PY๑๐๕ (ตรรกวิทยาเบื้องต้น) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และในปีพ.ศ. ๒๕๓๘ ได้รับมอบหมายให้จัดทำ ตำรา PY๑๐๕ ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ที่กำหนดให้ปฏิบัติ ไม่จัดทำตำราในส่วนที่ได้รับมอบหมายจนเวลาล่วงเลยมาถึง ๗ ปี ผู้ฟ้องคดีได้เร่งรัด

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ไม่ได้ผล จึงทำให้ไม่สามารถจัดพิมพ์ตำราดังกล่าวได้ทันตามกำหนดเวลา ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ที่ประชุมภาควิชาปรัชญา คณะมนุษยศาสตร์ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ ทราบถึงปัญหาที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องดำเนินการจัดทำตำราดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในที่ประชุมด้วยได้รับทราบและไม่มีผู้ใดคัดค้าน ผู้ฟ้องคดีจึงดำเนินการจัดทำตำราดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียวจนเสร็จ และได้ขออนุมัติจัดพิมพ์เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ โดยได้เสนอเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้าภาควิชาปรัชญาเพื่อให้ลงนามให้ความเป็นชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยนำเรื่องไปเก็บไว้โดยไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าเอกสารดังกล่าวสูญหาย จึงได้ไปแจ้งความที่สถานีตำรวจนครบาลหัวหมากเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือขออนุมัติพิมพ์ตำราดังกล่าวใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีลายเซ็นของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้าภาควิชาปรัชญา แต่มีลายเซ็นของผู้ปฏิบัติราชการแทนคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง อนุมัติให้จัดพิมพ์ตำราดังกล่าวได้ ซึ่งสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ส่งต้นฉบับกลับคืนให้ผู้ฟ้องคดี โดยแจ้งว่าต้นฉบับไม่สมบูรณ์เนื่องจากไม่มีลายเซ็นอนุญาตจากหัวหน้าภาควิชาปรัชญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงนามในฐานะหัวหน้าภาควิชาปรัชญาในใบอนุมัติพิมพ์ตำราที่ผู้ฟ้องคดีเสนอเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ภายในกำหนดเวลา ๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวนเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยห้ามผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วนที่ทำให้หรืออาจทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นหัวหน้าภาควิชาปรัชญา มีหน้าที่ในการอนุมัติจัดพิมพ์ตำราของผู้ฟ้องคดี แต่ได้เพิกเฉยไม่ดำเนินการ จึงเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้อง และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีนำข้อหาที่มีประเด็นวินิจฉัยชี้ขาดเช่นเดียวกับคดีหมายเลขแดงที่

๑๐๐๕/๒๕๔๔ ที่ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี และศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอีก เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำฟ้องในคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นยังไม่เคยวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวมาก่อน จึงเป็นข้อหาและคำขอที่แตกต่างไปจากคดีก่อน จึงมิใช่เรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า แม้คำฟ้องในคดีหลังจะมีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นเดียวกันกับข้อเท็จจริงในคดีก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่เมื่อได้พิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อน (ในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๐๕/๒๕๔๔) ที่ว่า คดีพิพาทเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติราชการตามสายงานปกติ มิใช่กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนจึงเป็นการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ดังนั้น เมื่อคำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องวินิจฉัยในคดีนี้จึงเป็นประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งมีใช่เป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยชี้ขาดมาแล้วในคดีก่อน การฟ้องคดีในคดีนี้ในประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วอีกทั้ง ไม่เป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายพีระพล เซาว์ศิริ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๖/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายจำนงค์ สงเนียม

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุง

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๖๐)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่แล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาโดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมี ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๔๕ หมู่ที่ ๗ ตำบลควนมะพร้าว อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง บางส่วนของเนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๗๘ ตารางวา มีการปลูกบ้านเรือนเพื่อการอยู่อาศัย ต่อมา นาง พ. ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีคัดค้าน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้สอบสวนเปรียบเทียบเห็นว่า นาง พ. มีสิทธิดีกว่า จะออกโฉนดที่ดินให้นาง พ. หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจให้ไปฟ้องคดีต่อศาลภายในหกสิบวัน ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะให้ความเห็นที่พิพาทเป็นของผู้ใด จึงไปพบพนักงานอัยการจังหวัดพัทลุง ขณะนี้อยู่ระหว่างการ

สอบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีต่อศาลจังหวัดพัทลุง จำนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลได้สอบข้อเท็จจริงและให้ความเป็นธรรม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากหากศาลปกครองไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาแล้วจะทราบข้อเท็จจริงได้อย่างไรว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้อง จึงขอให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ โดยที่มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกันให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้วให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้จากคำฟ้องว่า ที่ดินมี ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๔๕ หมู่ที่ ๗ ตำบลควนมะพร้าว อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง เดิมเป็นของนาย ก. นาง ข. สามภรรยา และเป็นผู้แจ้งการครอบครอง มีผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรบุญธรรม นาง ข. เป็นป่าของผู้ฟ้องคดี นาย ก. นาง ข. ถึงแก่กรรมแล้วและได้มอบที่ดินแปลงนี้บางส่วนให้กับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงครอบครองทำประโยชน์มาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี โดยเนื้อที่บางส่วนได้ปลูกบ้านเพื่อการอยู่อาศัย ต่อมา ได้มีข้อโต้แย้งกับนาง พ. เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่า นาง พ. มีสิทธิดีกว่าจึงให้ไปฟ้องคดีต่อศาล เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจและเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรม จึงมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นกฎหมายปกครอง มีคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบตามอำนาจหน้าที่ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่

ของรัฐกระทำกรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น เมื่อเจ้าพนักงาน ที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อ ศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีการ ปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกัน ความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่แล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาโดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย แต่เนื่องจากไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานในสำนวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ เมื่อวันเดือนปีใด จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีนี้ภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ จึงสมควรให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการพิจารณาใหม่ตามรูปคดีต่อไป

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณาและให้พิจารณาใหม่ตามรูปคดี

องค์คณะ นายดำริ วัฒนสิงหะ นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรัญ หัตถกรรม พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิจิตรวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน)

ผู้ฟ้องคดี

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓))
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๑๖)

คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งตามสัญญาร่วมการงานฯ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ สัญญาร่วมการงานฯ นี้ จึงมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และสัญญาร่วมการงานฯ นี้ ยังมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานและสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง แต่คำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แก้ไขสัญญาร่วมการงานฯ และงดเว้นการใช้สิทธิบางประการตามสัญญาร่วมการงานฯ หรือให้แต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ตามสัญญาร่วมการงานฯ แทน นั้น ในขณะนี้ ไม่อาจมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการฟ้องตามสัญญาร่วมการงานฯ และร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ ๑.๕ ล้านเลขหมาย ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ฉบับลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๘ รวมทั้งสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลง

แนบท้ายและบันทึกความเข้าใจต่างๆ ที่ทำขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากสัญญาร่วมการทำงานฯ ซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้จัดทำขึ้นในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรศัพท์ ตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ และ พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๕๓๗ ข้อสัญญาหลายข้อที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมการทำงานฯ เช่น ข้อสัญญาในเรื่องโครงข่าย (ข้อ ๑๓ (ก) วรรคสี่ และข้อ ๑๙) ข้อสัญญาในเรื่องการให้บริการและการตลาด (ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘) และข้อสัญญาในเรื่องการกำกับดูแล (ข้อ ๒๔ ข้อ ๕ (ข) (ค) และข้อ ๑๒ (ก) (๒)) เป็นต้น ได้กำหนดขึ้นโดยอ้างอิงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีในขณะนั้นและในฐานะที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจเหนือผู้ฟ้องคดีในการกำหนดข้อสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจเจรจาต่อรองได้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้วผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวทั้ง ๓ ฉบับ ทำให้สถานะของผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไปจากผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการประกอบกิจการโทรศัพท์และผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม มาเป็นเพียงผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายหนึ่งเท่านั้น เสรีภาพในการแข่งขันของผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความคุ้มครองให้อยู่ในสถานะเท่าเทียมกับผู้ถูกฟ้องคดี ภายใต้หลักการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจใดๆ ที่ยังคงมีอยู่ได้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพภายใต้หลักการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงอ้างอำนาจตามสัญญาร่วมการทำงานฯ ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม มีการใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม และมีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน อันกระทบต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ ได้บัญญัติรับรองไว้ ข้อสัญญาร่วมการทำงานฯ บางข้อจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ต้องการให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้พยายามเจรจากับผู้ถูกฟ้องคดีขอให้แก้ไขสัญญาร่วมการทำงานฯ ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เปลี่ยนไปแล้วเสร็จก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะแปรสภาพไปเป็นบริษัทจำกัด

หลายครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ
 ใดๆ นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีกำลังอยู่ในระหว่างการแปรสภาพไปเป็นบริษัทจำกัด
 โดยใช้กระบวนการตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจะมีผลให้
 ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐไปเป็นนิติบุคคล
 ตามกฎหมายเอกชนซึ่งประกอบกรเพื่อแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ถือหุ้น
 โดยขั้นตอนการแปรสภาพใกล้จะเสร็จสมบูรณ์แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงกำลังจะหมดอำนาจทั้งปวง
 ตามกฎหมายในฐานะผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม อีกทั้ง ข้อ ๓๗ ของ
 สัญญาร่วมการงานฯ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่สถานภาพ
 ของผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป อำนาจหน้าที่อันเป็นของผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งอำนาจ
 ในการกำหนดมาตรฐานการบำรุงรักษาจะไม่โอนไปเป็นของเอกชนใด จนสามารถมีอำนาจ
 หน้าที่ตรวจสอบและควบคุมบริษัทได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นของกระทรวงคมนาคม ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดเจนว่าคู่สัญญาได้คาดหมายถึง
 ความเป็นไปได้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเปลี่ยนแปลงสถานภาพ โดยคู่สัญญาไม่ประสงค์ที่จะให้
 ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปแล้วมีอำนาจในการกำกับดูแลควบคุมผู้ฟ้องคดีอีก
 ต่อไป จึงได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเปลี่ยนไปเป็นของกระทรวงคมนาคม ผู้ฟ้องคดี
 จึงคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับ ดังนี้ (๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดี
 ร่วมกับผู้ฟ้องคดีแก้ไขข้อสัญญาที่ขัดต่อหลักการแข่งขันกันอย่างเสรี เท่าเทียม และเป็นธรรม
 ตามประเด็นที่ปรากฏในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยให้ผลของการแก้ไขสัญญาร่วมการงานฯ
 อยู่บนหลักการพื้นฐานและแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 และอยู่บนหลักการพื้นฐานของการแข่งขันกันอย่างเสรี เท่าเทียม และเป็นธรรม
 ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง
 วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการ
 โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยให้แก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาล
 มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และให้ถือว่าการแก้ไขดังกล่าวเป็นการทำความตกลงเพื่อเปลี่ยน
 สัญญาร่วมการงานฯ เป็นการได้รับใบอนุญาตตามความในมาตรา ๘๐ วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ.
 การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ (๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดเว้นการใช้สิทธิ
 บางประการตามสัญญาร่วมการงานฯ ไว้จนกว่าคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม
 แห่งชาติจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการ
 โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัญญาร่วมการงานฯ เช่น งดเว้นการใช้สิทธิ
 ตามข้อ ๑๓ (ก) วรรคสี่ โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิปรับปรุงโครงสร้างของผู้ฟ้องคดีได้โดยไม่ต้อง

ได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดี งดเว้นการใช้สิทธิตามข้อ ๑๙ โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเช่าวงจรทางไกลของบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้ถูกฟ้องคดี และสามารถสร้างและใช้วงจรทางไกลได้ตลอดอายุการใช้งานโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดี งดเว้นการใช้สิทธิตามสัญญาร่วมการทำงาน ข้อ ๑๗ โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิดำเนินการส่งเสริมการขาย ปรับปรุง พัฒนารูปแบบบริการเพื่อส่งเสริมการขาย และให้ผู้ฟ้องคดีมีดุลพินิจในการกำหนดราคาค่าบริการโทรศัพท์ อุปกรณ์ในเครือข่ายและค่าบริการอื่นๆ รวมทั้งการยกเว้นหรือลดค่าบริการตามระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดี และให้คำนวณส่วนแบ่งรายได้จากค่าบริการ ค่าติดตั้ง หรือจำนวนเงินใดๆ เฉพาะจำนวนที่ได้รับจริงจากผู้ใช้บริการ เป็นต้น (๓) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติต่อสิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ตามสัญญาร่วมการทำงานฯ ภายใต้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม การใช้และการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม มาตรฐานของโครงข่ายโทรคมนาคมและอุปกรณ์ สิทธิของผู้รับใบอนุญาต สิทธิของผู้ใช้บริการ สัญญาให้บริการโทรคมนาคม การกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยอยู่บนหลักการพื้นฐานของการแข่งขันอย่างเสรีภาพ เท่าเทียม และเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๔) ในกรณีที่ศาลไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอใน (๑) ถึง (๓) ข้างต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับผู้ฟ้องคดีแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด เพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมการทำงานฯ และในกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแทนผู้ถูกฟ้องคดี จนกว่าคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัญญาร่วมการทำงานฯ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นที่วินิจฉัยว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่อยู่นอกเหนืออำนาจของศาลที่จะกำหนดได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากศาลปกครองจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและควบคุมตรวจสอบให้การกระทำทางปกครองทั้งหลายของหน่วยงานของรัฐให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น เมื่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการและการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมของผู้ฟ้องคดีถูกระทบ เนื่องจาก

ภายหลังการทำสัญญาร่วมการงานฯ ปรากฏว่าข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายซึ่งเป็นพื้นฐานในการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามสัญญาร่วมการงานฯ นั้น เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญหลายประการ ซึ่งเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้า เพราะผู้ฟ้องคดีมีอาจคาดหมายได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นผู้ประกอบการที่จะต้องแข่งขันกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีอาจบังคับหรือกระทำการอื่นใดเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขข้อสัญญาร่วมการงานฯ ที่ไม่เป็นธรรมและขัดหรือแย้งกับกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ และไม่อาจหาทางเยียวยาความเสียหายได้โดยวิธีอื่นใด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับว่ามีอำนาจพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งเกี่ยวกับข้อพิพาทสัญญาร่วมการงานฯ นี้ได้ แต่กลับปฏิเสธไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อน เพราะหากศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ย่อมไม่มีศาลใดหรือองค์กรใดที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อีก นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ให้อำนาจศาลปกครองที่จะกำหนดค่าบังคับให้ผู้สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่สัญญาทางปกครองกำหนดให้ปฏิบัติ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ศาลปกครองจึงย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการแก้ไขสัญญาร่วมการงานฯ ที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยหลักการแข่งขันกันอย่างเสรี เท่าเทียมและเป็นธรรมร่วมกับผู้ฟ้องคดี และมีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดเว้นกระทำการตามสิทธิและหน้าที่ตามข้อสัญญาร่วมการงานฯ บางข้อตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้ง คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีคำขอรวม ๔ ข้อ แต่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยวินิจฉัยแต่เพียงว่าศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขสัญญาร่วมการงานฯ ได้เท่านั้น โดยมีได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นตามคำขออื่นๆ ว่าศาลมีอำนาจเพียงใด และการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาภายหลังจากที่ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การแล้ว เป็นกระบวนการพิจารณาที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ คำฟ้องและคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีนอกจากจะเป็นการฟ้องตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๗๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว ยังเป็นการฟ้องตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบของศาลปกครองชั้นต้นและมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาดำเนินการต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ สั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนา คำฟ้อง อีกทั้ง ได้นัดให้คู่กรณีมาไต่สวนเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๕ แล้ว แต่ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นกลับมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา เนื่องจากคำขอท้ายฟ้องเป็นคำขอ ที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่ชอบตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นผิดพลาดว่าคำขอท้ายฟ้องเป็นคำขอ ที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ จึงขอที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา รวมทั้ง กระบวนการพิจารณาที่ดำเนินมาภายหลังจากนั้นเสียก่อน ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้วจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งๆ ที่คำสั่งรับคำฟ้อง ไว้พิจารณายังคงมีอยู่ในสำนวน คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงขัดแย้งกับคำสั่งรับคำฟ้อง ไว้พิจารณา เพื่อให้คดีดำเนินไปโดยรวดเร็ว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้อง ไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นคงให้เหลือไว้แต่คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา ทั้งนี้ ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ประเด็นที่ ๒ คดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ของศาลปกครองหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อพิพาทตามสัญญาร่วมกิจการและร่วมลงทุน ขยายบริการโทรศัพท์ ๑.๕ ล้านเลขหมาย ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไข สัญญาร่วมกิจการฯ และการงดเว้นการใช้สิทธิบางประการตามสัญญาร่วมกิจการฯ หรือ การแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ตามสัญญาร่วมกิจการฯ แทนผู้ถูกฟ้องคดี แล้วแต่กรณี จะถือว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งตามสัญญาร่วมกิจการฯ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์

แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ สัญญาร่วมการงานฯ นี้ จึงมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ สัญญาร่วมการงานฯ นี้ ยังมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานและสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น สัญญาร่วมการงานฯ นี้ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขสัญญาร่วมการงานฯ และงดเว้นการใช้สิทธิบางประการตามสัญญาร่วมการงานฯ หรือให้แต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ตามสัญญาร่วมการงานฯ แทนผู้ถูกฟ้องคดี แล้วแต่กรณี ถือได้ว่าเป็นคำขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับแก่คู่สัญญา อีกฝ่ายหนึ่งตามสัญญาร่วมการงานฯ เพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญาร่วมการงานฯ ซึ่งการยุติข้อโต้แย้งในสัญญาดังกล่าวตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในขณะนี้ไม่อาจมีค่าบังคับของศาลปกครอง ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายหัสสุตม์ วิจิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

นายนิยม วรรณวิเศษ

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางประเด็นและบางข้อหาไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๙๓/๓๐)
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา ๕๕)
 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และมาตรา ๔๙)
 กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ และเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมิได้ประสงค์ที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่ประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความสิบปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดี อย่างเร็วที่สุดในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบการยุติการออกโฉนดที่ดินก็ตาม แต่เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ จนถึงวันที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ก็ยังไม่เกินสิบปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ และการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก็ยังคงอยู่ในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนด เลขที่ ๖๑/๖๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๖ และเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดแล้ว ประกาศแจกโฉนดที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ เรื่อง การออกโฉนดที่ดิน กรณีมิได้แจ้งการครอบครอง ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ ถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งให้ทราบว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตต้องยุติการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ไม่มี ส.ค. ๑ ในพื้นที่ที่เป็นเกาะ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงชื่อออกโฉนดให้ผู้ฟ้องคดีต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องบางประเด็น คือ เฉพาะข้อหาที่หนึ่ง และประเด็นที่สองของข้อหาที่สองไว้พิจารณาพิพากษา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าปัญหาคดีขาดอายุความหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งศาลปกครองต้องไต่สวนหรือสืบพยานก่อน เรื่องนี้ผู้ฟ้องคดี เพิ่งทราบเหตุแห่งการละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำละเมิดเมื่อนาย ป. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด มีหนังสือแจ้งให้ทราบเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ หนังสือดังกล่าวปรากฏอยู่ในสำนวนอยู่แล้ว คดีของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ขาดอายุความ ที่ผู้ฟ้องคดีให้การว่าผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งยุติการออกโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ นั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้ทราบคำสั่งยุติ การออกโฉนด เนื่องจากในวันดังกล่าวเจ้าพนักงานที่ดินได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำ เพิ่มเติมเกี่ยวกับใบไต่สวนโดยไม่มีการแจ้งว่ามีการยุติการออกโฉนดแต่อย่างใด รายละเอียดปรากฏอยู่ในบันทึกถ้อยคำของเจ้าพนักงานที่ดิน ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๗ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นเหตุให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ คดีนี้จึงเป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับคดีอาญา ซึ่งต้องนำกำหนดอายุความทางอาญาที่มีกำหนด ๑๕ ปี มาใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคสอง และประมวลกฎหมาย อาญามาตรา ๙๕ (๒) คดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ขาดอายุความ ส่วนปัญหาว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นตั้งขึ้น และได้วินิจฉัยแล้วว่าคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีมิได้ตั้งประเด็นไว้ คดีจึงไม่มี ประเด็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ให้การ

ขัดแย้งถึงเหตุที่มีได้ลงชื่อในโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทั้งที่มีระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๒ ข้อ ๗.๘ ซึ่งออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ข้อ ๙ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกโฉนดให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่กลับรื้อให้กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีผลใช้บังคับ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงชื่อออกโฉนดให้ผู้ฟ้องคดีต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมีได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้ในระยะเวลาฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณา ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่ได้รับโฉนดที่ดิน ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่ามีสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต

ต้องยุติการดำเนินการเรื่องของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ไม่มี ส.ค. ๑ ในบริเวณที่เกาะ แต่เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ และเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อพิจารณาจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ประสงค์ที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่ประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความสิบปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แม้จะถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดี อย่างเร็วที่สุดในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบการยุติการออกโฉนดที่ดินก็ตาม เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ จนถึงวันที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ก็ยังไม่เกินสิบปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ และการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก็ยังอยู่ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีปกครองภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

อนึ่ง สำหรับประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งไว้ในคำร้องอุทธรณ์ จึงไม่มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องวินิจฉัยให้

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายหัสสุตม์ วิจิตวิริยกุล นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรัญ หัตถกรรม
นายดำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นางจวน ใจตั้ง

ผู้ฟ้องคดี

กรมทางหลวง

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๑๘ (๑)

มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๑)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นเพราะหลักฐานทางทะเบียนที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓.ก.) ได้โอนเปลี่ยนแปลงเป็นชื่อนาย ส. แล้ว จึงเป็นกรณีที่ยังมีปัญหาโต้แย้งว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมสามารถนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามมาตรา ๓๑ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ เมื่อปัญหาโต้แย้งนั้นยุติลงโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจะสามารถจ่ายเงินค่าทดแทนที่ฝากไว้กับธนาคารออมสินนั้นให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายเช่นนั้น จึงมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เลขที่ดิน ๑๑๙ ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เนื้อที่ ๑ ไร่ - งาน ๑๓ ตารางวา ที่ดินดังกล่าวได้ถูกเวนคืนตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนฯ เพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพฯ - ระยอง ตอนอำเภอบ้านฉาง - อำเภอเมืองระยอง เนื้อที่ ๑ ไร่ - งาน ๑๒ ตารางวา โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖๔,๘๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดี

ไม่พอใจจึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้รักษาการตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนฯ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ โดยขอค่าทดแทนเพิ่มเป็น ๑,๕๔๘,๗๕๐ บาท ต่อมา เมื่อประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจาก แขวงการทางระยองว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาอุทธรณ์โดยเพิ่ม ค่าทดแทนให้เป็นเงิน ๘๒๘,๓๙๑ บาท และให้นำหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งอยู่ในเขตเวนคืนที่ได้ทำการรังวัดแบ่งแยกไว้แล้วไปปรับเงินค่าทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำหลักฐานดังกล่าวไปมอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เพราะถูกนาย ช. ฉ้อโกงนำที่ดินซึ่งถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีไปโอนขายให้แก่ตนเองทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทน ในการเวนคืนที่ดิน จำนวน ๘๒๘,๓๙๑ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดิน จำนวน ๘๒๘,๓๙๑ บาท และขอให้ศาลพิจารณารายชื่อบุคคลและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ส่วนกรณีพิพาท ในการโอนขายที่ดิน นั้น ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมที่ศาลจังหวัดระยองแล้ว คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลดังกล่าวอยู่ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา พิพากษายกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เลขที่ดิน ๑๑๙ ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เนื้อที่ ๑ ไร่ - งาน ๑๓ ตารางวา ที่ดินดังกล่าวได้ถูกเวนคืนตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนฯ เพื่อสร้างทางหลวง แผ่นดินหมายเลข ๓ สายกรุงเทพฯ - ระยอง ตอนอำเภอบ้านฉาง - อำเภอเมืองระยอง เนื้อที่ ๑ ไร่ - งาน ๑๒ ตารางวา โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนด ค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖๔,๘๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจและได้ยื่นอุทธรณ์ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ โดยขอค่าทดแทน เพิ่มเป็นเงิน ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับ แจ้งจากแขวงการทางระยองว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาอุทธรณ์และ วินิจฉัยเพิ่มค่าทดแทนให้เป็นเงิน ๘๒๘,๓๙๑ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ซึ่งอยู่ในเขตเวนคืนที่ได้ทำการรังวัดแบ่งแยกไว้แล้วไปปรับเงินค่าทดแทน

จากผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำหลักฐานดังกล่าวไปมอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ เนื่องจากได้มีการจดทะเบียนโอนขายที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีให้แก่ นาย ช. เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และ นาย ช. จดทะเบียนขายฝากที่ดินนั้น มีกำหนด ๖ เดือน ให้แก่นาย ส. เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๐ ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้ตกลงขายที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่ นาย ช. โดยตกลงกันว่า นาย ช. จะเป็นผู้ไปยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินดังกล่าวให้แก่แขวงทางระยอง ๑ ไร่ ๑๒ ตารางวา ตามจำนวนที่ดินที่ถูกเวนคืน และแบ่งแยกที่ดินส่วนที่เหลือ ๑ ตารางวา ให้แก่นาย ช. แต่ นาย ช. กลับแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินว่าผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งแปลง และต่อมานาย ช. กับ นาย ส. ร่วมกันทุจริต โดย นาย ช. ทำเป็นขายฝากที่ดินทั้งแปลงนั้น ให้แก่นาย ส. ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการโอนขายที่ดินที่ถูกเวนคืนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าถูก นาย ช. และ นาย ส. ฉ้อโกงนั้น ต่อศาลจังหวัดระยองแล้ว คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลดังกล่าว สำหรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยให้เพิ่ม นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๘ (๑) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน และ มาตรา ๒๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่นๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยปลัน และ มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า การวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใดๆ จะต้องนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดในข้อ ๙ หมวด ๒ การรับเงินค่าทดแทนว่า ในกรณีวางเงินค่าทดแทนโดยฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และเมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้แสดงหลักฐานว่าตนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในกรณีนั้นอย่างชัดเจนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้โดยไม่ชักช้า เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการวางเงินค่าทดแทน

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายได้ได้ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือมาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ก็ต่อเมื่อ (๑) มีสัญญาประนีประนอมยอมความโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือมาแสดงในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทุกคนตกลงกันได้ (๒) มีคำพิพากษาถึงที่สุดมาแสดง ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นเพราะหลักฐานทางทะเบียนที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.ท.ก.) เลขที่ ๑๒๓๗ ได้โอนเปลี่ยนแปลงตามหลักฐานสารบัญญัติทะเบียนเป็นชื่อนาย ส. แล้วจึงเป็นกรณีที่ยังมีปัญหาโต้แย้งว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยอมสามารถนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามมาตรา ๓๑ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ต่อเมื่อปัญหาโต้แย้งนั้นยุติลงโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจะสามารถจ่ายเงินค่าทดแทนที่ฝากไว้กับธนาคารออมสินนั้นให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารออมสินตามกฎหมายเช่นนั้น จึงมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ พลเอก นิยม คันสนาคม นายไพศาล กุมาลย์วิสัย นายพิระพล เซวานศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

ห้างหุ้นส่วนจำกัด พะนารถ ตามประทีป บริการยานยนต์ ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงคมนาคม ที่ ๑

กรมการขนส่งทางบก ที่ ๒

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒))

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง)

การพิจารณาคำขอเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางต่างๆ และอนุมัติเพื่อส่งเรื่องไปยังกรมการขนส่งทางบกเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยรองอธิบดีกรมการขนส่งทางบกเป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นเลขานุการ แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาคำขอเปิดเส้นทางเดินรถตู้โดยสารปรับอากาศของผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงคมนาคม กรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งมีอำนาจที่จะพิจารณานุมัติให้เข้าร่วมเดินรถในเส้นทางเฉพาะที่อยู่ในขอบข่ายการเดินรถขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเท่านั้น เมื่อหน่วยงานทางปกครองทั้งสามพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่อนุมัติ เนื่องจากเส้นทางตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกขอบข่ายเส้นทางเดินรถขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ คำขอเข้าร่วมเดินรถของผู้ฟ้องคดีย่อมตกไป การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้กระทรวงคมนาคมอนุมัติเส้นทางเดินรถตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอไว้แล้ว จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเปิดเส้นทางรถตู้โดยสารปรับอากาศจากอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ (ด้านห้างโรบินสัน) กรุงเทพฯ ถึงวิทยาลัยเทคนิคชัยบุรี อำเภอชัยบุรี จังหวัดปทุมธานี เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอนุมัติเปิดเส้นทางดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสาร

ปรับอากาศร่วมบริการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และในการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๓ มีการบิดเบือนข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และประธานคณะกรรมการฯ คัดค้านการพิจารณาที่ไม่อนุมัติให้เดินรถในเส้นทางตามคำขอ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้พิจารณาอนุมัติเส้นทางเดินรถดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งว่า คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ มีมติกำหนดเส้นทางเดินรถสำหรับรถตู้ปรับอากาศในขอบข่ายการเดินรถของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสร็จเรียบร้อยแล้ว มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๗ เส้นทาง จึงไม่สมควรกำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง (รถตู้โดยสารปรับอากาศ) ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุมัติเส้นทางเดินรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามที่ยื่นคำขอ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ยกเลิกคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ แต่ก็ไม่ได้ทำให้คำสั่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการจัดระเบียบรถตู้โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบและถูกฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และในการประชุมคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้มีมติให้หารือเรื่องของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องถูกฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ธุรการให้ข้อมูลและเอกสารต่อคณะกรรมการฯ ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องถูกฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าไม่อาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องตามฟ้อง จึงไม่ชอบ

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การกำหนดเส้นทางจำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างจังหวัด และระหว่างประเทศ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และในการพิจารณาคำขอเปิดเส้นทางรถตู้โดยสารปรับอากาศของผู้ฟ้องคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ.

๒๕๒๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบบรรดู่โดยสารปรับอากาศร่วมบริการเป็นผู้ตรวจสอบคุณสมบัติ ความถูกต้องตามคำขอเข้าร่วมในเส้นทางต่างๆ และอนุมัติเพื่อส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการบรรจุลงในเส้นทางตามที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางได้ประกาศกำหนดแล้วต่อไป ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าร่วมเดินรถโดยสารกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร สำหรับบรรดู่โดยสารปรับอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีคำขอเปิดเส้นทางรถตู้โดยสารปรับอากาศของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการจัดระเบียบบรรดู่โดยสารปรับอากาศร่วมบริการพิจารณาแล้วมีมติไม่อนุมัติ เนื่องจากการขอเปิดเส้นทางรถตู้โดยสารปรับอากาศดังกล่าวอยู่นอกขอบข่ายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และในการประชุมของคณะกรรมการจัดระเบียบบรรดู่โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ที่ประชุมมีมติให้กำหนดเส้นทางเดินรถสำหรับรถตู้ปรับอากาศซึ่งเดินรถภายในขอบข่ายการเดินรถของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสร็จเรียบร้อยแล้ว มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๑๗ เส้นทาง จึงไม่เห็นสมควรกำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง (รถตู้โดยสารปรับอากาศ) ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า การพิจารณาคำขอเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางต่างๆ และอนุมัติเพื่อส่งเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดระเบียบบรรดู่โดยสารปรับอากาศร่วมบริการ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยรองอธิบดีกรมการขนส่งทางบกเป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นเลขานุการ แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาคำขอเปิดเส้นทางเดินรถตู้โดยสารปรับอากาศของผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งมีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติให้เข้าร่วมเดินรถในเส้นทางเฉพาะที่อยู่ในขอบข่ายการเดินรถของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เท่านั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่อนุมัติเนื่องจากเส้นทางตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกขอบข่ายเส้นทางเดินรถของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คำขอเข้าร่วมเดินรถของผู้ฟ้องคดีย่อมตกไป การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติเส้นทางเดินรถตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอไว้แล้ว จึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายจรัญ ทัตถกรรม นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายหัสสุตม์ วิจิตวิริยกุล
นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายสุรพล จรรยากุล

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๒๐ (๗) และมาตรา ๒๓)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งไปยังอธิการบดีสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงว่า หากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดประสงค์จะโอนไปรับราชการที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ดำเนินการปลดภาระหนี้ทุนก่อนตามจำนวนหนี้ทุนการลาศึกษาต่อต่างประเทศที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระประมาณ ๘๑๐,๙๕๓.๔๙ บาท และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งอธิการบดีสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงว่า ผู้ฟ้องคดีทราบจำนวนหนี้ทุนที่ต้องชดใช้ตามสัญญาข้าราชการฯ แล้ว กรณีจึงต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นการยื่นคำร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ อันเป็นเรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งต้องห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณา ตามมาตรา ๒๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ คดีนี้จึงเป็นคดีที่ศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการครูในตำแหน่งอาจารย์ที่วิทยาลัยครูหมู่บ้านจอมบึง (สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ กับกรมการฝึกหัดครู (สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ) กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อไปศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก

ณ ประเทศสหราชอาณาจักร เมื่อสำเร็จการศึกษาจึงกลับเข้ารับราชการที่หน่วยงานเดิม ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์ สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงได้ขอโอนไปรับราชการในหน่วยงานดังกล่าว สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แจ้งไปยังสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏว่าไม่ขัดข้องที่จะให้ผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้ฟ้องคดียังมีข้อผูกพันในการชดใช้หนี้ทุนการศึกษาต่อต่างประเทศ สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งอธิการบดีสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโอนไปรับราชการที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะต้องดำเนินการชดใช้หนี้ทุนการลาศึกษาต่อต่างประเทศเสียก่อน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๒ แจ้งอธิการบดีสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงว่า เพื่อให้การโอนไปรับราชการยังมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ผู้ฟ้องคดีจึงจำต้องชดใช้ค่าปรับตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงได้ประสานกับกรมบัญชีกลางแล้วให้แก่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงสงวนสิทธิที่จะได้รับการชี้แจงถึงเหตุผลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้มีการปรับ กรณีการขอโอนของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการขอโอนไปรับราชการยังมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นการโอนไปยังหน่วยงานที่มีฐานะเป็นส่วนราชการเช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะรับราชการจนครบกำหนดเวลาตามสัญญาลาศึกษาต่อไป โดยไม่ผิดสัญญา เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้ชดใช้หนี้ทุนการศึกษาให้แก่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ เป็นจำนวนเงิน ๔๙๗,๐๓๙ บาท และรับว่าจะชดใช้เงินตามยอดจำนวนหนี้ทุนที่กรมบัญชีกลางยืนยันให้ชดใช้จริงให้ครบถ้วนต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ จนกระทั่งปัจจุบันผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงกรณีที่เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้หนี้ทุนก่อนโอนไปรับราชการยังหน่วยงานไม่ว่าจากสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงหรือสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ แต่อย่างไร เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อมูลจากหนังสือมติชน คอลัมน์ข้าราชการเรื่อง “ตัวอย่างคำวินิจฉัยกรรมการร้องทุกข์ ๒ เรื่องที่ควรสนใจ” โดยในคอลัมน์ดังกล่าวผู้เขียนได้หยิบยกคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะที่ ๘ กรณีร้องทุกข์ของนาย ส. เทียบเคียงกับคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะที่ ๔ กรณีร้องทุกข์ของนาง ก. ซึ่งมีเหตุแห่งการร้องทุกข์เป็นกรณีเดียวกัน กล่าวคือ ถูกหน่วยงานต้นสังกัดเรียกให้ชดใช้เงินทุนการลาศึกษาต่อตามสัญญาให้ครบถ้วนก่อนที่จะ

อนุมัติให้โอนไปรับราชการยังหน่วยงานที่สอบคัดเลือกได้ แต่ผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวทั้ง ๒ คณะแตกต่างกัน ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า หากคำสั่งของเลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้หนี้ทุนการลาศึกษาต่อ นั้น ได้พิจารณาอยู่บนฐานของมติที่ประชุมอธิบดีซึ่งไม่มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๔ ในเรื่องร้องทุกข์ของนาง ก. ดังที่ปรากฏในคอลัมน์ของหนังสือมติชนข้างต้นแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของเลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้หนี้ทุนการลาศึกษา และให้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏคืนเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าการชำระเงินค่าปรับให้แก่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๒ เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีทราบข้อมูลจากบทความว่า การจ่ายเงินค่าปรับของผู้ฟ้องคดีน่าจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงทำหนังสือร้องทุกข์ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาทันทีในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล สำหรับสัญญาข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้กระทำขึ้นเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๑ ในคดีนี้มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ลาศึกษาต่อต่างประเทศ ต้องกลับมารับราชการยังหน่วยงานต้นสังกัดเดิมเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วภายในระยะเวลา

ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าว โดยการปฏิบัติหน้าที่อาจารย์สอนหนังสือในสถาบัน
 ราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง วัตถุประสงค์แห่งสัญญาดังกล่าวนี้นี้ จึงถือว่าเป็นการดำเนินการของรัฐ
 ตามหน้าที่ที่ต้องจัดให้มีการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป อันเป็นการกระทำให้บริการสาธารณะ
 โดยตรง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดในสัญญาข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม
 ต่างประเทศแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๗ การนำกฎหมายระเบียบ
 ข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรมและเกี่ยวกับการจ่ายเงินระหว่าง
 ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมที่ใช้บังคับขณะทำสัญญาและที่จะประกาศใช้ต่อไปในภายหน้า
 ให้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้ด้วย การให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญา
 ใช้ดุลพินิจในการระงับทุนหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มอื่นใด และเรียกตัวผู้ได้รับทุน
 เดินทางกลับประเทศได้ และการให้ส่วนราชการที่กหนี่ที่ต้องชำระตามสัญญาออกจากเงิน
 บำเหน็จบำนาญและหรือเงินอื่นใดที่ผู้ได้รับทุนได้รับจากทางราชการ ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้
 มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่พบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป กรณีตาม
 คำฟ้องนี้จึงเข้าลักษณะเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙
 วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ
 ดังกล่าว และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้
 ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งไปยังอธิการบดีสถาบัน
 ราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงว่า หากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดประสงค์จะโอนไป
 รับราชการที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ดำเนินการปลดภาระหนี้ทุนก่อนตามจำนวนหนี้
 ทุนการลาศึกษาต่อต่างประเทศที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระประมาณ ๘๑๐,๙๕๓.๔๙ บาท
 และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งอธิการบดีสถาบันราชภัฏ
 หมู่บ้านจอมบึงว่า ผู้ฟ้องคดีทราบจำนวนหนี้ทุนที่ต้องชดใช้ตามสัญญาข้าราชการฯ
 ตามหนังสือสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๒ แล้ว กรณีจึงต้องถือว่า
 ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตั้งแต่วันที่ ๒๒
 มีนาคม ๒๕๔๒ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในวันที่ ๒๓
 พฤษภาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นการยื่นคำร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่ถึงเหตุ
 แห่งการร้องทุกข์ อันเป็นเรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.
 คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งต้องห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
 รับไว้พิจารณา ตามมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว
 เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ คดีนี้จึงเป็นคดีที่

ศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง
ไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล
จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี
ไว้พิจารณา

องค์คณะ นายสวัสดิ์ วัฒนายากร นายปรีชา พานิชวงศ์ นายดำริ วัฒนสิงหะ
พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๙/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายชำนาญ พรหมจันทร์ ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นางรัตนา พรหมจันทร์ ที่ ๒

แขวงกรทางสุราษฎร์ธานี ที่ ๑

บริษัท ศิริผลวัฒนา ๑๙๗๙ จำกัด ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))
 พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๔ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๓)
 พ.ร.ฎ. แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ (มาตรา ๖ (๓๒))

การดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็นงานทาง นั้น พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือได้ว่างานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นเรื่องการดำเนินการที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะ แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกระเป๋ - ขนอมแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ตาม กรณีก็ยังถือว่างานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวเป็นการดำเนินการของกรมทางหลวงซึ่งมีอำนาจโดยเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการก่อสร้างทางหลวงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางหลวงดังกล่าว เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ก่อสร้างทางหลวงสายกระบี่ - ขนอม ห่างจากบ้านของผู้ฟ้องคดี ๖ เมตร โดยระดับถนนสูง ๓ - ๕ เมตร ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหาย กล่าวคือ บ้านเกิดรอยร้าวทั้งหลังซึ่งเกิดจากแรงสั่นสะเทือนของเครื่องจักรกลที่ใช้สร้างทาง ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวได้รับผลกระทบจากแรงสั่นสะเทือนและเสียงรบกวนจากเครื่องจักรกลดังกล่าว ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่อขึ้นหรือลงจากถนนดังกล่าว และมีการวางท่อระบายน้ำขนาด ๑.๒๐ เมตร จำนวน ๒ จุดไว้ตรงกับบ้านของผู้ฟ้องคดี อาจเกิดอันตรายและทำให้บ้านเสียหายเวลาน้ำไหลหลากและการถมดินทำถนนเป็นเหตุให้รั้วบ้านแตกร้าวเสียหาย และท่อระบายน้ำออกจากสวนของผู้ฟ้องคดีถูกฝังกลบระบายน้ำไม่ได้ ทำให้น้ำท่วมขังสวนและต้นผลไม้เสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการก่อสร้างทางดังกล่าว เพื่อให้ช่วยเหลือแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้เพราะไม่อยู่ในเขตทางหลวง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับพิจารณาค่าเสียหายและชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และให้แก้ไขท่อระบายน้ำที่ตรงกับบ้านของผู้ฟ้องคดีให้ดีและปลอดภัยต่อไปด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมาช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการก่อสร้างทางหลวงของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และโดยที่มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองหรือไม่ โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักทางหลวงที่ ๑๔ กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปรับปรุงและรักษาทางหลวง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามมาตรา ๖ (๓๒) แห่ง พ.ร.ฎ. แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่างๆ

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจมีได้ทั้งกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และกรณีที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการดำเนินการเป็นรายกรณีไป หากเป็นกรณีการดำเนินการที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ก็จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำไว้โดยเฉพาะ สำหรับคดีนี้เป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการดำเนินการก่อสร้างทางหลวงสายกระบี่ - ขนอม จึงจำเป็นต้องพิจารณาเสียก่อนว่า การก่อสร้างทางหลวงเป็นเรื่องการดำเนินการที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณา พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ได้ให้นิยามคำว่า งานทาง หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า ให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่งานทาง ให้ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจ (๑) ใช้ที่ดินริมทางหลวง ซึ่งปราศจากสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลใดเป็นการชั่วคราว (๒) ใช้และเข้าครอบครองวัตถุสำหรับใช้งานทางซึ่งอยู่ในที่ดินของบุคคลใดเป็นการชั่วคราว รวมทั้งทำทางผ่านเข้าไปในที่ดินใดๆ เพื่อใช้และเข้าครอบครองวัตถุสำหรับใช้งานทางได้ด้วย มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์แก่งานทาง ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง มีอำนาจทำหรือแก้ทางระบายน้ำที่ไหลผ่านทางหลวงในระยะสองร้อยเมตรจากเขตทางหลวงได้ และมาตรา ๓๓ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของผู้อำนวยความสะดวกทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๒๙ (๑) หรือ (๒) มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๒ ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนมาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้ว จะเห็นได้ว่า การดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็นงานทางนั้น พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือได้ว่างานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นเรื่องการดำเนินการที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะ แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกระบี่ - ขนอม แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ตาม กรณีก็ยังถือว่างานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวเป็นการดำเนินการของกรมทางหลวงซึ่งมีอำนาจโดยเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ทางหลวง

พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการก่อสร้างทางหลวงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางหลวงดังกล่าว เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทฤษฎีเสียหายให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นสมควรกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมเรียบร้อยแล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการพิจารณาพิพากษาต่อไป ตามรูปคดี

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรูญ หัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงห์ นายหัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๑/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายมนูญ สาระกุล ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๔ คน

ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ที่ ๑

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๖)
 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒)
 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๘ (๑) และ (๒) มาตรา ๙ (๑) และ (๒) มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๗ ทวิ มาตรา ๕๘ วรรคสอง มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๕ มาตรา ๘๘ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒)
 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ (ข้อ ๓๓ และข้อ ๓๔)

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองถูกกล่าวหาว่าใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ผู้เสียหายจึงอาจเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๗ ทวิ ประกอบมาตรา ๘ (๑) และ (๒) และมาตรา ๙ (๑) และ (๒) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ คือ มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คนในคดีนี้จะมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองที่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

แต่โดยที่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตาม พ.ร.บ. สภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นการฟ้องคดี ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบสืบกันจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทนองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องได้โดยตรง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ จังหวัดนครราชสีมา ได้พิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณเหลือจ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง เพื่อก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) สายบ้านตลาดน้อยหน้า-สหกรณ์โคนม ตำบลปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ผิวจราจรกว้าง ๕.๐๐ เมตร ระยะทาง ๐.๒๒๕ กิโลเมตร งบประมาณ ๔๔๖,๔๐๐ บาท และได้ออกประกาศสอบราคาจ้างก่อสร้างถนน คสล. ปรากฏว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและเป็นผู้รับจ้างโครงการดังกล่าว ผู้รับจ้างตามสัญญาได้ลงมือก่อสร้างถนนและคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้รับรองการตรวจรับงานจ้าง แต่ปรากฏว่าถนนสายดังกล่าวเป็นถนนส่วนบุคคล เพราะเป็นที่ดินของนาย ช. ตกอยู่ในภาระจำยอมของที่ดินซึ่งนาง ส. เป็นเจ้าของ เจ้าของที่ดินทั้งสองแปลงไม่เคยยกที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงนำเงินงบประมาณของแผ่นดินไปก่อสร้างถนนในที่ดินของเอกชน ทำให้ทางราชการเสียหาย เพราะเงินงบประมาณจำนวนดังกล่าวเป็นเงินภาษีอากรที่เก็บมาจากประชาชน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นความผิดฐานเป็นเจ้าของงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากตำแหน่ง แต่ไม่เป็นผล จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง รื้อถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) ดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการตรวจสอบและหาผู้รับผิดชอบในการก่อสร้างถนน (คสล.) กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๔๔๖,๔๐๐ บาท แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยทุกปีต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีอื่นๆ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง และเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องได้มาจากเงินภาษีดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินงบประมาณที่ได้มาจากเงินภาษีที่จัดเก็บจากประชาชนในท้องที่ไปใช้จ่ายโดยทุจริตและผิดกฎหมาย โดยนำไปก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ในที่ดินของเอกชน ประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนย่อมเป็นผู้เสียหายโดยตรง และถูกกระทบสิทธิจากการกระทำดังกล่าว ขอศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร คือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ตามนัยมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การกระทำและความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จะต่างจากการกระทำและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่การใช้อำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจทางบริหาร โดยมีนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ไม่ว่าในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่น การใช้อำนาจหน้าที่หรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อผู้ฟ้องคดีสืบค้นกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา ๖๕ แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นข้าราชการประจำ ต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่จงใจนำเงินงบประมาณของแผ่นดินไปก่อสร้างถนนในที่ดินของเอกชน ทำให้เอกชนได้รับผลประโยชน์ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

จึงเป็นการกระทำโดยเจตนาทุจริต และทำให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง เพราะเงินงบประมาณจำนวน ๔๔๖,๐๐๐ บาท เป็นเงินภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชน จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องที่จะตรวจสอบการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีสิบสี่คนได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ได้เปิดประชุมสมัยสามัญสมัยที่ ๓ ประจำปี ๒๕๔๔ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผลการลงคะแนนปรากฏว่า iva วังใจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๒๘ คะแนน iva วังใจจำนวน ๑๑ คะแนน ดอออกเสียง ๑ คะแนน จากผู้ที่อยู่ในที่ประชุมจำนวน ๔๐ คน เป็นอันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการไ้วว้างใจจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง การกระทำของผู้ฟ้องคดีสิบสี่คนดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามกลไกที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ มีการใช้งบประมาณนอกวัตถุประสงค์ นั้น ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเลขานุการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะที่เป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจ่ายเงินหรือก้อหน้ผูกพันได้นั้นต้องมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายได้ ตามข้อ ๓๓ และข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ การใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาอนุมัติให้จัดสรรงบประมาณเหลือจ่ายจากโครงการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี ๒๕๔๔ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง เพื่อก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กสายบ้านตลาดน้อยหน้า - สหกรณ์โคนม ตำบลปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา และแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องดำเนินการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้ดำเนินการจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย

การฟ้องขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายตามความในหมวด ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๕๙ แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองถูกกล่าวหาว่าใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ผู้เสียหายจึงอาจเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ทั้งนี้ เพราะการได้รับความเสียหายของราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยไม่ชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น นั้น มีลักษณะที่จำกัดอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละท้องถิ่นเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๗ ทวิ ประกอบกับมาตรา ๘ (๑) และ (๒) และมาตรา ๙ (๑) และ (๒) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ คือ มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง และเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องเพื่อเป็นตัวแทนของราษฎรในเขตดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คนในคดีนี้จะมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองที่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดเหตุละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นทั้งเจ้าหน้าที่และผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย เป็นผู้กระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องเสียเอง ดังนั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบค้นในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทนองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องได้โดยตรง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะกำหนดให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางบริหาร มิใช่เป็นขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องได้

สำหรับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๔๔๖,๔๐๐ บาท แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง เพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องไปใช้จ่ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และศาลอาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณา ส่วนคำฟ้องในส่วนที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง รื้อถอนถนนและตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการตรวจสอบและหาผู้รับผิดชอบในการก่อสร้างถนน เป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ ได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องทั้งหมดไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นว่าให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา เฉพาะในส่วนที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๔๔๖,๔๐๐ บาท แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง และให้

ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ที่แก้คงให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง
ชั้นต้น

องค์คณะ นายเจริญ หัตถกรรม นายเฉลิมชัย วสีนนท์ พลเอก นิยม คันสนาคม
นายพีระพล เซาว์ศิริ นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๒/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

บริษัท โปร-เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด
กรรมนารักษ์

ผู้ฟ้องคดี
ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๕๘๗)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๕๑
และมาตรา ๕๒ วรรคสอง)
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานในส่วนที่ได้ทำเพิ่มเติมนอกเหนือจากสัญญาฯ ให้ผู้ว่าจ้างเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ผู้ว่าจ้างไม่ชำระเงินค่าจ้างตามที่ได้ตกลงกันไว้ให้แก่ผู้รับจ้าง จึงถือได้ว่าผู้รับจ้างได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่กรณีนี้เป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ดังนั้น การนับระยะเวลา ๑ ปี ในการฟ้องคดีนี้จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป เมื่อผู้รับจ้างนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับจ้างปรับปรุงต่อเติมอาคาร ศาลานารักษ์ จังหวัดเชียงใหม่ กับผู้ถูกฟ้องคดี ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ในระหว่างการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มเติมนอกเหนือจากสัญญาโดยไม่ได้ทำสัญญาเพิ่มเติมเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ต่อกัน และแจ้งว่าจะจ่ายค่าจ้างให้หลังจากเสร็จงาน ต่อมา เมื่องานแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ชำระเงินค่าจ้างจำนวน ๓๖๘,๑๐๐ บาท ในส่วนที่ได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มเติมนอกเหนือจากสัญญาดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ แต่ยังไม่ได้รับชำระเงิน

จำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้
ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๓๖๘,๑๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดี
ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การทำงานเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการตกลงด้วยวาจา
กับอดีตอธิบดีกรมธนารักษ์ในขณะนั้น และมีการประสานงานกันเรื่อยมา โดยผู้ถูกฟ้องคดี
ได้เตรียมการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่เนื่องจากการเปลี่ยนอธิบดีกรมธนารักษ์
จึงทำให้การสั่งการขาดช่วงลงจนเวลาล่วงเลยมาถึง ๒ ปี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถาม
หลายครั้งแต่ไม่ได้รับทราบผลการพิจารณา ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้อง
ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะ
เป็นกรมตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมีอำนาจหน้าที่
ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ
และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ
อย่างหนึ่งของรัฐ ซึ่งอาคารสถานที่สำหรับการให้บริการสาธารณะดังกล่าวเป็นถาวรวัตถุ
อันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการให้บริการสาธารณะนั้นให้บรรลุผล
เมื่อสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาธนารักษ์ จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างผู้ฟ้องคดี
กับผู้ถูกฟ้องคดี มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ การรับจ้างปรับปรุงต่อเติมอาคารของรัฐ จึงถือได้ว่า
สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาธนารักษ์ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นสัญญา
ทางปกครอง ส่วนข้อตกลงที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงด้วยวาจาเกี่ยวกับการ
ทำงานเพิ่มเติมจากสัญญาทางปกครองดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ
ซึ่งมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้กำหนดให้สัญญาดังกล่าว
ต้องทำเป็นหนังสือแต่อย่างใด แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.
๒๕๓๕ จะกำหนดให้หน่วยงานของทางราชการต้องดำเนินการทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือ
ก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวก็เป็นเพียงระเบียบภายในของทางราชการ ดังนั้น ข้อตกลง
เกี่ยวกับการทำงานเพิ่มเติมด้วยวาจาดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและถือเป็นส่วนหนึ่ง
ของสัญญาทางปกครองนั้นด้วย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้อง
ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ จะต้องยื่นฟ้อง
ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มี

เหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานในส่วนที่ได้ทำเพิ่มเติมนอกเหนือจากสัญญาฯ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินค่าจ้างจำนวน ๓๖๘,๑๐๐ บาท ตามที่ได้ตกลงกันไว้นอกเหนือจากสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ ได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ว่า ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมีได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ดังนั้น การนับระยะเวลา ๑ ปี ในการฟ้องคดีนี้ จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เตรียมการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่เนื่องจากการเปลี่ยนอธิบดีกรมธนารักษ์ จึงทำให้การสั่งการขาดช่วงลง โดยผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวมาโดยตลอด ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ นั้น ไม่อาจถือว่ามีเหตุจำเป็นอันอื่นอันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องคดีได้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวิท นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายหัสสุต วิจิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๗/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายแหวะมะ จาลง

ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. การบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามและได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลาซึ่งเป็นองค์กรทางศาสนาให้ดำรงตำแหน่งอิหม่ามประจำมัสยิดก็เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้นำศาสนาอิสลามประจำมัสยิด อันเป็นการดำเนินการตามศาสนบัญญัติของศาสนาอิสลามที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดและคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรสูงสุดทางศาสนา การที่คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งอิหม่าม เป็นการดำเนินกิจการทางศาสนาขององค์กรทางศาสนา ซึ่ง พ.ร.บ. การบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้จัดระบบความสัมพันธ์ของบุคคลและระบบการปกครองเพื่อควบคุมดูแลกิจการทางศาสนาอิสลามตามศาสนบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะตามความเชื่อในศาสนาดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจึงมิใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี กล่าวคือ เมื่อปีพ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอิหม่ามมัสยิดยามี ซึ่งเป็นมัสยิดกลางประจำอำเภอยะหา จังหวัดยะลา ตามคำสั่งลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ หลังจากได้รับการแต่งตั้งแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม รวมทั้งปฏิบัติตามหลักการของศาสนาอิสลามตลอดมา ต่อมา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้พ้นจาก

ตำแหน่งอิหม่ามประจำมัสยิดดังกล่าว ตามคำสั่งลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการในอันที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียผลประโยชน์ของมัสยิด ขัดต่อ พ.ร.บ. การบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลาดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบธรรม เพราะไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการสอบสวน การพิจารณา การยื่นคำร้องคัดค้าน และการวินิจฉัยคำร้องคัดค้าน กรณีให้คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่ไม่ได้รับการแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๕ สอบถามความคืบหน้าผลการอุทธรณ์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ สอบถามความคืบหน้าผลการอุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย แต่จนกระทั่งบัดนี้ยังไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด และให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลา และผู้ถูกฟ้องคดีจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นองค์กรหน่วยงานทางปกครอง คำสั่งถอดถอนของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นอิหม่ามและกรรมการอิสลามประจำมัสยิดตลาดยะหา ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้รับคดีนี้ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การนับถือศาสนาและการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ สำหรับการดำเนินกิจการทางศาสนาอิสลาม นั้น พ.ร.บ. การบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้จัดระบบความสัมพันธ์ของบุคคลและระบบการปกครองเพื่อควบคุมดูแลกิจการทางศาสนาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ถือศาสนาอิสลามและการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรทางศาสนาอิสลาม จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการทางศาสนา มิใช่กิจการทางปกครอง ย่อมไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้อง

ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอิหม่ามประจำมัสยิดยามี ซึ่งเป็นมัสยิดกลางประจำอำเภอยะลา จังหวัดยะลา ตามคำสั่งของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งอิหม่ามประจำมัสยิดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบธรรม จึงได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่มิได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือสอบถามความคืบหน้าผลการอุทธรณ์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทย และสอบถามผลการอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นที่ยุติตามที่กฎหมายกำหนด และให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลาที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งอิหม่ามประจำมัสยิดดังกล่าว นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามและได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลาซึ่งเป็นองค์กรทางศาสนาให้ดำรงตำแหน่งอิหม่ามประจำมัสยิดยามี ก็เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้นำศาสนาอิสลามประจำมัสยิด อันเป็นการดำเนินการตามศาสนบัญญัติของศาสนาอิสลามที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดและคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรสูงสุดทางศาสนา การที่คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลา มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งอิหม่าม ประจำมัสยิดยามี เป็นการดำเนินกิจการทางศาสนาขององค์กรทางศาสนา ซึ่ง พ.ร.บ. การบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้จัดระบบความสัมพันธ์ของบุคคลและระบบการปกครองเพื่อควบคุมดูแลกิจการทางศาสนาอิสลามตามศาสนบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะตามความเชื่อในศาสนาดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงมิใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายพีระพล เชาว์ศิริ นายเฉลิมชัย วสีนนท์ นายจรูญ ทัศนธรรมพลเอก นิยม ศันสนาคม นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นางราณี ต้นก่อหลวง ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นางสาวแคทลียา ต้นก่อหลวง ที่ ๒

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๙)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๗)

จากหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เคยยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ดำเนินการเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย ก. ฉบับลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔ ซึ่งแสดงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รู้อยู่แล้วว่าตนถือโฉนดที่ดินผิดแปลงจึงยื่นคำขอให้แก้ไข แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการแก้ไขและมีได้ชี้แจงเหตุผลแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหมด ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ชอบแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพักอาศัยอยู่บ้านเลขที่ ๓๐ /๑๒ ตำบลสำโรงเหนือ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๓๐๓๕ เลขที่ ๗๙๒๑ ตำบลสำโรงเหนือ (สำโรงฝั่งเหนือ) อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ มาตั้งแต่สร้างบ้าน เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดสมุทรปราการได้นำประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดี เรื่องการยึดทรัพย์ของศาลล้มละลายกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ล.๖๓๓/๒๕๔๓ มาติดประกาศไว้ที่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพักอาศัย โดยระบุว่าศาลล้มละลายกลางได้มีหมายบังคับคดี

ให้จัดการยึดทรัพย์ของจำเลยในคดี และเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดทรัพย์ของจำเลยที่ ๒ คือ นาย ม. แล้ว ได้แก่ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๓๐๓๕, ๒๑๓๔๒๔, ๒๑๓๔๒๕ และ ๒๑๓๔๒๖ เลขที่ดิน ๗๙๒๑, ๗๙๑๒, ๗๙๑๓ และ ๗๙๑๔ ตำบลสำโรงเหนือ (สำโรงฝั่งเหนือ) อำเภอเมืองสมุทรปราการ (พระโขนง) จังหวัดสมุทรปราการ พร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเป็นการติดประกาศยึดบ้านและระบุที่ดินผิดพลาด กล่าวคือ บ้านและที่ดินของนาย ม. คือ บ้านเลขที่ ๓๐/๑๑ ตำบลสำโรงเหนือ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๓๕๖๒ เลขที่ดิน ๘๑๑๘ ตำบลสำโรงเหนือ (สำโรงฝั่งเหนือ) อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ สาเหตุของความผิดพลาดดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีในการแบ่งแยกโฉนดที่ดิน โดยลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์สลับกันระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับนาย ก. เจ้าของกรรมสิทธิ์ในขณะนั้น ซึ่งต่อมาได้ขายให้กับนาย ม. ทำให้โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๓๕๖๒ เลขที่ดิน ๘๑๑๘ ตำบลสำโรงเหนือ (สำโรงฝั่งเหนือ) อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ระบุชื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และเป็นที่ตั้งของบ้านเลขที่ ๓๐/๑๒ ส่วนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๓๐๓๕ เลขที่ดิน ๗๙๒๑ ตำบลสำโรงเหนือ (สำโรงฝั่งเหนือ) อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ระบุชื่อนาย ก. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และเป็นที่ตั้งของบ้านเลขที่ ๓๐/๑๑ ในขณะที่แบ่งแยกโฉนดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ออกไปตรวจสอบพื้นที่และมิได้ให้ผู้ครอบครองที่ดินชี้ระวางแนวเขตด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่า เพิ่งรู้ว่ามีกรออกโฉนดที่ดินสลับชื่อกันเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีนำประกาศยึดทรัพย์ดังกล่าวข้างต้นมาติดไว้ที่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพักอาศัย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขโฉนดที่ดินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ รวมทั้งมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดสมุทรปราการ ชะลอการขายบ้านและที่ดินที่พิพาทไว้ก่อน จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการแก้ไขโฉนดที่ดินเป็นที่เรียบร้อย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ชอบหรือไม่ เห็นว่า การที่

ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้อง รวมทั้งกระบวนการพิจารณาที่ดำเนินมาภายหลังจากนั้น ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบดังกล่าว แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้มีการเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้อง จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และตามข้อ ๓๖ (๑) ข้อ ๓๗ วรรคสอง ข้อ ๔๖ และข้อ ๔๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุที่ทำให้มีการเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องดังกล่าว ต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุที่มีอยู่แล้วในขณะยื่นคำฟ้องนั้น ซึ่งนอกจากกรณีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องที่ได้มีคำสั่งเช่นนั้นไปโดยผิดหลงในข้อเท็จจริงแล้ว แม้ในกรณีที่ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุดังกล่าว ในขณะที่มีคำสั่งรับคำฟ้อง หากแต่มาปรากฏในภายหลัง ศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องรวมทั้งกระบวนการพิจารณาที่ดำเนินมาภายหลังจากนั้น เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนถึงวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก แล้วพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่อยู่ในเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง ตามความในหมวด ๓ และหมวด ๗ แห่งระเบียบดังกล่าว สำหรับคดีนี้ จากหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เคยยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ดำเนินการเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย ก. ฉบับลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔ ซึ่งแสดงว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รู้อยู่แล้วว่าตนถือโฉนดที่ดินผิดแปลงจึงยื่นคำขอให้แก้ไข แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีได้ดำเนินการแก้ไขและมีได้ชี้แจงเหตุผลแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหมด ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณา

องค์คณะ นายจรูญ หัตถกรรม นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายหัสสุตมิ วิจิตวิริยกุล
นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๒/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นางสาวสุชิน พันทะ

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน อันเป็นคำขอเพื่อยุติข้อพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อประมาณกลางปี ๒๕๔๔ นาย ร. ได้บุกรุกโดยนำรถแบ็คโฮเข้าไปไถปรับที่ดินในความครอบครองและทำประโยชน์ ๑ แปลงของผู้ฟ้องคดีที่ดินตั้งอยู่ที่บ้านนิคมสหกรณ์หนองแด้ หมู่ที่ ๑๑ ตำบลคำอาฮวน อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร โดยนาย ร. อ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าว พร้อมกับแสดงเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๖๗๓ ตำบลคำอาฮวน อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร เนื้อที่ ๘-๐-๔๑ ไร่ ผู้ฟ้องคดีได้ไปตรวจสอบเรื่องจึงทราบว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมุกดาหารได้ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๓๕๖๗๓ ให้แก่นาย จ. เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ทับที่ดินในความครอบครองและทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ตรวจสอบและพิจารณาเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๖๗๓ ดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีทราบว่า ได้ตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมุกดาหารแล้ว เห็นว่า

การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๖๗๓ ตำบลคำอาฮวน อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คดีนี้เป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมุกดาหารได้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๖๗๓ ตำบลคำอาฮวน อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ทั้ที่ดินในความครอบครองและทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๖๗๓ และเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ขอให้ตรวจสอบและพิจารณาเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๖๗๓ ดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๖๗๓ ออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๖๗๓ ดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วว่า กรณีเป็นการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าระยะเวลาการฟ้องคดีนี้เป็นไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๖๗๓ ดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเป็นการฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีที่มีคำขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินแล้วเห็นว่า คำขอในกรณีนี้เป็นคำขอเพื่อยุติข้อพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา ๔๙ แห่ง

พระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและ
จำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายจรัญ ทัศนธรรม นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายหัสสุตม์ วิทิตวิริยกุล
นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๙/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

นางบุญมา ภารสำราญ

ผู้ฟ้องคดี

กรมที่ดิน ที่ ๑

กระทรวงมหาดไทย ที่ ๒

จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๒)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๒ และลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๓ แจ้งให้มารดาของผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาทภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่ง เมื่อมารดาของผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจับกุมมารดาของผู้ฟ้องคดีและดำเนินคดีขอหาบุกรุก เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ อย่างช้าที่สุด คือ วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เมื่อปรากฏว่า ขณะนั้นยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับ คดีปกครอง มารดาของผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิของตนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเยียวยา ความเดือดร้อนหรือเสียหายในขณะนั้น แต่มารดาของผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าว จนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีและร้องทุกข์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนาง ม. ต่อมา นางมีมารดาของผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมมีสิทธิรับมรดกของผู้ตาย ขณะที่มารดาของผู้ฟ้องคดียังมีชีวิตอยู่ เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เลขที่ ๑๙๐๗ จำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ ๘ ไร่ ๒ งาน ๓๕ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลสมเด็จ อำเภอสุมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยที่ดินดังกล่าว มารดาของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนออกหลักฐานหนังสือรับรอง

การทำประโยชน์ดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงทับที่ดินของมารดาของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งจังหวัดกาฬสินธุ์ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๒ และคำสั่งลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๓ แจ้งให้มารดาของผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยบริวารรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่ง มารดาของผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย จึงถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและถูกดำเนินคดีข้อหาบุกรุก เป็นเหตุให้มารดาของผู้ฟ้องคดีเกิดความกลัวต่อเจ้าหน้าที่จึงไม่กลับเข้าไปทำนาตั้งแต่บัดนั้น ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีกับพวกที่เสียสิทธิได้ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอสมเด็จเจ้าที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงรุกร้าเอกสารสิทธิของมารดาของผู้ฟ้องคดี และนายอำเภอสมเด็จได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับคำตอบที่แน่ชัด และเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ทนายความไปทำการยื่นคำขอตรวจสอบเอกสารที่สำนักงานที่ดิน พบว่า ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงเป็นที่ดินคนละแปลงกับที่นาของมารดาของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาของผู้ฟ้องคดี และสร้างความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้แก่มารดาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิง ที่ได้ออกทับที่ดินของมารดาของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งยกเลิกการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเพิกทราบความจริงว่า ที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิง ที่รุกร้าที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาของผู้ฟ้องคดีที่ถูกผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพิกถอน นั้น เป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผิดจากตำแหน่งระวางรูปถ่ายทางอากาศ และผู้ฟ้องคดีเพิกทราบเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ คดีของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ขาดอายุความ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับมรดกจากมารดาผู้ตาย อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิง เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๑ ทับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาของผู้ฟ้องคดี และได้มีการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินของมารดาของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นลักษณะคดีพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองจะรับคดีพิพาทลักษณะนี้ไว้พิจารณา ก็ต่อเมื่อผู้เสียหายได้ฟ้องคดีต่อศาล ภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๒ และคำสั่งลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๓ แจ้งให้ มารดาของผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาทภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่งของพนักงาน เจ้าหน้าที่ เมื่อมารดาของผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจับกุมมารดาของผู้ฟ้องคดี และดำเนินคดีขอหาบุกรุก ก็เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุด ก็คือวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นั้นเอง เมื่อปรากฏว่า ขณะนั้นยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับ คดีปกครอง นาง ม. มารดาของผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิของตนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเยียวยา ความเดือดร้อนหรือเสียหายในขณะนั้น แต่นาง ม. มารดาของผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการ ดังกล่าวจนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีและร้องทุกข์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำฟ้องต่อ ศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ทราบความจริงจากรูปถ่าย ทางอากาศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ว่า ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงเป็นที่ดิน คนละแปลงกับที่นาของมารดาของผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงข้อต่อสู้ที่ผู้ฟ้องคดีควรหยิบยกขึ้นมาในคดี หาเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะฟ้องคดีที่พ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วใหม่ได้ และการฟ้องคดีนี้มีได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณา ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีใช้คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะหรือสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครอง สูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายหัสสุตติ วิทิตวิริยกุล นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรัญ ทัตถกรรม
นายดำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๑/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นางมาลินี หน่อทอง

ผู้ฟ้องคดี

เทศบาลเมืองบ้านหมี่

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๙)

เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ จึงอาจนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้วเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องคดี จนถึงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นเวลาถึงเจ็ดเดือนเศษ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันสำหรับการยื่นฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นครูประจำเขตตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งตามทะเบียนข้าราชการส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองบ้านหมี่ ได้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีได้เคยรับราชการที่กระทรวงศึกษาธิการ ตำแหน่งครูโรงเรียนวัดบางกระพี้ และต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ทางราชการได้เปิดโรงเรียนเทศบาลทั่วประเทศโดยขอรับครูประจำเขตเข้าสอนตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขอโอนเข้ารับราชการเป็นครูที่โรงเรียนเทศบาลบ้านหมี่เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๖ และผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าเป็นการโอนโดยการอนุมัติรับบำเหน็จเป็นกรณีพิเศษ เวลาราชการ สิทธิอื่นๆ มีผลบังคับใช้ต่อเนื่อง ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีระเบียบว่าด้วยเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญของราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งผู้ที่จะได้รับการพิจารณารับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญจะต้องมีระยะเวลาการรับราชการตั้งแต่ ๒๕ ปีขึ้นไป ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีและสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๑ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับเงินค่าครองชีพตามระเบียบดังกล่าว เพราะหากนับระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ผู้ฟ้องคดีถูกให้ออกจากราชการฐานหย่อนความสามารถ รวมเวลาราชการของผู้ฟ้องคดี

ไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่าขาดคุณสมบัติที่จะได้เงินดังกล่าวเนื่องจากเวลา
ราชการไม่ถึง ๒๕ ปี เพราะไม่สามารถนับอายุราชการต่อเนื่องได้ตามหนังสือสำนักงาน
เทศบาลเมืองบ้านหมี่ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี
ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องโดยขอความเป็นธรรมจากศาล

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดี
ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเพราะเหตุ
ไม่ยอมปรับอัตราเงินเดือนใหม่ตามคำสั่งรัฐบาล เป็นอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท
แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับปรับเงินเดือนให้กับพนักงานครูที่อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกันถึง ๒ ราย
โดยไม่ยอมปรับให้ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้าง
ในคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น
หน่วยงานทางปกครองได้ปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญโดยมิชอบตามระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญของราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖)
พ.ศ. ๒๕๓๔ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ.
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจ
วินิจฉัยคดีปกครองในขณะนั้น แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิดำเนินการในเรื่องดังกล่าว
แต่ประการใด การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของ
ศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งในกรณีดังกล่าว
กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้
หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่า
ผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน
๒๕๔๓ ซึ่งขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ จึงอาจนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔
ที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้วเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องคดี จนถึงวันที่ ๒๕
ตุลาคม ๒๕๔๔ ที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นเวลาถึงเจ็ดเดือนเศษ จึงเป็นการ
ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันสำหรับการยื่นฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับ
คำฟ้องไว้พิจารณาได้ สำหรับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะฟ้อง
ผู้ถูกฟ้องคดี เพราะเหตุไม่ยอมปรับอัตราเงินเดือนใหม่ตามคำสั่งรัฐบาล เป็นอัตราเดือนละ

๓,๐๐๐ บาท นั้น เป็นความเข้าใจของผู้ฟ้องคดีไปเองว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับอัตราเงินเดือนให้กับพนักงานครูรายอื่นที่อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเงินค่าครองชีพตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญของราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔ มิใช่การปรับอัตราเงินเดือนให้กับพนักงานครู ผู้รับบำนาญของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด และปรากฏว่าพนักงานครูที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ไม่ได้รับเงินช่วยค่าครองชีพเนื่องจากขาดคุณสมบัติเรื่องอายุราชการเช่นเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายอำพล สิงห์ไกรวินท์
นายจรัญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

สืบตำรวจโท อรุณ ศิริสังข์สุนทร

ผู้ฟ้องคดี

ประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๙)
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดระยะเวลาบังคับให้ ก.ตร. ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งระยะเวลาอันสมควรที่จะถือเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์เทียบเคียงได้จากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ ก.ตร. ได้รับอุทธรณ์ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันพ้นกำหนดดังกล่าว ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับกรณีที่ผู้อุทธรณ์มิได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว และ ก.ตร. ยังมิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้นั้นให้แล้วเสร็จ กรณีนี้ผู้อุทธรณ์อาจมีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ และย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. หรือนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือชี้แจงจาก ก.ตร. แต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้อุทธรณ์เห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่ง ผบ.หมู่ กก.ตชด.๔๔ อำเภอเมือง จังหวัดยะลา ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ ๑๔๔ หมู่ ๔ ตำบลวังใหญ่ อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา โดยผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งให้ออกจากราชการตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยไม่เป็นธรรม ไม่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนได้กระทำการสอบสวนโดยมิชอบด้วยระเบียบกฎหมาย ร่วมกันปลอมแปลงเอกสารและร่วมกันใช้เอกสารปลอม จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกให้ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยด่วน

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ติดตามเรื่องที่ได้อุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ โดยได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมต่อผู้ถูกฟ้องคดีถึง ๓ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ อีกทั้ง ได้ติดต่อสอบถามความคืบหน้าจากกองอุทธรณ์และร้องทุกข์อยู่เป็นประจำ แต่ได้รับคำตอบว่าขณะนี้เรื่องอยู่ที่นิติกร

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า แม้ว่าเรื่องของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.ตร. ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครอง ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีได้มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดระยะเวลาบังคับให้ ก.ตร. ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จเมื่อใดก็ตาม แต่การที่ ก.ตร. มิได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ในปัญหาว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ที่จะถือเป็นเกณฑ์ในเบื้องต้นว่า ก.ตร. ควรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าใดนั้น เมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่เกินสามสิบวัน ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ร่วมกับระยะเวลาในการพิจารณา

อุทธรณ์โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งไม่เกินหกสิบวัน ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน รวมเป็นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์นั้น แล้ว ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ระยะเวลาอันสมควรดังกล่าว ได้แก่ ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ก.ตร. ได้รับอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ก.ตร. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ โดยเร็วแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ต่อศาลได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเร่งรัด การพิจารณาอุทธรณ์ของตนก่อนแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันพ้นกำหนดดังกล่าวซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ สำหรับกรณีที่ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมิได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล ภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และ ก.ตร. ก็ยังมีได้พิจารณา อุทธรณ์ของผู้ยื่นให้แล้วเสร็จ กรณีนี้ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอาจมีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ ผู้อุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยย่อมมีสิทธิร้องขอเป็นหนังสือเพื่อให้ ก.ตร. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดได้อยู่ตลอดไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับหนังสือ ชี้แจงเกี่ยวกับเหตุที่ทำให้มีการพิจารณาล่าช้าหรือได้รับหนังสือชี้แจงแต่ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยเห็นว่าไม่มีเหตุผล ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก็ย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. เพื่อให้ ก.ตร. เร่งรัดการพิจารณาดังกล่าว หรือนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือชี้แจงจากก.ตร. แต่เป็น คำชี้แจงที่ผู้อุทธรณ์เห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี ตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยด่วน นั้น เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้ ก.ตร. พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีนี้ คือ วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.ตร. ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่

รัฐหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายอำพลสิงห์โกวิท นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายหัสสุตติ วิฑิตวิริยกุล นายจรูญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๗/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นางยุพิน วัฒนอังสุธร ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายชิงชัย สรรค์วงศ์ ในฐานะผู้จัดการมรดก

ของนางชลิ้ม หวานเสนาะ ที่ ๒

กรมทางหลวง ที่ ๑

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๙ วรรคสอง)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๑)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๕)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๙)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อสั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าทดแทนหลังจากที่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำได้ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะพิจารณาหนังสือขอความเป็นธรรมของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ แต่เนื่องจากการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนได้เสมอถ้าเห็นว่าคำสั่งนั้นเป็นไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าค่าทดแทนที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม

ต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๗๓๕ เลขที่ดิน ๒๘ ตำบลนายายอาม อำเภอนายายอาม (ท่าใหม่) จังหวัดจันทบุรี เนื้อที่ ๓ งาน ๘๕ ๙/๑๐ ตารางวา และที่ดินดังกล่าวได้ถูกเวนคืนตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓ สายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนอำเภอกาบัง-จันทบุรี พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๔๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๘๕,๙๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนดังกล่าวไปแล้วเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๙ และยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๓๙ ขอค่าทดแทนเพิ่มในอัตราไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ เพิ่มค่าทดแทนที่ดินจากไร่ละ ๔๐๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๓ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทราบว่าที่ดินแปลงข้างเคียงซึ่งถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนจากการวินิจฉัยอุทธรณ์ในอัตราไร่ละ ๓,๖๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ แต่ได้รับการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ โดยอ้างว่า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีแนวทางกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้อัตราไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ก็ไม่มีอำนาจที่จะให้เงินค่าทดแทนเกินไปจากความต้องการของผู้อุทธรณ์ซึ่งพอใจในราคาค่าทดแทนตามคำขอนั้นได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาไร่ละ ๓,๖๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๓,๔๗๓,๑๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับจากวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๙ จนถึงวันฟ้องคดีเป็นดอกเบี้ย ๑,๔๑๐,๙๔๖ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๘๘๔,๐๔๖ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๓,๔๗๓,๑๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คดีนี้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๔๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๘๕,๙๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว และได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอค่าทดแทนเพิ่มในอัตราไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรีประเมินราคาไว้ โดยเชื่อโดยสุจริตว่าน่าจะมีค่าเพียงเท่าราคาประเมินนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ต่อมาภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อเพื่อขอรับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นจึงได้ทราบว่าเป็นที่ดินแปลงข้างเคียงซึ่งถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทน ๓,๖๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงได้ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามนัยมาตรา ๒๘ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งได้ตราเพิ่มขึ้นตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ข้อ ๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะสั่งแก้ไขจำนวนเงินเสียใหม่ได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับปฏิเสธที่จะให้อำนาจนั้น โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีแนวทางกำหนดค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีไว้ในอัตราไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ก็ไม่มีอำนาจที่จะให้เงินค่าทดแทนเกินไปจากความต้องการของผู้อุทธรณ์ซึ่งพอใจในราคาค่าทดแทนตามคำขอนั้นได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขาดประโยชน์อันพึงได้ตามสิทธิอันชอบด้วยกฎหมาย จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในฐานะผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ผู้ฟ้องคดียังไม่เห็นพ้องด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอันเกิดขึ้นใหม่แล้วได้โต้แย้งและเรียกร้องค่าทดแทนเพิ่มเติมตามความเป็นจริงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ได้รับการปฏิเสธ และจนถึงบัดนี้ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้ออมรับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด และการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าความเป็นจริง แต่กำหนดค่าทดแทนที่ดินข้างเคียงสูงกว่า ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ด้วยเหตุผลดังกล่าว ขอให้

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองกลางเป็นรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รัฐมนตรีจึงมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมเพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และมาตรา ๓ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๖ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อสั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าทดแทนหลังจากที่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำได้ ดังนั้นจึงเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะพิจารณาหนังสือขอความเป็นธรรมของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ แต่เนื่องจากการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนได้เสมอถ้าเห็นว่าคำสั่งนั้นเป็นไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าค่าทดแทนที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ว่าเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะได้แจ้งผลการพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนเป็นไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขออุทธรณ์เพิ่มค่าทดแทนไว้ตามหนังสือกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๓ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อไร ต่อจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่แขวงทางจันทบุรีให้ไปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายค่าทดแทนแก่กลุ่มเจ้าของที่ดินที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งมากกว่าที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีถึงไร่ละ ๒,๘๐๐,๐๐๐ บาท จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่นั้น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตาม

กฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงอยู่ภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไปหากผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นสมควรกำหนด

องค์คณะ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย นายพีระพล เขาวนศิริ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๓/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

นางแหม่ม อึ้นนา

ผู้ฟ้องคดี

นายอำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๖๖ วรรคสอง)

พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
(มาตรา ๙ (๑๐) มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๗ ทวิ (๒)
และมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
๒๕๕๓ (ข้อ ๗๗)

เมื่อพิจารณาคำขอให้ศาลมีคำสั่งชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ ออกไปจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาล แล้วเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ แทนตำแหน่งที่ว่างลงในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในวันดังกล่าวได้ เนื่องจากยังคงเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้าม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และจะเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น คำฟ้องจึงมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตราการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ ประกอบกับการขาดสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคันเพียงหนึ่งคน ย่อมไม่น่าจะมีผลกระทบถึงขั้นที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคันทั้งหมดที่มีอยู่ นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลมิได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอแล้วต่อมาศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคำพิพากษาที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีนี้จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษามาในภายหลังเมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนตำแหน่งที่ว่างลงแล้ว กรณีจึงมีเหตุที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ก่อนการพิพากษา โดยมีคำสั่งให้ชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
วังคัน หมู่ที่ ๔ ออกไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ตามมาตรา ๖๖
วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๓๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน
หมู่ที่ ๔ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๓
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเป็นเจ้ามือหวยเถื่อน และมี
พฤติกรรมอันควรเชื่อได้ว่าเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีประวัติและ
ไม่เคยได้รับทราบว่ามีกรรณการร้องเรียนผู้ฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคย
แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบและไม่เคยตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตลอดจนไม่เคย
เรียกผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาล
มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ และขอให้มีคำสั่งชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ ออกไปจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาล

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ออกไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา
หรือมีคำสั่งในคดีนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิก
ภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ โดยมิได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี
ทราบข้อกล่าวหา และผู้ฟ้องคดีมิได้มีโอกาสโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานของตน นั้น
เนื่องจากกรณีนี้มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่าเป็นเจ้ามือหวยเถื่อน
และเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด หากมีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงข้อกล่าวหา จะก่อให้เกิด
ผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ และการที่ตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ มีสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบลเพียงคนเดียว ย่อมทำให้โอกาสในการได้รับการจัดทำบริการ
สาธารณะจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคันลดน้อยลงเพราะขาดเสียงสนับสนุน
นอกจากนี้ อาจทำให้ผู้บริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดเสถียรภาพในการบริหารงาน

และยังทำให้การจัดทำบริการสาธารณะหรือการปฏิบัติงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
วังคันชะงักงัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ชะลอ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ ออกไปก่อน

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๖๖ วรรคสอง
แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนด
มาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบ
ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่
การบริหารงานของรัฐ ประกอบกับข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่ง
ของศาล และผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์
ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยอนุโลม ดังนั้น การกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง
เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาสำหรับคดีนี้ จึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา
สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง คำฟ้องต้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตราการหรือ
วิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ โดยต้องให้เป็นที่น่าพอใจของศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจ
จะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกร้อง หรือ
ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และ
ประการที่สองจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
และปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ เมื่อพิจารณาคำฟ้องที่มีคำขอให้
ศาลมีคำสั่งชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ ออกไปจนกว่า
จะมีคำพิพากษาของศาล แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ แทนตำแหน่งที่ว่างลงในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖
ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในวันดังกล่าวได้ เนื่องจากยังคงเป็นผู้ที่มีลักษณะ
ต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ประกอบมาตรา ๙ (๑๐) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การ
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และ
จะเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น คำฟ้องจึงมีมูล
และมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตราการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ มีประเด็น
ที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว
ก่อนการพิพากษา จะเป็นปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐหรือไม่ นั้น
เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ย่อมต้องถือว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนเป็นผู้แทนของราษฎรทุกหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น โดยมีได้จำกัดความเป็นผู้แทนของราษฎรเพียงเฉพาะหมู่บ้านหนึ่งหมู่บ้านใด ประกอบกับมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน ที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ เนื่องจากเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรมแล้ว การขาดสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคันเพียงหนึ่งคน ย่อมไม่น่าจะมีผลกระทบถึงขั้นที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคันทั้งหมดที่มีอยู่ นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลมีได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ แล้วต่อมาศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคำพิพากษาที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีนี้จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามมาในภายหลังเมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนตำแหน่งที่ว่างลงแล้ว ฉะนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยมีคำสั่งให้ชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ ออกไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้ชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังคัน หมู่ที่ ๔ ออกไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้

องค์คณะ นายเฉลิมชัย วสีนนท์ นายจรัญ ทัศนธรรม พลเอก นิยม ศันสนาคม พลเอก นิยม ศันสนาคม นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายสันติชัย อภรณ์ศรี ที่ ๑ กับพวกรวม ๖ คน

ผู้ฟ้องคดี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ทราบกฎระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๔ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีจะจัดการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีทั้งหมดที่ศูนย์รังสิตตลอด ๔ ปี จนจบการศึกษา ตามมติสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๙ ในขณะที่สมัครเข้าศึกษาแล้วก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าศูนย์รังสิตยังไม่มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนหลายประการ การให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษารุ่นปีการศึกษา ๒๕๔๔ ที่จะขึ้นชั้นปีที่ ๒ ต้องไปเรียนที่ศูนย์รังสิต จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการศึกษาและยอมทำให้การเรียนการสอนไม่มีประสิทธิภาพอันส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติของสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมติของที่ประชุมคณบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดังกล่าวแล้ว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาชั้นปีที่ ๑ ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ กำหนดให้นักศึกษาชั้นปีที่ ๑ (รุ่นปีการศึกษา ๒๕๔๔) ที่จะขึ้นชั้นปีที่ ๒ ในปีการศึกษา ๒๕๔๕ เรียนที่ศูนย์รังสิต ซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานีในปีการศึกษา ๒๕๔๕ ต่อไป ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกลับมาเรียนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งตั้งอยู่ที่ท่าพระจันทร์ได้ โดยที่ศูนย์รังสิตยังไม่มีความพร้อมหลายประการ เช่น ด้านอาคารสถานที่ที่จะใช้ในการเรียนการสอน ห้องสมุดอุปกรณ์สำหรับนักศึกษาและอาจารย์ที่จะใช้ในการเรียนการสอน บุคลากร และการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน เป็นต้น จึงทำให้การเรียนการสอนไม่มีประสิทธิภาพและยังเพิ่มภาระด้านค่าใช้จ่ายแก่นักศึกษา นอกจากนี้ ที่ประชุมคณบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๔ กำหนดให้มีกระบวนการควบคุมการจดทะเบียนของนักศึกษาระดับปริญญาตรีทุกคณะตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๔ เป็นต้นไป โดยให้จดทะเบียนเรียนได้เฉพาะในรายวิชาที่เปิดสอนที่ศูนย์รังสิต และห้ามมิให้จดทะเบียนเรียนในรายวิชาที่เปิดสอนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์ จึงทำให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพการศึกษา และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการศึกษาของนักศึกษา อีกทั้งยังทำให้เกิดข้อจำกัดในการเลือกจดทะเบียนรายวิชาตามโครงสร้างหลักสูตร เนื่องจากไม่สามารถเลือกเรียนได้ตามแผนการศึกษาที่ได้วางไว้ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กระทำไปโดยใช้ดุลพินิจที่มีขอบ เพราะมิได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบในด้านคุณภาพทางการศึกษา และผลกระทบด้านอื่นๆ อย่างเพียงพอ และไม่เป็นไปตามขั้นตอนของโครงการย้ายการเรียนของนักศึกษาระดับปริญญาตรีไปที่ศูนย์รังสิต ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการศึกษาวิจัย จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ โต้แย้งมติดังกล่าวต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ และมติที่ประชุมคณะบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๔

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งสองข้อหาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องพิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังและนำมาใช้ประกอบในการพิจารณาคำฟ้องข้อหาที่หนึ่ง นั้น คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงเนื่องจากการกำหนดให้นักศึกษาระดับปริญญาตรีทุกคณะต้องไปเรียนที่ศูนย์รังสิตนั้นเกิดจากมติสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๙ และมติสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๒ มิใช่เกิดจากระเบียบการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาตามที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี โดยระเบียบการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเพียงการนำมติของสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดังกล่าวมาแจ้งให้ผู้สมัครเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยทราบเท่านั้น และถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกจะได้ทราบถึงระเบียบดังกล่าวก่อนเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้แสดงความยินยอมไว้ล่วงหน้าในความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้บริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่เคยมีโอกาสได้ทราบมาก่อนเลยว่า การจัด

การเรียนการสอนระดับปริญญาตรีที่ศูนย์รังสิตยังมีปัญหาและข้อบกพร่องต่างๆ มากมาย ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาอย่างรุนแรง จนได้รับการคัดค้านจากนักศึกษาและอาจารย์ส่วนข้างมากของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่านักศึกษาทั่วไป รวมทั้งผู้ฟ้องคดีก็มีระเบียบกำหนดให้ต้องศึกษาต่อในปีการศึกษา ๒๕๔๕ ที่ศูนย์รังสิต มาปฏิเสธความรับผิดชอบในความไม่เหมาะสมของการจัดการเรียนการสอนที่ศูนย์รังสิต ไม่ได้ นอกจากนี้ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่มีข้อความใด กำหนดว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจะต้องมากถึงขนาดใดจึงจะเพียงพอที่จะนำมากล่าวอ้างเพื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เหตุผลของศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นเหตุผลที่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย และการที่ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๖ แห่ง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งจัดการศึกษาระดับปริญญา มีอำนาจดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง ดังนั้น การจัดการสอนระดับปริญญาตรีที่ศูนย์รังสิตของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการตัดสินใจทางการบริหารซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี มีดุลพินิจได้ตามที่เห็นควร นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า อำนาจดังกล่าวมิได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจดำเนินการใดๆ หรือมีคำสั่งใดๆ ก็ได้ตามที่ต้องการ โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ต้องรับผลจากคำสั่งทางปกครอง หรือโดยไม่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าเป็นการ สร้างภาระให้เกิดกับผู้ต้องรับคำสั่งทางปกครองจนเกินสมควร หรือโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า ได้ใช้ทางเลือกที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติให้เป็นผลดีได้ยิ่งกว่าหรือไม่ แต่ประการใด ดังนั้น การใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังต้องอยู่ในขอบเขตของการตรวจสอบของศาลปกครอง

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในข้อหาที่สอง นั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเอามติของที่ประชุมคณบดีครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๔ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ไปดำเนินการควบคุมการจดทะเบียนเรียนของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นกรณีที่ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้เนื่องจากการมีคำสั่งควบคุมการลงทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของนักศึกษาทั่วไปในการเลือกเรียนวิชาในระดับชั้นปีต่างๆ ที่เคยมีมาแต่เดิม ตามหลักเสรีภาพในการศึกษาและหลักสิทธิ

อัครวิวินิจฉัยในการกำหนดจัดกระบวนการเรียนตามความเหมาะสมของนักศึกษาแต่ละคน อีกทั้ง บทบัญญัติในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่มีข้อความใดระบุว่า การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น นอกจากนี้ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นยังเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้นัดไต่สวนคำร้องขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวและเรียกให้คู่กรณีทำคำชี้แจงเพิ่มเติมแล้ว จึงเห็นได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินการตรวจพิจารณาคำฟ้องตามข้อ ๓๕ ข้อ ๓๗ และข้อ ๗๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้วว่า เป็นคำฟ้องที่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาในเวลาต่อมา นั้น คำสั่งดังกล่าวจึงมิชอบ และได้วินิจฉัยเกินเลยไปกว่าการพิจารณาความถูกต้องสมบูรณ์ของคำฟ้อง โดยมีการรับฟังข้อเท็จจริงนอกเหนือไปจากข้อเท็จจริงในคำฟ้อง และข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการไต่สวนคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว มาวินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีโดยตรง กล่าวคือ ได้มีการวินิจฉัยโดยรับฟังจากคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ตรวจสอบทำคำโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อกล่าวอ้างตามคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวได้ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินการแสดงพยานหลักฐานแล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถแสดงหลักฐานและข้อเท็จจริงให้เห็นได้ว่า คำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและเหตุผล อันจะมีผลทำให้ผลการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไปได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป และให้ส่งสำนวนกลับไปดำเนินกระบวนการพิจารณาในองค์คณะตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอื่นซึ่งมิใช่องค์คณะเดิมที่ได้มีคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า แม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดในระเบียบการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๔ ว่า ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๔ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีจะจัดการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีทั้งหมดที่ศูนย์รังสิตตลอด ๔ ปีจนจบการศึกษา ตามมติสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๙ และผู้ฟ้องคดีได้ทราบกฎระเบียบดังกล่าวในขณะที่สมัครเข้าศึกษาแล้วก็ตาม ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าเป็นนักศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีมติครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ และที่ประชุมคณบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีมติครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๔

ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าศูนย์รังสิต ยังไม่มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนหลายประการ เช่น อาคารสถานที่ที่จะใช้ในการเรียนการสอน ห้องสมุดอุปกรณ์สำหรับนักศึกษาและอาจารย์ที่จะใช้ในการเรียนการสอน บุคลากร และการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน จนสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีมติครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาความพร้อมขึ้น การให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษารุ่นปีการศึกษา ๒๕๔๔ ที่จะขึ้นชั้นปีที่ ๒ ต้องไปเรียนที่ศูนย์รังสิต จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการศึกษาและย่อมทำให้การเรียนการสอนไม่มีประสิทธิภาพอันส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติของสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมติของที่ประชุมคณบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดังกล่าวแล้ว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายพีระพล เซาว์ศิริ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๔/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

พลอากาศตรี ภูซงค์ สุนทรธัย

ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

แม้ว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะมีใช้ส่วนราชการ หรือมิใช่รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนของข้าราชการ จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บริหารกองทุนดังกล่าวปฏิเสธไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว และตราบไต่ที่ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นสมาชิกกองทุนอยู่ ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ก่อนเกษียณอายุราชการได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตาม พ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๔๐ โดยสำคัญผิดจากการโฆษณาที่เชิญชวนให้ข้าราชการทั่วไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนดังกล่าวว่า เมื่อสมัครเป็นสมาชิกแล้วบำเหน็จบำนาญไม่ลดลง แต่กลับได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เคยประสานไปยังกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และได้รับคำอธิบายว่า สูตรการคำนวณของระบบเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ นั้นข้าราชการจะได้รับบำเหน็จบำนาญจากระบบกองทุนดังกล่าวมากกว่าระบบบำเหน็จบำนาญที่มีอยู่เดิม ซึ่งหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกจนเกษียณอายุราชการ

ในปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเงินตามที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อขอลาออกจากการเป็นสมาชิก และมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๒ ขอรทาบผลการพิจารณาการขอลาออกจากสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ รวมทั้งมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ ขอให้พิจารณาทบทวนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (การเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) ซึ่งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ และลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งว่าไม่สามารถให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ กองทัพอากาศซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีจึงต้องหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีเข้ากองทุนดังกล่าวต่อไป ตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และแจ้งให้ทราบว่าจะเอกสารและตัวเลขจากการคำนวณในวันที่ประชาสัมพันธ์ ซึ่งดำเนินการโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้ระบุอย่างชัดแจ้งว่าเป็นเพียงการประมาณการและใช้ประกอบการตัดสินใจเท่านั้น ส่วนการที่เงินบำนาญลดลงเกิดขึ้นเนื่องจากการปรับสูตรในการคำนวณเงินบำนาญ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินชดเชย เงินประเดิม และผลประโยชน์ตอบแทนอีกจำนวนหนึ่งด้วย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการไม่มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนการเป็นสมาชิกได้เพราะการสมัครเป็นสมาชิกเป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของผู้ฟ้องคดีนับแต่วันสมัครเป็นสมาชิก และขอให้กองทุนฯ คืนเงินสะสมจำนวนประมาณ ๖,๕๙๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระเงินดังกล่าวเสร็จสิ้น และขอให้กรมบัญชีกลางจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๓) เป็นต้นไป

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ในหลักกฎหมายมหาชนนั้นมิได้คำนึงถึงหลักความสมัครใจของคู่กรณีแต่อย่างใด การยินยอมสมัครใจผูกพันตามคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองนั้น มิใช่เงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องหมดสิทธิในการฟ้องคดีตามหลักกฎหมายมหาชน การยกเงื่อนไขเรื่องความเดือดร้อนหรือเสียหาย

เพื่อไม่รับคำฟ้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายมหาชน และเห็นว่าการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น มิได้คำนึงถึงความสมัครใจในการทำนิติกรรม เนื่องจากได้กำหนดความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไว้ด้วย ซึ่งเงื่อนไขเช่นนั้นจะเกิดจากความสมัครใจหาได้ไม่และเห็นว่าการสมัครใจเกิดจากเอกสารของฝ่ายปกครอง ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ และเหตุของความเดือดร้อนหรือเสียหายเกิดขึ้นโดยตรงจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิใช่เกิดจากความสมัครใจทำนิติกรรมของผู้ฟ้องคดีเพราะความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเกิดขึ้นและเสร็จสิ้นก่อนการสมัครใจทำนิติกรรม และถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยบิดเบือน (Abuse of power) หรือบิดผันเกินขอบเขตหรือเกินวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ขัดหลัก Ultra vires และหลักเออาร์ดีเอาเปรียบ กับทั้งศาลปกครองกลางได้ให้ความเห็นไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแพ่งและศาลปกครองกลางตามความเห็นที่ ๑๒/๒๕๔๔ ว่า คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากกองทุนบำเหน็จบำนาญเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ถอนฟ้องจากศาลแพ่งมาฟ้องที่ศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากความเดือดร้อนเสียหายเกิดขึ้นหลังจากผู้ฟ้องคดีสมัครเป็นสมาชิกแล้ว และเกิดจากเอกสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำขึ้นมีข้อผิดพลาดและบกพร่องอย่างรุนแรงในเรื่องการคำนวณบำเหน็จบำนาญที่แสดงไว้ว่า หากผู้ฟ้องคดีสมัครเป็นสมาชิกแล้ว ส่วนต่างของบำนาญในระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและระบบปัจจุบันจะต่างกันเพียง ๒,๓๘๗ บาท ต่อเดือน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าต่างกันถึง ๑๒,๔๒๘.๗๔ บาท ต่อเดือน และเมื่อเปรียบเทียบเงินผลประโยชน์ในเอกสารแล้ว เห็นว่า ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะน้อยกว่าระบบปัจจุบันเป็นเงิน ๘,๕๕๕.๔๑ บาท ต่อเดือน ซึ่งถ้าเก็บเงินส่วนต่างนี้ไว้ ๑๔ ปี ตามระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะเก็บเป็นเงินได้ ๔๗๙,๑๒๐ บาท ในขณะที่ระบบบำนาญปัจจุบันจะเก็บเงินได้ ๒,๐๘๘,๐๒๘ บาท แสดงให้เห็นว่าข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นไปตามเอกสาร ซึ่งตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๓๑ ได้วางหลักให้มีการแจ้งสิทธิและหน้าที่ให้คู่กรณีทราบในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการจำกัดสิทธิคู่กรณีและต้องแจ้งให้ทราบอย่างเพียงพอ เช่น เมื่อสมัครเป็นสมาชิกแล้วจะลาออกไม่ได้หรือหากมีอายุราชการเหลือ ๓-๕ ปี ไม่สมควรเป็นสมาชิกเพราะได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า เป็นต้น มิใช่แจ้งเฉพาะกรณีที่ผลประโยชน์

ฝ่ายเดียวเพื่อต้องการให้มีการสมัครสมาชิกเป็นจำนวนมาก ข้อมูลดังกล่าวจึงถือเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริง ดังนั้น การสมัครเป็นสมาชิกของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรม คือ สำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรม ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะ และยกขึ้นอ้างได้เสมอ นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังขัดต่อหลักกฎหมายมหาชน เรื่อง หลักของความได้สัดส่วน และถ้ายังคงบังคับตามคำสั่งดังกล่าวต่อไปจะเกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีมากขึ้น และที่สำคัญสามารถเพิกถอนได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงใดหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์ต่อคู่กรณี ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการมีพยานหลักฐานใหม่และมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์ต่อคู่กรณี โดยเห็นได้จากจำนวนเงินที่แตกต่างกันในเรื่องการรับบำนาญของระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและระบบปัจจุบัน และผู้ฟ้องคดีได้เคยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วแต่กลับเพิกเฉย หรืออาจเพิกถอนโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ในกรณีที่คำสั่งนั้นทำขึ้นโดยการแสดงข้อความที่ปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง อาจเพิกถอนเมื่อใดก็ได้ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคดีนี้ไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๔๒ บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการสมัครเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่เมื่อเป็นสมาชิกแล้วผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิประโยชน์เป็นเงินจำนวนมาก โดยเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับลดน้อยลง แตกต่างกับการที่ไม่เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเงินบำเหน็จบำนาญมากกว่า ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือขอลาออกจากการ

เป็นสมาชิกกองทุน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือว่าไม่มีอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิก เนื่องจากการเป็นสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงเมื่อออกจากราชการเท่านั้น โดยเป็นไปตาม พ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๙ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าตราบใดที่ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นสมาชิกกองทุนอยู่ ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับ เมื่อพิจารณาสถานะของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว แม้ว่าการกองทุนดังกล่าวจะมีใช้ส่วนราชการ หรือมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนของข้าราชการ จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บริหารกองทุนดังกล่าวปฏิเสธไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว และโดยที่กรณีนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายเฉลิมชัย วสินนท์ นายจรัญ หัตถกรรม พลเอก นิยม ศันสนาคม นายพีระพล เซวณศิริ นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๗/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายลี สายมายา

ผู้ฟ้องคดี

กรมที่ดิน ที่ ๑

กระทรวงมหาดไทย ที่ ๒

จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

การที่จังหวัดกาฬสินธุ์ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๒ และคำสั่งลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๓ แจ้งให้มารดาของผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาทภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่ง แต่มารดาของผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจับกุมบริวารของมารดาผู้ฟ้องคดีและดำเนินคดีข้อหาบุกรุก เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุด คือ วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เมื่อปรากฏว่าขณะนั้นยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับคดีปกครอง มารดาของผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิของตนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในขณะนั้น แต่มารดาของผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการดังกล่าวจนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีและร้องทุกข์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนาง บ. ต่อมา นาง บ. มารดาของผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมมีสิทธิรับมรดกของผู้ตาย ขณะที่มารดาของผู้ฟ้องคดียังมีชีวิตอยู่ เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์เลขที่ ๑๙๒๐ จำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ ๑๑ ไร่ ๓ งาน ๖๐ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลสมเด็จ อำเภอสุมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยที่ดินดังกล่าว

มารดาของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนออกหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว ต่อมา ทางราชการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิง เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๑ ทับที่ดินของมารดาของผู้ฟ้องคดี จำนวนเนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๘๐ ตารางวา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๒ และคำสั่งลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๓ แจ้งให้มารดาของผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยบริวารรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่ง มารดาของผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย จึงถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมบริวารมารดาของผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีข้อหาบุกรุก เป็นเหตุให้มารดาของผู้ฟ้องคดีเกิดความกลัวต่อเจ้าหน้าที่จึงไม่กล้าเข้าไปทำนาตั้งแต่บัดนั้น ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีกับพวกที่เสียสิทธิได้ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอสมเด็จ ว่า ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงรुकล้ำเอกสารสิทธิของมารดาของผู้ฟ้องคดี และนายอำเภอสมเด็จได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับคำตอบที่แน่ชัด และเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ทนายความไปยื่นคำขอตรวจสอบเอกสารที่สำนักงานที่ดิน พบว่า ที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงเป็นที่ดินคนละแปลงกับที่นาของมารดาของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้เพิกถอนสิทธิหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาของผู้ฟ้องคดี อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่มารดาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิง ที่ได้ออกทับที่ดินของมารดาของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งยกเลิกการเพิกถอนสิทธิหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเพิกทราบความจริงว่าที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงที่รुकล้ำที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาผู้ฟ้องคดีที่ถูกผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพิกถอน นั้น เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผิดจากตำแหน่งระวางรูปถ่ายทางอากาศและผู้ฟ้องคดีเพิกทราบเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ คดีของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ขาดอายุความ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับมรดกจากมารดาผู้ตาย อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิง เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๑ ทับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาผู้ฟ้องคดี และได้มีการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินของมารดาผู้ฟ้องคดี โดยมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงและยกเลิกการเพิกถอนสิทธิหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถึงพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่าใช้อำนาจตามกฎหมายออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของมารดาผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และใช้อำนาจเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของมารดาผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งเป็นการโต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นประเด็นหลัก ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองจะรับคดีพิพาทลักษณะนี้ไว้พิจารณาก็ต่อเมื่อผู้เสียหายได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๒ และคำสั่งลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๓ แจ้งให้มารดาของผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาทภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมารดาของผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจับกุมบริวารของมารดาผู้ฟ้องคดีและดำเนินคดีข้อหาบุกรุก ก็เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดก็คือวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นั้นเอง เมื่อปรากฏว่าขณะนั้นยังมิได้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับคดีปกครอง นาง บ. มารดาของผู้ฟ้องคดีก็ขอที่จะใช้สิทธิของตนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในขณะนั้น แต่นาง บ. มารดาของผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการดังกล่าว จนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีและร้องทุกข์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ทราบความจริงจากระวางรูปถ่ายทางอากาศว่าที่สาธารณประโยชน์โคกหนองอีเลิงเป็นที่ดินคนละแปลงกับที่นาของมารดาผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของ

ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงหาเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะนำคดีที่พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดมาฟ้องต่อศาลได้ไม่ เมื่อการฟ้องคดีนี้มีได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับเรื่องไว้พิจารณา ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีใช้คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลอื่นที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายหัสสุตม์ วิจิตวิริยกุล นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรัญ หัตถกรรม
นายดำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๗/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายเสวต เวียนทอง

ผู้ฟ้องคดี

ผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติการภาคเหนือ

(ผู้จัดการสำนักงานบริการโทรศัพท์เชียงใหม่ ๔ เดิม) ที่ ๑

กรรมการผู้จัดการบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

(ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เดิม) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))

การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ แต่ผู้ฟ้องคดีและบริวารไม่เคยใช้บริการออดิโอเท็กซ์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชำระค่าบริการส่วนนี้ ส่วนค่าเช่าโทรศัพท์และค่าบริการอื่นได้ชำระแล้ว นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้เช่าและผู้ให้เช่า อันเนื่องมาจากสัญญาเช่าโทรศัพท์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นคดีพิพาททางแพ่ง มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าโทรศัพท์หมายเลข ๐ ๕๓๒๗ ๖๓๗๒ กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เพื่อใช้ในสำนักกฎหมายของผู้ฟ้องคดีมากกว่า ๑๐ ปีแล้ว โดยเสียค่าใช้จ่ายบริการปกติประมาณเดือนละไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ต่อมา องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ส่งใบแจ้งหนี้การใช้โทรศัพท์ประจำเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดี มีจำนวนเงินที่ต้องชำระถึง ๔,๖๐๙.๕๖ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นเรื่องผิดปกติเนื่องจากมีการเรียกเก็บค่าบริการออดิโอเท็กซ์ ซึ่งเป็นบริการเกี่ยวกับการทนายปัญหาชิงรางวัลและผู้ฟ้องคดีไม่เคยใช้บริการประเภทนี้มาก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอตรวจสอบการใช้โทรศัพท์ไปยังสำนักงานบริการโทรศัพท์เชียงใหม่ ๔ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ และยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยใช้บริการออดิโอเท็กซ์มาก่อน แต่ในขณะที่ยังไม่ได้รับคำตอบ

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ส่งใบแจ้งหนี้ประจำเดือนธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งมียอดเงินที่ต้องชำระ ๒,๘๘๐.๔๔ บาท โดยยังคงมีการเรียกเก็บค่าบริการอัตโนมัติที่เข้ามาให้ผู้ฟ้องคดีอีก ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๕ ยืนยันความผิดพลาดในการคิดค่าบริการพร้อมคำชี้แจงต่างๆ ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่แทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จะทำการตรวจสอบความถูกต้องของค่าบริการตามที่ผู้ฟ้องคดีชี้แจง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แจ้งเลิกสัญญาเช่าโทรศัพท์หมายเลขดังกล่าวกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ คัดค้านการออกคำสั่งเลิกสัญญาเช่าคู่สายและวงจรเช่าโทรศัพท์หมายเลขนี้ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงส่งเจ้าหน้าที่สองคนไปตรวจสอบที่สำนักกฎหมายของผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ทั้งสองเห็นว่ามีความเหมาะสมเพียง ๔ คน ทำงานด้านเอกสารคดีความ ไม่มีเวลาให้บริการที่ไร้สาระ จึงได้ข้อสรุปและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าใช้โทรศัพท์ ๒,๑๗๘.๕๒ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชำระให้จนครบถ้วนแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบการใช้โทรศัพท์ดังกล่าวพร้อมกับแจ้งจำนวนเงินที่ค้างชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือยืนยันความถูกต้องว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยใช้บริการอัตโนมัติที่กซ์และจะไม่รับผิดชอบ แต่ได้ชำระค่าใช้บริการที่ไม่ใช่อัตโนมัติที่กซ์จำนวน ๖๘๐.๕๒ บาท ไปครบถ้วนแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าใช้บริการอัตโนมัติที่กซ์จำนวน ๔,๗๓๗.๘๖ บาท ไปชำระภายใน ๑๕ วัน มิฉะนั้น จะงดให้บริการและแจ้งเลิกสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดียังคงยืนยันว่าตนมิได้ใช้บริการในส่วนนี้ จึงไม่ยอมชำระเงินจำนวนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงสั่งงดให้บริการการใช้โทรศัพท์หมายเลขดังกล่าว ทั้งๆ ที่ตามหลักฐานการตรวจสอบ ก่อถึงขั้นที่ก่ความเสี่ยงการใช้โทรศัพท์หมายเลขดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีระบุว่าผู้ใช้ คือ นาย อ. อายุประมาณ ๒๐ ปี อยู่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีได้ทำงานอยู่ที่สำนักกฎหมายของผู้ฟ้องคดี และผู้ที่ทำงานในสำนักกฎหมายของผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีผู้ใดรู้จักบุคคลดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งงดการให้บริการใช้โทรศัพท์หมายเลข ๐ ๕๓๒๗ ๖๓๗๒ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่สามารถติดต่อกับลูกความและบุคคลทั่วไปได้ตามปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีคำสั่งงดใช้โทรศัพท์หมายเลข ๐ ๕๓๒๗ ๖๓๗๒ และให้เปิดเชื่อมคู่สายโทรศัพท์ หมายเลขดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีใช้บริการเช่นเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ดำเนินบริการสาธารณะเอง และเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องถูกควบคุมดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและมติของคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจกับเอกชนสามารถก่อนติดสัมพันธ์กันได้สองกรณี คือ กรณีแรก เอกชนมาใช้บริการของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจนั้นถือเป็นเอกชนคนหนึ่ง หากพิพาทกันตามที่กำหนดไว้ในสัญญาทางแพ่ง ก็อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม และกรณีที่สอง หากรัฐวิสาหกิจใช้อำนาจเหนือเอกชนและไม่ใช่ประเด็นพิพาทกันตามสัญญาทางแพ่ง ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้หมายเรียกสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเข้ามาพิจารณาตามหลักกฎหมายมหาชนเพื่อให้สิ้นความแห่งคดีหรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าโทรศัพท์หมายเลข ๐ ๕๓๒๗ ๖๓๗๒ จากผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าใช้บริการและค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระโดยยืนยันว่าตนและบริวารมิได้ใช้บริการออดิโอเท็กซ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงงดการให้บริการโทรศัพท์หมายเลขดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การงดให้บริการโทรศัพท์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สัญญาเช่าโทรศัพท์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสัญญาเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ ซึ่งปรากฏว่ามีค่าบริการออดิโอเท็กซ์ตามหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีบันทึกไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีและบริวารไม่เคยใช้บริการออดิโอเท็กซ์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชำระค่าบริการส่วนนี้ ส่วนค่าเช่าโทรศัพท์และค่าบริการอื่นได้ชำระแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้งดให้บริการโทรศัพท์แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้เช่าและผู้ให้เช่าอันเนื่องมาจากสัญญาเช่าโทรศัพท์ ระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นคดีพิพาททางแพ่ง มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายไพศาล กุศลย์วิสัย นายพีระพล เซวณศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์
พลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายนิพนธ์ มั่นเกษม ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายสมศักดิ์ อินน้อย ที่ ๒

นายวิโรจน์ คงเมือง ที่ ๓

ผู้กำกับการณ์โรงเรียนตำรวจภูธร ๖ ที่ ๑

ผู้บัญชาการเรือนจำกลางนครสวรรค์ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙)

พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๕)

กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา
ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปิดทางสาธารณะซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ใช้ติดต่อกันตลอดมาเป็นระยะเวลา ๔๐ ถึง ๕๐ ปี เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้ทางสาธารณะดังกล่าวต้องใช้เส้นทางใหม่ที่ไกลและคับแคบเป็นอันตรายต่อการสัญจรไปมา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย นั้น เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับภาระจำยอมและสิทธิในการใช้ที่พิพาทซึ่งอยู่ในที่ราชพัสดุ อันเป็นคดีพิพาททางแพ่ง มิใช่คดีพิพาททางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่อาศัยในหมู่ ๑๐ ตำบลนครสวรรค์ตก ได้ใช้ทางสาธารณะที่แยกจากถนนพหลโยธินผ่านทางโรงเรียนตำรวจภูธร ๖ ไปบ้านสันคู อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ ติดต่อกันมาประมาณ ๔๐ ถึง ๕๐ ปี ต่อมา โรงเรียนตำรวจภูธร ๖ และเรือนจำชั่วคราวคลองโพธิ์ ได้ร่วมกันปิดทางสาธารณะดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องมาใช้เส้นทางด้านหลังการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งเส้นทางดังกล่าวคับแคบรถไม่สามารถวิ่งสวนทางกันได้ ทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดทางที่ปิดกั้นไว้ แต่ได้รับคำชี้แจง

ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปิดเส้นทางด้านหลังให้ราษฎรใช้เข้าออกไปสู่ถนนสายเอเชียและถนนที่เทศบาลตัดใหม่ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแม้ว่าเทศบาลจะก่อสร้างถนนให้ใหม่ก็ไม่สามารถจะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ เพราะเส้นทางที่เปิดให้ใช้ไกลมากและคับแคบเป็นอันตรายต่อการสัญจรไปมา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดทางสาธารณะที่ใช้สัญจรไปมาแต่เดิม ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้ราษฎรใช้พื้นที่บริเวณเขตติดต่อกันที่โรงเรียนตำรวจภูธร ๖ ที่ราษฎรเคยใช้เป็นทางสัญจรไปมาได้เหมือนเดิม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดทางเข้าออกเป็นการฉุกฉินในระหว่างที่ศาลยังไม่ได้พิจารณาพิพากษาคดีนี้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดทางพิพาทเป็นการฉุกฉิน

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ชุมชนได้ใช้ถนนที่พิพาทมาร่วม ๑๐๐ ปี จึงเป็นทางสาธารณะหรือภาระจำยอมไปแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๗ ต่อมา เมื่อมีการสร้างโรงเรียนตำรวจภูธร ๖ จึงได้ย้ายถนนมาอยู่ทางด้านเหนือประมาณ ๔๐๐ ถึง ๕๐๐ เมตร และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ก่อสร้างอาคารพร้อมกับปรับปรุงพื้นที่ จึงได้มีคำสั่งปิดถนนดังกล่าวอย่างถาวร การสั่งปิดถนนดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการระงับสิทธิของบุคคลในการที่จะใช้ทางสาธารณะดังกล่าว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง การที่ไปปิดทางสาธารณะหรือยกเลิกภาระจำยอมย่อมเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นและให้มีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป และขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดถนนที่พิพาทตามคำขอของผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาประเด็นเดียวว่าการปิดถนนที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้หรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้และดูแลที่ราชพัสดุจากกระทรวงการคลัง ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปิดทางสาธารณะ

ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ใช้ติดต่อกันตลอดมาเป็นระยะเวลา ๔๐ ถึง ๕๐ ปี เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้ทางสาธารณะดังกล่าวต้องใช้เส้นทางใหม่ที่ไกลและคับแคบเป็นอันตรายต่อการสัญจรไปมา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย นั้น เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับภาระจำยอมและสิทธิในการใช้ที่พิพาทซึ่งอยู่ในที่ราชพัสดุ อันเป็นคดีพิพาททางแพ่ง มิใช่คดีพิพาททางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และไม่พิจารณาคำขอที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดทางพิพาทเป็นการผูกมัดนั้น ชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายเฉลิมชัย วสินนท์ นายจรัญ ทัตถกรรม พลเอก นิยม ศันสนาคม
นายพีระพล เซาว์นศิริ นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายกระมล ทองธรรมชาติ ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายผัน จันทรปาน ที่ ๒

นายศักดิ์ เตชาชาญ ที่ ๓

ประธานวุฒิสภา (พลตรี มนูญกฤต รูปขจร) ที่ ๑

กับพวกรวม ๖ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๓๐๔ วรรคสาม) พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง) พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๓)

การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งก่อนส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง ตามนัยมาตรา ๖๓ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มิใช่เป็นการใช้อำนาจในการออกกฎหมายหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่เป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ ส่วนการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการพิจารณาคำร้องขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง นั้น แม้ว่าจะพบบัญญัติในรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จะไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบคำร้องขอถอดถอนไว้ อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ในมาตรา ๓๐๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเจตนารมณ์ในการใช้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นเองหรือผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งว่าคำร้องขอถอดถอนไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือ

ไม่ชอบด้วย พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหน้าที่ต้องไต่สวนให้ปรากฏเป็นที่แน่ชัดก่อนว่าคำร้องขอถอดถอนนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าชอบด้วยกฎหมายแล้วจึงจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ แต่หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่การมีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในข้อหานี้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตามมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีร่วมกับองค์คณะตามคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดกรณีพันตำรวจโท ท. จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามมาตรา ๒๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดโดยการลงมติในองค์คณะปรากฏว่า มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๘ เสียง ซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามและเป็นเสียงข้างมากเห็นว่าพันตำรวจโท ท. ไม่มีความผิดตามมาตรา ๒๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ พลตรี ส. กัปปาก ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มจำนวน ๕๙ คน ได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามและนาย จ. ซึ่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากอีกคนหนึ่งว่าได้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวโดยมีพฤติการณ์สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและในการยุติธรรม รวมทั้งขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๕๘ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีทั้งสามและนาย จ. ออกจากตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยในคำร้องขอถอดถอนมิได้ระบุพฤติการณ์ที่ร้ายแรงผิดปกติหรือส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ

ในการยุติธรรม หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และมีได้ระบุงุยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๖๑ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ตรวจสอบเรื่องดังกล่าวและไม่ได้เห็นว่า คำร้องขอถอดถอนไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ พลตรี ส. และผู้ริเริ่มได้นำคำร้องแบบรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อ ซึ่งอ้างว่ามีจำนวน ๖๐,๐๐๐ คน ไปยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีได้ระบุงุยานหลักฐานหรือเบาะแส ตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้ตรวจสอบความถูกต้องด้วยเช่นกัน กรณีการยื่นคำร้องขอถอดถอนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ตามมาตรา ๖๓ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในอันที่จะดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่า คำร้องขอถอดถอนถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว จึงมีอำนาจหน้าที่ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเดียวกันโดยเร็ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ทำการตรวจสอบให้ครบถ้วนและถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด แต่กลับมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปทันที ทั้งที่วันที่ ๑๖ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นวันเสาร์และอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ กับทั้งไม่เคยเปิดเผยหรือแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งไม่เป็นธรรมและตัดสิทธิในการโต้แย้งชั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ทนายความยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประธานคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ และได้ยื่นหนังสือคัดค้านเพิ่มเติมต่อประธานคณะกรรมการดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้ส่งหนังสือขอให้ถอดถอนพร้อมทั้งรายชื่อผู้ริเริ่มและผู้เข้าชื่อถอดถอนไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือประมาณวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รู้หรือควรจะรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ตรวจสอบคำร้องให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากระยะเวลาสั้นมากและทนายความผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้าน

ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้ด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิด ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดก็ต้องยื่นคำร้องขอถอดถอนพร้อมเอกสารประกอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หาได้ทำเช่นนั้นไม่ กลับมอบหมายให้นาย ป. ซึ่งเป็นกรรมการ ป.ป.ช. อีกคนหนึ่งพิจารณาคำร้องขอถอดถอนต่อไป และนำเรื่องนี้เสนอต่อที่ประชุม คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้พิจารณาเรื่องถอดถอนของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ด้วย ซึ่งก่อนหน้านั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ แจ้งให้นายความผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทราบ และยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามมาตรา ๖๑ แห่ง พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อถอดถอนเป็นหน้าที่ของ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ต่อมา นายความผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ขอเรื่องและคำร้องขอถอดถอนคืนมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามกฎหมายให้ครบและถูกต้องภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ และมีหนังสือ ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้คืนเรื่องและคำร้องขอถอดถอนพร้อมเอกสารประกอบ กลับไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามกฎหมายให้ครบถ้วน และถูกต้องภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หาได้ปฏิบัติเช่นนั้นไม่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการ กระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และทำให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตาม พ.ร.ป. ว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลกระบวนการ และขั้นตอนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิด ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องส่งคำร้องขอถอดถอนพร้อมเอกสารประกอบคืน ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปดำเนินการให้ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ปฏิบัติ ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕ ขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบส่วนตัวด้วย และฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเติม ประกอบด้วย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นาย ก. ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และฐานะส่วนตัว เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และนาย ร. ในฐานะกรรมการ ป.ป.ช. และฐานะส่วนตัว เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๕ ให้รับคำร้องขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยมีได้พิจารณาคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีในเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้ตรวจสอบคำร้องขอถอดถอนให้ถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด และได้พิจารณาเรื่องให้ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งคำร้องขอถอดถอนพร้อมเอกสารคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้พิจารณาคำร้องขอถอดถอนและเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ พิจารณาลงมติ และได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ต่อสื่อมวลชนและสาธารณชน และจัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่าจะดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีต่อไป โดยไม่คำนึงว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแล้วหรือไม่ รวมทั้งในวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้แถลงต่อสื่อมวลชนว่าตนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีสิทธิรับคำร้องขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอถอดถอนและตรวจสอบผู้เข้าชื่อและคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อจำนวนประมาณ ๖๐,๐๐๐ ราย นั้นให้ครบถ้วนและถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการลัดขั้นตอนหรือผิดขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่คืนเรื่องถอดถอนให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ และทนายความผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือโต้แย้งคัดค้านไปแล้วหลายฉบับ นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ออกแถลงการณ์กับจัดทำข่าวการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนและสาธารณชนโดยมิชอบ ก็เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและเสียชื่อเสียงและทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกไต่สวนโดยมิชอบ และทนายความของผู้ฟ้องคดีก็ถูกคอลัมน์ของหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งหมิ่นประมาทว่าเป็นทนายโจร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งดังนี้ ๑. เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ส่งคำร้องขอถอดถอนพร้อมทั้งเอกสารประกอบการขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไต่สวน ๒. มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนคำร้องขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีทั้งสาม พร้อม

เอกสารประกอบการขอลอตถอนให้ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องและครบถ้วน ตามที่กฎหมายกำหนด ๓. มีคำสั่งทุเลาคำสั่งทางปกครองของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ หรือขอให้ ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเป็นการเร่งด่วนและฉุกเฉิน โดยมีคำสั่ง ให้ผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ ชะลอหรือระงับการไต่สวนผู้ฟองคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมี คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนี้ ๔. ในกรณีที่ศาลพิจารณาเห็นว่าเอกสารขอลอตถอนและ เอกสารประกอบไม่มีลักษณะเป็นคำร้องตามกฎหมายและไม่สมควรที่จะมีคำสั่งตามคำขอ ข้อ ๑ และข้อ ๒ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้คำร้องขอลอตถอนผู้ฟองคดีเป็นอันตกไป ๕. ในกรณี ที่ศาลเห็นว่าคำขอของผู้ฟองคดีตามข้อ ๔ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ขอให้ศาล ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป ๖. เพิกถอนมติของผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ ที่ให้รับคำร้องขอลอตถอนผู้ฟองคดีไว้พิจารณาและที่ให้ดำเนินการไต่สวนผู้ฟองคดีต่อไป ๗. ห้ามมิให้ผู้ผูกฟองคดีที่ ๒ ถึงผู้ผูกฟองคดีที่ ๖ ดำเนินการไต่สวนหรือกระทำการใดๆ ต่อไปเกี่ยวกับคำร้องขอให้ลอตถอนผู้ฟองคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำสั่งหรือ คำพิพากษาในคดีนี้ และ ๘. ห้ามมิให้ผู้ผูกฟองคดีที่ ๒ ถึงผู้ผูกฟองคดีที่ ๖ แกลงการณให้ สัมภาษณ์หรือให้ข่าวเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนคำร้องขอให้ลอตถอนผู้ฟองคดีเป็นการ ชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ และให้ยกคำขอการกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเสีย รวมทั้งคำขอที่ว่าหากคำขอของผู้ฟองคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็ขอให้ส่งเรื่อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณามีคำสั่งต่อไป นั้น เนื่องจากผู้ฟองคดีมิได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติ ของกฎหมายที่ศาลจะต้องนำมาบังคับแก่คดีนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ประกอบกับศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง เพราะเหตุที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลจึงไม่มีอำนาจดำเนินการตามคำขอ ดังกล่าวได้ จึงให้ยกคำขอนั้นเสีย

ผู้ฟองคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ยึดแนวทางคำสั่งของ ศาลปกครองสูงสุดที่ได้มีการสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา กรณีการฟ้องคณะกรรมการ การเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเมื่อพิเคราะห์ ตามมาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ การเลือกตั้งย่อมอยู่ในกำกับดูแลของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี แม้จะเป็นการกำกับดูแลต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการปฏิบัติ

หน้าที่ของตนก็ตาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นองคมนตรีของรัฐบาลจึงถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ กรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมิได้แตกต่างจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ และมาตรา ๑๑๗ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่แสดงให้เห็นการกำกับดูแลโดยรัฐ และเห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงดังกล่าว สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทุกรายในคดีนี้ย่อมอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล แม้จะเป็นการกำกับดูแลอยู่ห่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม และเมื่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นองคมนตรีของรัฐบาล จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทุกรายอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงอาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แสดงว่าศาลปกครองชั้นต้นมิได้ยึดถือแนวทางคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่อ้างถึง และตามที่ได้เผยแพร่ความรู้ต่อสาธารณชน ด้วยเหตุนี้เอง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานอิสระทั้งหลายที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และเห็นว่าหากศาลปกครองไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา ก็ไม่มีศาลอื่นที่จะรับฟ้องและพิจารณาได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีตำแหน่งเป็นประธานวุฒิสภา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จะเป็นบุคคลและองค์กรที่สำคัญในวงราชการ แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและถูกตรวจสอบได้ตามกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวางหลักในคำสั่งที่ ๘๔/๒๕๔๔ ว่า หากตีความว่าองค์กรอิสระทำงานได้โดยเด็ดขาดไม่สามารถถูกฟ้องร้องได้ ก็เป็นการขัดกับหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ทั้งนี้ เพื่อให้มีการคานอำนาจและถ่วงดุลกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคดีนี้ กับทั้งยังไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๙ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น แม้ว่ากระบวนการถอดถอนผู้ฟ้องคดีจะเป็นเรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็ได้มีการกำหนดบทบาทและอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีแต่ละรายเอาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีรายใดใช้อำนาจตามกฎหมายใด จึงทำให้ทราบได้ว่าเป็นการกระทำในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือกระทำการในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าได้ใช้อำนาจชอบด้วย

กฎหมายหรือไม่ การที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในรัฐธรรมนูญและถือว่าองค์กรที่เกี่ยวข้องและได้ปฏิบัติหน้าที่ในการถอดถอนเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้จึงไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ต่อผู้ฟ้องคดี ดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำลังดำเนินการตาม มาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการสอบสวนเพื่อหาและสรุป ข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งใหม่ก่อน ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เป็นการมิชอบด้วย กฎหมาย และเห็นว่าในกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ใช้อำนาจทางปกครองตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้จะอยู่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตาม โดยเฉพาะในเรื่องการตรวจสอบรายชื่อ และคุณสมบัติผู้เข้าชื่อประมาณ ๖๐,๐๐๐ รายนั้น ยังไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตาม กฎหมาย ซึ่งอาจเป็นข้อพิพาททางปกครอง ถึงแม้การกระทำดังกล่าวจะกระทำโดยองค์กร ตามรัฐธรรมนูญก็ตาม เพราะในกรณีดังกล่าวสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีได้รับการบัญญัติ ไว้โดยรัฐธรรมนูญ หากถือว่าการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกกรณีเป็นการกระทำ ในทางรัฐธรรมนูญ กรณีจำต้องถือว่าข้อพิพาทเกือบทุกข้อพิพาทเป็นข้อพิพาททาง รัฐธรรมนูญ เพราะท้ายที่สุดแล้วการกระทำของรัฐทั้งหลายย่อมมีพื้นฐานมาจาก รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และในการฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องและกล่าวอ้างเป็นการเฉพาะส่วนที่ จะต้องมีการตรวจสอบรายชื่อและคุณสมบัติผู้เข้าชื่อประมาณ ๖๐,๐๐๐ รายนั้น ยังไม่ได้ ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับทราบแล้วก็ยังไม่คืนเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อดำเนินการให้ ถูกต้อง แต่กลับดำเนินการเสนอเรื่องต่อที่ประชุม จนที่ประชุมคณะกรรมการมีมติให้รับ คำร้องขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องว่ากระบวนการถอดถอนทั้งหมด ดำเนินการไปโดยมิชอบหรือฟ้องขอให้เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ใช้อำนาจทางปกครองตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๓ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๓๐๔ วรรคท้าย และมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั้งตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งเปรียบเทียบได้กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้งที่มีการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน และศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัย

มาแล้วว่า หากปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกฎหมายได้ให้ไว้ ผู้ได้รับความเสียหายก็นำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ จึงไม่เห็นด้วยที่ว่าเมื่ออยู่ร่วมในกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแล้วจะเป็นองค์กรที่ไม่ใช้อำนาจทางปกครองและไม่อยู่ภายใต้การพิจารณาของศาลปกครอง ในขณะที่การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๙ (๓) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง และการที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ที่ไม่คืนคำร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในเมื่อเห็นว่า ยังไม่มีการตรวจสอบรายชื่อและตรวจสอบคุณสมบัติของประชาชน ๖๐,๐๐๐ ราย แต่กลับมอบให้นาย ป. ซึ่งเป็นกรรมการ ป.ป.ช. อีกคนหนึ่งพิจารณาเรื่องแล้วเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. และได้มีมติรับเรื่องขอลถอดถอนผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๕ จึงมีความจำเป็นที่ต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อให้เพิกถอนมติดังกล่าวด้วย เนื่องจากมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๒๗ ของระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑ โดยผู้ฟ้องคดีได้เคยมีการโต้แย้งให้มีการตรวจสอบรายชื่อทั้งหมดและส่งเรื่องกลับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายเสียก่อน และสำหรับการกระทำของการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๖ นั้น เห็นว่า ได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในคำร้องขอลถอดถอนผู้ร้อง ตามมาตรา ๔๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเดียวกัน ประกอบข้อ ๒๖ ของระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ นั้น ได้มีการวินิจฉัยเอาไว้ว่า การดำเนินการของผู้ริเริ่มและการเข้าชื่อร้องขอของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว เพื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการที่ประธานวุฒิสภাজะตรวจสอบรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อถอดถอนหรือไม่ นั้น มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้แถลงข่าวกับสื่อมวลชนโดยมิชอบและไม่มีสิทธิทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบตาม มาตรา ๑๕ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๓ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ซึ่งเป็นไปตามแนวทางในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่

๘๔/๒๕๔๔ ซึ่งเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ นั้น กระทำโดยไม่มีอำนาจก็ดีหรือนอกเหนืออำนาจก็ดี ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ต้องรับผิดชอบในฐานะส่วนตัวได้ สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ นั้น เห็นว่า เป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่และบังคับบัญชาข้าราชการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างทั้งหมด และได้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และรายงาน ตลอดจนเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำความเข้าใจและแถลงข่าวให้สาธารณชนทราบมติของที่ประชุมเกี่ยวกับคำร้องขอถอดถอนผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่าทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแล้ว ศาลปกครองก็ชอบที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวและคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองตามคำขอท้ายฟ้องฉบับวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๕ และคำขอท้ายฟ้องเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕ เนื่องจากในขณะนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง อันเป็นขั้นตอนการตรวจสอบคำร้องขอถอดถอนและคุณสมบัติผู้ริเริ่มและผู้เข้าชื่อ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยแถลงว่าจะใช้เวลาประมาณ ๑ เดือน ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดอาจใช้เวลาในการพิจารณาอุทธรณ์นี้ในเวลาที่ไม่ใกล้เคียงหรือนานกว่า ซึ่งถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีมูล ก็จะต้องส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนผู้ฟ้องคดีและส่งให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาดำเนนครีตกับผู้ฟ้องคดีต่อไป ทั้งผู้ฟ้องคดีต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย อันจะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง และการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ก็จะไร้ประโยชน์

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้สืบเนื่องมาจากมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีจำนวน ๖๐,๐๐๐ คน ได้เข้าชื่อร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๖๑ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยมิได้ตรวจสอบและพิจารณาว่าเป็นคำร้องขอถอดถอนที่ถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่ หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับเรื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ได้มีมติให้รับคำร้องขอถอดถอนไว้พิจารณา โดยมิได้พิจารณาคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง

ต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติให้ถูกต้องและครบถ้วน ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ได้รับคำร้องขอถอดถอน ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และคำขอประกอบอื่นๆ อีก จึงมีปัญหาว่า การใช้อำนาจตรวจสอบคำร้องขอ ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไต่สวน และการตรวจสอบคำร้องขอดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อนการส่งรับคำร้องขอ ถอดถอนไว้พิจารณาเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง นั้น อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือไม่ เห็นว่า การที่จะวินิจฉัยว่าข้อพิพาทในคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองหรือไม่ นั้น มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ และมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในลักษณะใด ซึ่งหากกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

ข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้พิจารณาคำร้องขอถอดถอน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย นั้น เห็นว่า พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๓ กำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาว่า คำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งนั้น เป็นคำร้องขอที่ถูกต้องและ ครบถ้วนตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ และมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนูญ และ มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้อง และครบถ้วนแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงโดยเร็ว แต่ถ้าเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป ซึ่งมาตรา ๓๐๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่าหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการที่ ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ดังนั้น ประธานวุฒิสภาก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณา คำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของ กฎหมายที่กล่าวมาหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว จึงจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งจะเป็นหลักประกันและ ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา การใช้อำนาจของประธานวุฒิสภาจะต้อง

เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงมุ่งหมายให้ศาลปกครองตรวจสอบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่า แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคลได้ เช่น การใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือเป็นการกระทำทางปกครอง แต่การใช้อำนาจตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ออกจากตำแหน่งก่อนส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงตามนัยมาตรา ๖๓ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มิใช่เป็นการใช้อำนาจ ในการออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้จึงมิใช่เป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้

ในข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ก่อนการสั่งรับคำร้องดังกล่าว ไว้พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้พิจารณาว่าคำร้องขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นคำร้องขอถอดถอนที่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อน หรือเสียหาย อันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติว่าข้อกล่าวหาที่มาจาก การเข้าชื่อร้องขอนั้นมีมูลหรือไม่ หากมีมูลจึงจะส่งรายงานไปยัง ประธานวุฒิสภาเพื่อนัดประชุมวุฒิสภาพิจารณาและมีมติต่อไป ในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอถอดถอนข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุ แห่งการนั้น แม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จะไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบคำร้องขอถอดถอน ไว้อย่างชัดแจ้งก็ตาม แต่ในมาตรา ๓๐๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๖๐ และ มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดว่า คำร้องขอถอดถอน ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้อง และรับรอง

ลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ซึ่งในคำร้องดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาเป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่า มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ อันแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าในการใช้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นเองหรือผู้ถูกกล่าวหาได้แย้งว่า คำร้องขอถอดถอนไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ชอบด้วย พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีหน้าที่ต้องไต่สวนให้ปรากฏเป็นที่แน่ชัดก่อนว่าคำร้องขอถอดถอนนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าชอบด้วยกฎหมายแล้วจึงจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ หากคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนหรือไม่ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาไว้อย่างชัดเจน หรือไม่ระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมไม่มีอำนาจที่จะนำคำร้องขอถอดถอนซึ่งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายมาเป็นฐาน เพื่อให้เกิดอำนาจการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มีเจตนารมณ์ให้องค์กรใดใช้อำนาจไปในทางที่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นนั้นสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ตามนัยมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นเองหรือมีผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านว่าคำร้องขอถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะได้รับความแน่ชัดเสียก่อนว่าคำร้องขอถอดถอนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่า คำร้องขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาเป็นคำร้องขอถอดถอนที่ขัดต่อกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือส่งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อให้ส่งคำร้องขอถอดถอนพร้อมเอกสารคืนกลับไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอนั้น

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่การมีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในข้อหานี้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้

สำหรับคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา นั้น เมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณากำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกคำขอ จึงชอบแล้ว

ส่วนคำขอที่ว่า หากศาลปกครองเห็นว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ก็ขอให้ศาลปกครองส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไปนั้น เห็นว่าคดีนี้เมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง เพราะเหตุที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่มีกรณีที่ศาลปกครองจะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป ตามนัยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ยกคำขอดังกล่าวจึงชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

องค์คณะ นายเฉลิมชัย วสินนท์ นายจรัญ หัตถกรรม พลเอก นิยม คันสนาคม นายพีระพล เชาว์ศรี นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นางสาวอรวรรณ จันทรัตน์

ผู้ฟ้องคดี

อธิการบดีสถาบันราชภัฏสวนดุสิต

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๙ วรรคสอง (๓))
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑))
ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖

สัญญาจ้างแรงงานตามนัยมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่น่าจะครอบคลุมถึงข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการจ้างลูกจ้างทั่วไปตามสัญญาจ้างแรงงาน เนื่องจากข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการจะมีลักษณะเป็นข้อตกลงเพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นภารกิจของส่วนราชการในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้ง การจ่ายค่าจ้างลูกจ้างนั้น ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ส่วนราชการผู้ว่าจ้างไม่มีอิสระในการกำหนดได้เองเช่นนายจ้างภาคเอกชน ข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง นิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการผู้ว่าจ้างกับลูกจ้างของส่วนราชการ เป็นนิติสัมพันธ์อันเกิดจากสัญญาทางปกครอง มิใช่นิติสัมพันธ์อันเกิดจากสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมิใช่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกสถาบันศูนย์ตรีง สังกัดสถาบันราชภัฏสวนดุสิต สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ได้ถูกผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงาน โดยอ้างเหตุว่าผู้ฟ้องคดีขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่โดยชอบ และละทิ้งงานเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร สืบเนื่องจากได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันราชภัฏสวนดุสิตตั้งแต่วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของสถาบันราชภัฏสวนดุสิตแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งยังได้ขอขยายระยะเวลาการกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ออกไปอีก สถาบันราชภัฏสวนดุสิตได้พิจารณาคำขอขยายระยะเวลาแล้วเห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังเพิกเฉยไม่ยอมเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของสถาบันราชภัฏสวนดุสิตและไม่ได้มาทำงานติดต่อกันเป็นระยะเวลาสิบห้าวัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานด้วยเหตุดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบ โดยเป็นการกระทำที่ลุแก่อำนาจ ไม่ยอมรับรู้และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนที่ค้างชำระจำนวน ๒๒,๓๖๒.๕๙ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี เดือนละ ๖,๓๖๐ บาท ทุกเดือน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จนกว่าผู้ฟ้องคดีจะมีอายุครบ ๖๐ ปี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นอ้างกฎหมายผิดพลาด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับคำแนะนำจากนิติกรศาลแรงงานจังหวัดสงขลาว่า ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มูลเหตุแห่งคดีนี้จึงเป็นปฏิบัติการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับ ตามมาตรา ๗๒ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้โดยตรง และหากศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุด

ดำเนินการตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ก่อน จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า จากข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง ที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานและชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ข้อพิพาทแห่งคดีนี้เป็นเรื่องการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ อันสืบเนื่องจากการที่ได้มีคำสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว และแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกสถาบันฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการทางการศึกษาของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต จึงถือว่าสัญญาจ้างระหว่างสถาบันราชภัฏสวนดุสิตกับผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการออกจากงาน จึงเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า คดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ นั้น เมื่อได้พิจารณา พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติว่า ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน แล้วเห็นว่า สัญญาจ้างแรงงานตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าว ไม่น่าจะครอบคลุมถึงข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการจ้างลูกจ้างทั่วไปตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ เนื่องจากข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวจะมีลักษณะเป็นข้อตกลงเพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นภารกิจของส่วนราชการในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้ง การจ่ายค่าจ้างลูกจ้างนั้น ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ส่วนราชการผู้ว่าจ้างไม่มีอิสระในการกำหนดได้เองเช่นนายจ้างภาคเอกชน ข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง นิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการผู้ว่าจ้างกับลูกจ้างของส่วนราชการ เป็นนิติสัมพันธ์อันเกิดจากสัญญาทางปกครอง มิใช่นิติสัมพันธ์อันเกิดจากสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาทางปกครอง จึงมิใช่เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามนัยมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)

แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการออกจากงาน จึงมิใช่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายอำพล สิงห์ไกรินทร์
นายจรูญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายนิรินธ์ โปธิงาม

ผู้ฟ้องคดี

เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๑

นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๒

จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๓

ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๖๔)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๘ ข้อ ๑๖ ข้อ ๑๘ และข้อ ๑๙)

ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่มีบทบัญญัติว่า คำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สุด หรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง แต่เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาล โดยมีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน จึงเป็นผลมาจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีว่าตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน เช่นนี้หากศาลนำมาเป็นเหตุสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง และเมื่อคดีนี้มีการฟ้องต่อศาลปกครอง โดยอ้างว่าคำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้เงินคืนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล) ระดับ ๘ เทศบาลเมืองแม่สอด ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และคำสั่งลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีคณะเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีและพนักงานเทศบาลผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดซื้อที่ดิน จำนวน ๔ แปลง เนื้อที่ ๗๕ ไร่ ๑ งาน ๒๘.๘ ตารางวา เพื่อเป็นสถานที่กำจัดขยะ ไม่เหมาะสม ที่ดินมีราคาสูงกว่าความเป็นจริงและไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มที่ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และได้รายงานกระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรียกเงินคืนจากผู้กระทำความผิดตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่มีมติเห็นด้วยกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องรับผิดชอบใช้เงินคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๓๘,๑๗๙,๖๖๒.๖๓ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้เงินคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะกรรมการตรวจรับพัสดุจำนวน ๒.๕ ส่วนใน ๑๐ ส่วน ของความเสียหายทั้งหมด ร่วมกับกรรมการตรวจรับพัสดุอีก ๓ คน คนละเท่าๆ กันในลักษณะลูกหนี้ร่วม เป็นเงิน ๙,๕๔๗,๗๙๐.๖๖ บาท และในฐานะเป็น

ผู้สนับสนุนให้เจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ จำนวน ๒.๕ ส่วนใน ๑๐ ส่วน ของความเสียหายทั้งหมดร่วมกับนาย พ. คนละเท่าๆ กัน ในลักษณะลูกหนี้ร่วม เป็นเงิน ๙,๕๔๗,๗๙๐.๖๖ บาท โดยให้ใช้เงินคืนภายใน ๔๕ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ และหากไม่เห็นด้วย ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน และต่อมาเมื่อมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าวตามคำสั่งลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ คือ แก้ไขจำนวนเงินรวมมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวน ๓๘,๑๙๑,๑๖๒.๖๓ บาท และเพิ่มข้อความว่า เนื่องจากกรณีความรับผิดชอบละเมิด กระทรวงการคลังยังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบไปให้จังหวัด (ในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการทราบ) ดังนั้น เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการตรวจสอบมาให้ทราบเป็นประการใด นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีจะสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่ผู้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ ทั้งนี้ เหตุที่ไม่ยื่นอุทธรณ์ไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากท้ายคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ระบุให้ต้องอุทธรณ์แต่ระบุให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน ๙๐ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และคำสั่งลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีข้อหาที่หนึ่งและข้อหาที่สอง เพราะศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เพราะต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๕ ตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด อันเป็นสภาพบังคับอยู่ในตัวคือให้ผู้ฟ้องคดีใช้เงินคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๔๕ วัน นับถัดจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จึงมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของผู้ฟ้องคดีโดยตรงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ข้อหาที่หนึ่ง เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ของรัฐแห่งใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ ตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งตามข้อ ๑๖ ของระเบียบดังกล่าว จึงเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำละเมิดและมีผู้ใดจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่จำนวนเท่าใด อันเป็นขั้นตอนดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง มิได้มีผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี อนึ่ง หากการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็เป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะยกขึ้นเป็นข้ออ้างข้อต่อสู้ในการฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนคืนได้อยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณา จึงเป็นการชอบแล้ว

ข้อหาที่สอง กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกหรือค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่เกิดความเสียหายจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จนเมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาล ตามข้อ ๑๘ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำกล่าวหาในคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนหนึ่ง เป็นการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องด้วยผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดในฐานะเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ ซึ่งมีหน้าที่ตามข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และส่วนหนึ่งเป็นการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ เนื่องด้วยเป็นเพียงการสนับสนุนให้เจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จเท่านั้น ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบใด และถึงแม้ว่าการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากไม่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แต่เมื่อข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๒ ของ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งดังกล่าว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากกระทำละเมิดในฐานะเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุร่วมกับกรรมการตรวจรับพัสดุอีก ๓ คน คนละเท่าๆ กันในลักษณะลูกหนี้ร่วม เป็นเงิน ๙,๕๔๗,๗๙๐.๖๖ บาท และในฐานะ

ผู้สนับสนุนให้เจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จร่วมกับนาย พ. อีกคนละเท่าๆ กันในลักษณะลูกหนี้ร่วม เป็นเงิน ๙,๕๔๗,๗๙๐.๖๖ บาท จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่มีบทบัญญัติว่า คำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สุด หรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง แต่เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และหากไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน จึงเป็นผลมาจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่กล่าวมา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น แม้ว่า พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จะกำหนดเงื่อนไขการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีว่าตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน เช่นนี้หากศาลนำมาเป็นเหตุสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง เมื่อคดีนี้มีการฟ้องต่อศาลปกครอง โดยอ้างว่าคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้เงินคืนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเรื่องนี้เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ และคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ตามคำสั่งลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องในข้อหาที่สองไว้พิจารณา นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายหัสสุตมิ วิจิตวิริยกุล นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายจรัญ หัตถกรรม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๔/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

นายขจร บุญยเกียรติ

ผู้ฟ้องคดี

กรุงเทพมหานคร

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (ก) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (ก))

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ถูกเวนคืนไปตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๔๗ และทางราชการได้ก่อสร้างและขยายถนนสายพระโขนงคลองเตย คลองตัน เสร็จสิ้นไปก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กว่ายี่สิบปีแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๒ จึงขาดอายุความร้องทุกข์ ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๖๒ และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๕ เพื่อขอคืนที่ดินพิพาทอีก จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔๓ และเลขที่ ๔๗๖๐ ตำบลคลองตัน (คลองเตย) อำเภอพระโขนง กรุงเทพมหานคร รวม ๒ แปลง ต่อมา ที่ดินดังกล่าวได้ถูกเวนคืนบางส่วนตาม พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๕๔๗ หลังจากเวนคืนและก่อสร้างขยายทางตามแนวที่เวนคืนแล้ว ปรากฏว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดเลขที่ ๘๖๔๓ และเลขที่ ๔๗๖๐ มีเนื้อที่เหลือจากการใช้สอยตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓๖ ตารางวา และ ๕๔ ตารางวา ตามลำดับ ซึ่งปัจจุบันที่ดินทั้ง ๒ แปลงได้ถูกบุคคลภายนอกบุกรุกใช้สอยทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน

๒๕๔๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้รับผิดชอบดูแลที่ดินทั้ง ๒ แปลง คืนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นที่ดินดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยสร้างสวนหย่อมสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นคำสั่งอันกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับที่ดินคืนเพราะทางราชการไม่ได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจนำเอาที่ดินไปสร้างเป็นสวนหย่อม เนื่องจากผิดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และจะต้องคืนที่ดินที่เหลือจากการใช้สอยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔๓ เนื้อที่ประมาณ ๓๖ ตารางวา และโฉนดเลขที่ ๘๗๖๐ เนื้อที่ประมาณ ๕๔ ตารางวา ซึ่งเหลือจากการใช้สอยตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ตาม พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๕๔๗

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับ โดยสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน ในกรณีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา๗๒วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนประเด็นปัญหาที่ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีอ้างถึงคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๕๔๗ เรื่องที่ศาลยุติธรรมพิพากษาให้กระทรวงมหาดไทยคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน ประกอบกับคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๙๕/๒๕๔๙ ได้วินิจฉัยว่า คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๕๔๗ มิใช่เรื่องโอนแก่กัน อันจะต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา หากแต่เป็นเรื่องการคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม ดังนั้น จึงมิใช่กรณีเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ทายาทหรือเจ้าของเดิมตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า หลักกฎหมายในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับในช่วงที่มีการเวนคืนที่ดิน

ของผู้ฟ้องคดีก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ในมาตรา ๒๙ ว่า รัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้เช่นเดียวกัน การที่ พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดแจ้งว่า เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ ต้องนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด เมื่ออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาได้ใช้ตามวัตถุประสงค์หรือเหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมไม่มีอำนาจที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ตาม พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชอบที่จะดำเนินการคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่มีได้ใช้นั้นให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอคืนที่ดินที่เหลือจากการก่อสร้างและขยายทางหลวงตาม พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมคืนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องสงวนไว้เพื่อสร้างสวนหย่อมสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีได้ใช้นั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามที่เห็นสมควร เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการใดเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงได้ความว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีเคยนำข้อพิพาทเดียวกันนี้ไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาก่อนแล้ว ปรากฏตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๑๘/๒๕๒๔ ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ถูกเวนคืนไปตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๔๙๗

และทางราชการได้ก่อสร้างและขยายถนนสายพระโขนงคลองเตย คลองตัน เสร็จสิ้นไปก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กว่ายี่สิบปีแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๒๒ จึงขาดอายุความร้องทุกข์ ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่เข้าข้อยกเว้นที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่รับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีที่ขอคืนที่ดินไว้พิจารณา โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยไว้ด้วยว่า หากผู้ฟ้องคดียังตั้งใจที่จะเรียกคืนที่ดินพิพาท ก็ชอบที่จะใช้สิทธิในทางศาลเพื่อขอให้วินิจฉัยต่อไป แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ เพื่อขอคืนที่ดินพิพาทอีก จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องคดีนี้ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และไม่ใช่ว่าประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นแต่อย่างใด ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายเฉลิมชัย วสินนท์ นายจรัญ ทัศนธรรม
นายพีระพล เขาวรรณศิริ นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๗/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

องค์การบริหารส่วนตำบลละหาร

ผู้ฟ้องคดี

บริษัท ส. สหโชคบริการ จำกัด ที่ ๑

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒)

การที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐฟ้องคู่สัญญาฝ่ายเอกชนให้รับผิดชอบตามสัญญาที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ นั้น จะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีโดยอ้างเหตุผลเดียวกันนี้ได้ เนื่องจากกรณีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดี มิใช่การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีคือ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่กรณีการฟ้องคดีที่จะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง และมีใช้กรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามที่กล่าวอ้างตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก บริเวณหมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๔ ตำบลละหาร อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ผิวจราจรกว้าง ๖ เมตร ยาว ๒,๑๕๐ เมตร หนา ๐.๒๐ เมตร ไหล่ทางแอสฟัลท์ติกข้างละ ๑ เมตร พร้อมฝังท่อระบายน้ำจำนวน ๒ แห่ง กับผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๙ เป็นเงินค่าจ้างจำนวน ๑๑,๖๖๔,๙๘๒ บาท ในการทำสัญญาดังกล่าว มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้กับผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาในวงเงินจำนวน ๕๘๓,๒๕๐ บาท ซึ่งภายหลังตรวจรับมอบงานและจ่ายเงิน

ค่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่างานไหล่ทางชำรุดและยุบตัวเป็นช่วงๆ ทั้งสองข้างทาง จึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขซ่อมแซม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขซ่อมแซมไม่ถูกต้องตามแบบท้ายสัญญาภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ บอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และริบหลักประกันสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้ประมาณการราคาแก้ไขซ่อมแซมถนนไว้เป็นเงิน ๓,๑๒๕,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการจ้างผู้รับจ้างรายอื่นให้ทำการซ่อมแซมไหล่ทางได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินงบประมาณอุดหนุนจากราชการ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าเสียหายจำนวน ๓,๑๒๕,๐๐๐ บาท และมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินประกันสัญญาจ้างตามสัญญาค้ำประกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือทั้งสองฉบับแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินจำนวน ๓,๑๒๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเงินเสร็จ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินจำนวน ๕๘๓,๒๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเงินเสร็จแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินคดีแทนผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คืบเงินค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๗๘,๑๒๕ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสัญญาจ้างคดีนี้เป็นสัญญาจ้างก่อสร้างถนน จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ การยื่นฟ้องคดีนี้เกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ถนน และมูลคดีนี้เกิดขึ้นก่อนที่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลใช้บังคับกฎหมายน่าจะไม่มีผลย้อนหลัง เมื่อคดีนี้มีอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐ ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติเดียวกันมาตรา ๕๑ ซึ่งมีกำหนดหนึ่งปี จึงไม่น่าตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดอายุความไว้สิบปี การที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่าคดีนี้จะต้องฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปีจะเป็นการย้อน

ระยะเวลาฟ้องคดีให้ลดลง ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ การวินิจฉัยว่า สัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองก็เป็นปัญหาในการตีความที่ศาลปกครองสูงสุดและ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีการวางบรรทัดฐานในภายหลัง และในการตีความข้อกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองกลางยังเคยวินิจฉัยคลาดเคลื่อนอยู่ บ่อยๆ ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ น่าจะนำมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองที่สร้างขึ้นภายหลังจากพระราชบัญญัติดังกล่าว มีผลบังคับใช้แล้ว อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางได้เคยใช้ดุลพินิจรับฟ้องคดีเกี่ยวกับ สัญญาเช่าใช้ทุนของข้าราชการที่ลาไปศึกษาต่างประเทศที่ยื่นฟ้องคดีเกินหนึ่งปีนับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้วหลายคดี จึงสมควรใช้ดุลพินิจ รับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม มิฉะนั้น จะทำให้เห็นว่าคดีที่ฟ้อง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในลักษณะคล้ายคลึงกันและยื่นฟ้องที่ศาลเดียวกัน แต่ศาล มีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถเข้าใจบรรทัดฐานของการใช้ดุลพินิจเพื่อนำไปใช้ เป็นแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เมื่อคดีนี้มีปัญหาคาบเกี่ยวระหว่างระยะเวลา ในการบังคับใช้กฎหมายของสัญญาทางปกครองที่สร้างขึ้นโดยใช้หลักตามประมวลกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ก่อนที่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ และยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะ ปฏิบัติไปในทางใด กรณีจึงเป็นเหตุจำเป็นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาตามกฎหมายต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่เคยวินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ว่า กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น ก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาล ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด กรณีเช่นนี้ให้เริ่มนับ ระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ เป็นต้นไป เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอยกเลิกสัญญาจ้าง ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีขอที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ในขณะนั้นได้ภายในกำหนดอายุความสิบปี นับแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ เมื่อผู้ฟ้องคดี นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีนี้

จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ สำหรับกรณีนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือขอยกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเวลาเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีจึงขาด อายุความ อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ไว้พิจารณาได้หรือไม่ เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่า การฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดี เกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เพื่อให้ประชาชน ได้ใช้ถนน นั้น เห็นว่า มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการผิดสัญญาจ้างก่อสร้างถนน คอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้ว่าขณะที่ทำสัญญาและขณะที่ มูลคดีเกิดขึ้น กฎหมายยังมีได้แบ่งแยกว่าสัญญาลักษณะใดเป็นสัญญาทางแพ่งหรือลักษณะใด เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เมื่อมีการประกาศใช้บังคับ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กฎหมาย กำหนดให้สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น การก่อสร้างถนนเช่นนี้เป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งโดยลักษณะของสัญญาทางปกครอง คู่สัญญาฝ่ายรัฐอาจมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษบางประการ เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เนื่องจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเข้าทำสัญญาในฐานะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ ดูแลรักษาผลประโยชน์ของมหาชน แต่มิได้หมายความว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนในทุกๆ เรื่อง แต่จะได้รับเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษ ในกรณีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผลจริงๆ เท่านั้น การที่ ศาลปกครองจะรับคำฟ้องที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐฟ้องคู่สัญญาฝ่ายเอกชนให้รับผิดตามสัญญา ที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมหรือไม่ นั้น จะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถยื่น ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีโดยอ้างเหตุผลเดียวกันนี้ได้ เนื่องจากกรณีนี้เป็นเรื่อง เกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดี มิใช่การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงาน ของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน การพิจารณาบทกฎหมาย หรือการตีความข้อกฎหมายเพื่อปรับเข้ากับข้อเท็จจริงแห่งคดีว่ากรณีใดเป็นการยื่นฟ้องคดี ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ จะต้องพิจารณาหรือตีความข้อกฎหมายโดยเคร่งครัด เพื่อให้เกิดดุลยภาพ

ระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ของฝ่ายเอกชนที่เป็นคู่สัญญา ดังนั้น การพิจารณาว่าการยื่นฟ้องกรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีคือเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่กรณีการฟ้องคดีที่จะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี นอกจากนี้ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมเพื่อจะนำเงินไปซ่อมแซมถนนที่ชำรุดให้ประชาชนสัญจรไปมาด้วยความสะดวกตามที่กล่าวอ้างจริง ก็ชอบด้วยกฎหมายที่จะรีบฟ้องคดีโดยเร็ว มิใช่ปล่อยให้ล่วงเลยมาจนถึง ๔ ปีจึงค่อยนำคดีมาฟ้องเช่นนี้ การยื่นฟ้องคดีนี้จึงเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง และมีใช้กรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง ที่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นก่อน พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลใช้บังคับ สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมให้คู่กรณีรับผิดชอบตามสัญญาจ้างในคดีนี้มีอายุความสิบปี แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้อายุความใช้สิทธิเรียกร้องเหลือเพียงหนึ่งปี ซึ่งในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดตั้งศาลปกครอง ก็มีปัญหาในการตีความว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าเป็นเหตุจำเป็นที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เนื่องจากข้อพิพาทในคดีนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องคดีนี้จึงต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาตามที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีแล้ว การที่บทบัญญัติในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีไว้สั้นกว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม นั้น ไม่ถือเป็นเหตุจำเป็นเพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายเฉลิมชัย วีสินนท์ นายจรัญ ทัศนกรรณ นายพีระพล เซาว์นศิริ นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๔/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

นายพิสิทธิ์ พัฒนะนุกิจ

ผู้ฟ้องคดี

บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๗๕)

การสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น เป็นกรณีที่ยังมิได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี ดังนั้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่สั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น จึงมิใช่เป็นคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดใหม่ ตามมาตรา ๗๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) ผู้ถูกฟ้องคดี โดยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวโดยสุจริต ปกป้องผลประโยชน์ให้แก่องค์กรและอุทิศเวลาทำงานอย่างเต็มที่ จนกระทั่งได้รับมอบหมายให้บริหารงานเพิ่มขึ้นอีก ๒ ฝ่าย แต่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีสร้างความไม่พอใจให้กับนาย ป. กรรมการผู้จัดการและพวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการร้องเรียนผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ตามมติของคณะกรรมการบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการทำงานตั้งแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายฉบับ จึงยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ ต่อคณะกรรมการบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน คณะกรรมการบริษัทฯ พิจารณาแล้วยืนตามคำสั่งเดิม ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งดังกล่าวและเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี

เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และเพิกถอนมติของคณะกรรมการบริษัทฯ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ที่มีมติเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นพนักงาน และเพิกถอนมติของคณะกรรมการบริษัทฯ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๒ ที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนยันตามคำสั่งเดิม และให้จ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามกฎหมาย รวมทั้งพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิม และเรื่องร้องทุกข์นี้ ได้โอนมายังศาลปกครอง ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่มีสาระสำคัญว่า ที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะเป็นลูกจ้างและนายจ้าง ตามสัญญาจ้างทำงานลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ นั้น เป็นข้อพิจารณาที่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้บรรยายฟ้องในหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และเป็นข้อที่ จะพิจารณาในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และหรือศาลปกครอง ไม่ใช่ข้อพิจารณาที่จะนำมาพิจารณาในชั้นตรวจคำฟ้องของศาลปกครอง และเป็นการรับฟังข้อพิจารณาที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้นำมาเป็นเหตุในการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาอีกด้วย จึงเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดและไม่ชอบด้วยระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยการเสนอคำฟ้องและการตรวจคำฟ้อง สาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ก็เนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา ๓๐ และมาตรา ๑๓ (๑) จึงเป็นข้อหาที่อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งได้ เพราะคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเท่านั้น มิได้ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งรับผู้ถูกฟ้องคดีกลับเข้าทำงานตามตำแหน่งเดิมตามกฎหมายแรงงานดังที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยข้อเท็จจริงผิดพลาดและมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษา ทำให้ผลคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ถือเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดหรือไม่ ในปัญหานี้ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๗๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว เห็นได้ว่าการที่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีจะมีคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ซึ่งหมายถึงกรณีที่ศาลปกครองได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณา และได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว โดยได้กำหนดเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ที่ทำให้กระทำได้เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (๒) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา (๓) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม (๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าการสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น เป็นกรณีที่ยังมิได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี ดังนั้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น จึงมิใช่เป็นคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดใหม่ ตามมาตรา ๗๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ไว้พิจารณา นั้น ชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

องค์คณะ นายเฉลิมชัย วสีนนท์ นายจรัญ ทัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงหะ
พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๒-๔๖๔/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

นายสีบวงค์ วุฒิเสนา

ผู้ฟ้องคดี

เทศบาลนครอุดรธานี ที่ ๑

นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครอุดรธานีและดำรงตำแหน่งเทศมนตรีนครอุดรธานี ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาลนครอุดรธานี มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะดูแลและตรวจสอบการบริหารกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลดังกล่าวได้ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการฟ้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครอุดรธานี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๔๙/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๑๖๘/๒๕๔๕ คดีหมายเลขดำที่ ๓๕๒/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๑๖๙/๒๕๔๕ และคดีหมายเลขดำที่ ๓๕๐/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๑๗๒/๒๕๔๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีทั้งสามสำนวนนี้มีผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีรายเดียวกัน เหตุแห่งการฟ้องคดีก็สืบเนื่องมาจากเหตุเดียวกัน การรวมการพิจารณาและมีคำสั่งเข้าด้วยกันจะเป็นการสะดวก จึงเห็นควรรวมการพิจารณาและมีคำสั่งคดีทั้งสามสำนวนนี้เข้าด้วยกัน

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครอุดรธานีและดำรงตำแหน่งเทศมนตรีนครอุดรธานีมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งสามสำนวน ดังนี้

สำนวนที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ทำการก่อสร้างถนนรอบหนองบัว จากถนนข้างทางรถไฟถึงถนนหลังศาลเจ้าปู่ - ย่า โดยก่อสร้างถนน คสล. ก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก เทศคอนกรีตทางเท้า พร้อมปลูกไม้ยืนต้น และติดตั้งเสาไฟฟ้าเหล็กกริดกลมดวงโคมแสงจันทร์ ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขแห่งสัญญานี้รวมทั้งเอกสารแนบท้ายสัญญา ค่าจ้างจำนวนเงิน ๑๓,๖๔๐,๐๐๐ บาท กำหนดเวลาแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ โดยมีเงื่อนไขว่า ถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลา หรือไม่สามารทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือมีเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา และผู้ว่าจ้างยังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวนวันละ ๓๔,๑๐๐ บาท และจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงาน ต่อมา ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขออนุมัติหยุดงาน โดยอ้างว่าในพื้นที่ก่อสร้างเกี่ยวข้องกับสัญญาอื่นที่มีการก่อสร้างในบริเวณเดียวกัน ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้จนกว่าโครงการดังกล่าวจะดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ คณะกรรมการควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและพิจารณาแล้วพบว่า หากให้ผู้รับจ้างดำเนินการต่อไปจะทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของถนนดังกล่าวได้ จึงมีความเห็นตามที่ผู้ควบคุมงานเสนอ โดยเห็นควรให้ผู้รับจ้างหยุดดำเนินงานในงวดที่ ๓ งวดที่ ๔ งวดที่ ๕ และงวดสุดท้าย แล้วเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. หยุดงาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การขอยุ่ดงานดังกล่าวไม่มีเหตุอันสมควร มิได้คำนวณตามวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง และเหตุที่เกิดขึ้นมิใช่เหตุที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง หรือเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจากพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย และผู้รับจ้างไม่ได้แจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ว่าจ้างทราบภายในกำหนดตามกฎหมายนับแต่เหตุนั้นสิ้นสุด ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ การที่ผู้รับจ้างยื่นหนังสือขอยุ่ดงาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้หยุดงานโดยไม่มีเหตุดังที่กำหนดในระเบียบดังกล่าว จึงขัดต่อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้มี

หนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้ยกเลิกการต่อสัญญาดังกล่าว และยื่นฟ้องต่อศาล ขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้หยุดงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับผู้รับจ้างตามสัญญา

สำนวนที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ย. ทำงานก่อสร้างกลุ่มงานที่ ๕ งานขุดลอกห้วยหมากแข้งตามรูปแบบและรายการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด โดยก่อสร้างขุดลอกคลองเดิมและทำคันดินถมบดอัดแน่น (ห้วยหมากแข้ง) พร้อมช่องรับน้ำ ขุดลอกตะกอนในรางยู (ห้วยหมากแข้ง) ขุดลอกตะกอนในรางเปิดสี่เหลี่ยมคางหมู (ห้วยหมากแข้ง) โดยตกลงค่าจ้างเหมาโครงการทั้งหมดเป็นเงินจำนวน ๙,๐๖๖,๐๐๐ บาท กำหนดเวลาแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลา หรือไม่สามารทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือมีเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หรือจะแล้วเสร็จล่าช้า ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้ หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวนวันละ ๒๒,๖๖๕ บาท และจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานต่อมา เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ บริษัท ย. ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขออนุมัติต่ออายุสัญญา โดยอ้างว่า ช่วงนี้ย่างเข้าฤดูฝน ทำให้น้ำในห้วยหมากแข้งสูงถึง ๑.๔๐ เมตร ประกอบกับน้ำไหลมาจากข้างนอก เช่น น้ำจากลำห้วยริน เป็นเหตุให้ผนังล้น ทำให้การทำงานล่าช้าจึงขอต่อสัญญาอีก ๔๕ วัน คณะกรรมการควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและพิจารณาแล้วพบว่า มีฝนตกหนักจนทำให้ระดับน้ำในห้วยหมากแข้งมีระดับสูงจนไม่สามารถดำเนินการขุดลอกได้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ควรขยายเวลาทำงานให้ ๒๓ วัน แล้วเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้ขยายอายุสัญญาอีก ๒๓ วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการขอขยายอายุสัญญาดังกล่าวข้างต้นไม่มีเหตุอันสมควร มิได้คำนวณตามวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง และเหตุที่เกิดขึ้นมิใช่เหตุที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง หรือเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจากพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งที่คุณสัญญาไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย และผู้รับจ้างไม่ได้แจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ว่าจ้างทราบภายในกำหนดตามกฎหมายนับแต่เหตุนั้นสิ้นสุด ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องปฏิบัติโดย

เครื่องครัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ การที่ผู้รับจ้างยื่นหนังสือขอขยายอายุสัญญาทั้งสามครั้ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้ขยายอายุสัญญาได้จึงขัดต่อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ยกเลิกสัญญานี้ และยื่นฟ้องต่อศาล ขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งขยายอายุสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ขยายอายุสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับผู้รับจ้างตามสัญญา

สำนวนที่สาม ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ก่อสร้างโครงการก่อสร้างปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวสวนน้ำพฤษภา (ส่วนที่ ๑) โดยก่อสร้างชุดล่อกลืน - ชุดดิน - ถมดิน แต่ง Slope คลองดินเปิด ก่อสร้างถนน ค.ส.ล. ก่อสร้างคันหินรางตื้น ก่อสร้างทางเท้า - ทางเดิน ก่อสร้างช่องน้ำไหล ก่อสร้างรางวี ก่อสร้างท่อระบายน้ำ ก่อสร้างบ่อพักท่อระบายน้ำ และติดตั้งเสาไฟฟ้า ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขแห่งสัญญานี้ รวมทั้งเอกสารแนบท้ายสัญญา ค่าจ้างเหมาโครงการทั้งหมดเป็นเงิน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดเวลาเริ่มลงมือทำงานภายในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และกำหนดเวลาแล้วเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๕ ถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลา หรือไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือมีเหตุให้เชื่อว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหรือจะแล้วเสร็จล่าช้า ผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ แต่หากกรณีผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับเป็นจำ นวนวันละ ๒๐,๐๐๐ บาท และจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงาน ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขออนุมัติหยุดงาน โดยอ้างว่าเนื่องจากปัญหาฝนตกหนักน้ำท่วมพื้นที่ก่อสร้าง ไม่สามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่ก่อสร้างได้ และท้ายคลองมีการก่อสร้างรางระบายน้ำของเทศบาลตำบลโพธิสวาง จึงไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ คณะกรรมการควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและพิจารณาแล้วพบว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ เนื่องจากเกิดอุปสรรคปัญหาตามที่ผู้ควบคุมงานเสนอมา ควรแจ้งให้ผู้รับจ้างหยุดการดำเนินการก่อสร้างไว้ก่อน แล้วเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้หยุดงาน ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ขอขยายเวลาก่อสร้างตามสัญญาออกไปอีก คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพบว่า มีอุปสรรคปัญหาไม่สามารถดำเนินการ

ก่อสร้างได้ ควรขยายเวลาทำงานให้อีก ๙๔ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้ขยายอายุสัญญา ๙๔ วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การขอหยุดงานและขยายเวลาทำงานตามสัญญาข้างต้นไม่มีเหตุอันสมควร มิได้คำนวณตามวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง และเหตุที่เกิดขึ้นมิใช่เหตุที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจากพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งที่คุณสัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย และผู้รับจ้างไม่ได้แจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบภายในกำหนดตามกฎหมายนับแต่เหตุอันสิ้นสุด ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ การที่ผู้รับจ้างยื่นหนังสือขอหยุดงาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้หยุดงานได้ จึงขัดต่อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ยกเลิกการต่อสัญญานี้ และยื่นฟ้องต่อศาล ขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้หยุดงานและขยายเวลาทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับผู้รับจ้างตามสัญญา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องทั้งสามสำนวนไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องทั้งสามสำนวนไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเทศบาลนครอุดรธานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยในสำนวนที่หนึ่งฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งอนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. หยุดงานในสำนวนที่สองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งอนุมัติให้บริษัท ย. ต่ออายุสัญญาอีกยี่สิบสามวัน และในสำนวนที่สามฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. หยุดงาน และให้ขยายอายุสัญญาอีกเก้าสิบสี่วัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งอนุมัติให้ผู้รับจ้างดังกล่าวหยุดงานและหรือขยายอายุสัญญาได้นั้น เป็นการกระทำที่มีขอบข่ายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ทำให้ราชการคือเทศบาลนครอุดรธานีเสียหาย เนื่องจากงานก่อสร้างดังกล่าวล่าช้า และไม่ได้ปรับผู้รับจ้างที่ก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหาย กรณีจึงเป็นการฟ้องว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครอุดรธานีและดำรงตำแหน่งเทศมนตรีนครอุดรธานี ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาลนครอุดรธานี มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะดูแลและตรวจสอบการบริหารกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลดังกล่าวได้ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการฟ้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครอุดรธานี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องทั้งสามสำนวนไว้พิจารณา นั้น ไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องคดีทั้งสามสำนวนไว้พิจารณา แล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามรูปคดีต่อไป

องค์คณะ นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรูญ หัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๑/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

นายก้าน เทียมทัต

ผู้ฟ้องคดี

องค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำปราณ ที่ ๑

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำปราณ (ประธานกรรมการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำปราณ เดิม ที่ ๒)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำปราณ ที่ ๓

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ ตำบลปากน้ำปราณ อำเภอปราณบุรี

จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓))
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕๘ (๑))
พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๖๘ (๘))

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบมาตรา ๕๘ (๑) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงเข้าไปดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน นั้น เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๒๗๖

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนข้อโต้แย้งว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน ประกอบประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกับชาวประมงเรือเล็กอาศัยอยู่นั้น เดิมเป็นของนาย จ. บิดาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ตั้งอยู่ตำบลปากน้ำปราณ อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ประมาณ ๘ ไร่ บิดาผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตลอดมา และยังให้ชาวประมงเรือเล็กเช่าอยู่อาศัยทำประโยชน์ในที่ดิน โดยใช้เป็นที่จอดเรือและปลูกสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อเป็นที่เก็บเครื่องมือ ตลอดจนใช้เป็นสถานที่ซื้อขายอาหารทะเลตามชายฝั่ง ทั้งได้ปลูกต้นไม้ไว้เป็นที่กำบังลมและพักหลบแดดฝน เมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ที่ดินดังกล่าวได้ตกทอดทางมรดกแก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรม แต่ผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้ไปยื่นขอเปลี่ยนแปลงชื่อทางทะเบียน ครั้นเมื่อประมาณวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีและชาวประมงเรือเล็กอาศัยอยู่นั้น เป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมกับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและชาวประมงเรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินดังกล่าว หากไม่ยอมรื้อถอน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะใช้อำนาจรื้อถอนเอง ทั้งยังใช้อำนาจบังคับชุมชนผู้ฟ้องคดีกับชาวประมงเรือเล็กบางส่วนตกอยู่ในภาวะจำยอม จำต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป ต่อมา วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้นำรถขุดดินและรถตักดินบุกรุกเข้าไปในที่ดินดังกล่าว ทำการขุดรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของชาวประมงเรือเล็กที่ยังไม่ยอมรื้อถอนออกไป จนพังพินาศเสียหายเป็นเงิน ๗๐,๐๐๐ บาทเศษ ผู้ฟ้องคดีกับชาวประมงเรือเล็กจึงได้รวมตัวชุมนุมประท้วง จนผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เข้ามาแก้ไขปัญหาด้วยการสั่งการให้นายอำเภอปราณบุรีจัดประชุมร่วมระหว่างชาวประมงเรือเล็กกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และแม้จะได้เคยมีผู้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้นในข้อหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๗/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๑๖๐๓/๒๕๔๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ยอมหยุดการกระทำ ได้นำป้ายขนาดใหญ่บุกรุกเข้าไปติดตั้งในบริเวณที่ดินดังกล่าวอีกกว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ หาดนเรศวร โดยประสงค์ที่จะแย่งสิทธิครอบครองไปจากผู้ฟ้องคดี การกระทำของ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ถือเป็นเรื่องเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรเกินควร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ฐานเป็นเจ้าพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ขย่ายื้อถอนแผ่นป้ายที่นำไปปักไว้ในที่ดินดังกล่าว และห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และบริวารเข้าไปยุ่งเกี่ยวในที่ดินดังกล่าวโดยเด็ดขาด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ เป็นการใช้อำนาจ ในทางการปกครองโดยแท้จริงที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีและชาวประมงเรือเล็ก และที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ นั้น ศาลปกครองต้องใช้ดุลพินิจพิพากษาไป ในแง่ทางการปกครอง มิใช่ในแง่ความผิดทางอาญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่พยายามกล่าวอ้าง โดยการออกคำสั่งเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีออกไปจากที่ดินที่พิพาทตามกฎหมายว่าด้วยสภาพตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ก้ใช้อำนาจหน้าที่ผิดไปจากที่กฎหมายบัญญัติ คดีนี้จึงอยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่นั้นต้อง รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง คดีนี้แยกข้อหาได้เป็น ๒ ข้อหา ดังนี้

ข้อหาที่หนึ่ง กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดิน และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาท นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง และเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้อำนาจตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับมาตรา ๕๘ (๑) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มาโดยตกทอดทางมรดก แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเข้าไปดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ซึ่งเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนข้อหาที่สอง กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินซึ่งบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ตำบลปากน้ำปราน อำเภอลำปางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ประมาณ ๘ ไร่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเห็นว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น มีประเด็นข้อโต้แย้งว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ซึ่งเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องในข้อหาเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายจรัญ หัตถกรรม นายปรีชา พานิชวงศ์ นายดำริ วัฒนสิงห์
พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๔/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

นายสัมฤทธิ์ ประเสริฐสังข์

ผู้ฟ้องคดี

โครงการชลประทานร้อยเอ็ด กรมชลประทาน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๔๘)

พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๒๓)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

พ.ร.ฎ. แบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖)

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกตามความในมาตรา ๘ ฉ แห่ง

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (ข้อ ๑

และข้อ ๓ (๑๐) - (๒๕))

การชดเชยค่าเสียหายเป็นการปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกตามความในมาตรา ๘ ฉ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๑ และข้อ ๓ (๑๐) - (๒๕) ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมายให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ดำเนินการชดเชยค่าเสียหายแทนผู้ถูกฟ้องคดีแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอเสลภูมิเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒ กรณีจึงยอมคาดหมายได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเก้าสิบวัน ตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งมิได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความ

หนึ่งปี ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีพ่วงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการนำคดีที่ครบกำหนดอายุความฟ้องคดีก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๔๒ ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ซึ่งเป็นผู้รับจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการขุดลอกลำห้วยยาง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กล่าวคือ ที่ดินทำสวนที่อยู่ติดลำห้วยยางซึ่งทำการเกษตรได้ตลอดปีเสียหายทั้งหมด คันคูดินกั้นอ่างน้ำเลี้ยงปลาเสียหายความยาว ๑๘๔ เมตร ต้นยางและต้นไม้หลายพันธุ์ซึ่งได้ปลูกมาแล้วหลายปีเสียหายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งปลาที่เลี้ยงไว้ในอ่างน้ำเลี้ยงปลาจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ตัว เสียหายทั้งหมด ประเมินค่าเสียหายแล้ว คิดเป็นเงินประมาณ ๑,๓๑๑,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ขอความเป็นธรรมในเรื่องนี้ต่อนายอำเภอเสลภูมิ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ดว่า ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการตามโครงการขุดลอกลำห้วยยาง รวมมูลค่าทรัพย์สินเป็นเงิน ๑,๓๑๑,๐๐๐ บาท รวมทั้งเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรตำบลโพธิ์ทองเพื่อเรียกค่าเสียหายดังกล่าว แต่ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาให้เป็นที่น่าพอใจ จึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑,๓๑๑,๐๐๐ บาท รวมทั้งชดเชยการเสียผลประโยชน์ในแต่ละปีให้ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี แต่เพียงบางส่วนโดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดในคำฟ้อง เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่กรมชลประทานได้ประนีประนอมขอชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โดยผู้ฟ้องคดีต้องการค่าเสียหาย ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่เจ้าหน้าที่จะชดเชยให้เพียง ๕,๐๐๐ บาท จึงตกลงกันไม่ได้ หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งต่อมาจังหวัดร้อยเอ็ดได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีได้เลี้ยงปลาจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ตัว และได้ปลูกต้นไม้ ๑๕๐ ต้น ในบริเวณที่ขุดลอกจริง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งพยานหลักฐานให้จังหวัดร้อยเอ็ดแล้ว แต่ทางจังหวัดร้อยเอ็ดมิได้นำพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีส่งให้ไปใช้ประกอบการพิจารณา

แต่อย่างไร และยังมีได้พิจารณาบันทึกการให้ถ้อยคำของนาย ส. และนาย ห. ซึ่งได้ให้ ถ้อยคำต่อปลัดอำเภอโพธารองในกรณีที่คุณฟ้องคดีได้ร้องขอความเป็นธรรม นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงสาเหตุการฟ้องคดีล่าช้าว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยืมเงินมาลงทุนเลี้ยงปลาจำนวนมาก ทำให้ยุ่งยากต้องหาเงินเป็นค่าติดตามทวงถาม อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือข่มขู่กรณีที่คุณฟ้องคดีนำคดีไปฟ้องศาลถึงล้านบาท ผู้ฟ้องคดีมีความรู้ที่น้อย ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดแจ้งเรื่องอายุความการฟ้องคดีให้ทราบ และผู้ฟ้องคดีได้เคยไปยื่นคำฟ้องต่อศาลจังหวัดร้อยเอ็ดแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ศาลได้แนะนำให้ไปหาอัยการจังหวัด ซึ่งมีการโยนเรื่องไปมา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ ละเลยแต่อย่างไร ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและให้รับ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้มีประเด็นต้องพิจารณาว่า ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ เพราะเหตุเกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไข เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการโครงการขุดลอกลำห้วยยางทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหายหลายรายการ จึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการ ใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตาม พ.ร.ฎ. แบ่งส่วนราชการ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ให้กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) ดำเนินการ จัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายน้ำ หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข ภูมิภาค หรือการอุตสาหกรรม มาตรา ๕ บัญญัติว่า ให้แบ่งส่วนราชการ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนี้ ฯลฯ (๑๒) ถึง (๒๓) สำนักงานชลประทานที่ ๑ ถึง ๑๒ และมาตรา ๖ บัญญัติว่า อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ มีดังนี้ ฯลฯ (๑๒) ถึง (๒๓) สำนักชลประทานที่ ๑ ถึง ๑๒ มีอำนาจหน้าที่ (ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการกัก เก็บรักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การสาธารณสุข ภูมิภาค การอุตสาหกรรม การคมนาคมทางน้ำ ติดตามและประเมินความปลอดภัย ของเขื่อน รวมทั้งป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำภายในพื้นที่รับผิดชอบ และ (ข) บำรุงรักษา อาคารชลประทาน ถนนชลประทาน และปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติให้เกิดประโยชน์ในการ อุปโภคและบริโภคกรณีลำห้วยนั้นเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติเพราะเป็นทางน้ำที่ไหลจากภูเขา การขุดลอกลำห้วยจึงเป็นการปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ กรมชลประทานตาม พ.ร.ฎ. แบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ต่อมา กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมชลประทานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกตามความในมาตรา ๘ ณ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กรมชลประทานไว้ในข้อ ๑ และข้อ ๓ (๑๐) – (๒๕) เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ และ มาตรา ๕ (๑๒) ถึง (๑๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมายให้ ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ดำเนินการขุดลอกลำห้วยยางแทนผู้ถูกฟ้องคดี แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่ การฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ มี เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอ เสลภูมิ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒ กรณีจึงย่อมคาดหมายได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการกระทำ ละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนโดยการ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเก้าสิบวัน ตามมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งนี้ได้ใช้สิทธิทางศาลโดยการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ภายในอายุความหนึ่งปี ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดี เพิ่งนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขึ้นต้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการนำคดีที่ครบ กำหนดอายุความฟ้องคดีก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครอง ที่ศาลปกครอง ขึ้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายเฉลิมชัย วสีนทร์ นายจรัญ ทัศนธรรม พลเอก นิยม ศันสนาคม
พลเอก นิยม ศันสนาคม นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๓/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

ร้อยโท สุชน ปัสังคมาน ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นางสุปราณี ปัสังคมาน ที่ ๒

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครปฐม สาขากำแพงแสน ที่ ๑

กรมที่ดิน ที่ ๒

สำนักงานที่ดินจังหวัดนครปฐม สาขากำแพงแสน ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๔๘ วรรคสอง และข้อ ๖๒ วรรคสาม)

เมื่อคำฟ้องเพิ่มเติมถือเป็น“คำฟ้อง” ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะทำคำฟ้องเพิ่มเติมได้ แต่จะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น โดยคำฟ้องเพิ่มเติมจะมีได้เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๔๘ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ภายหลังจากคำคัดค้านคำให้การผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้อง โดยระบุชื่อคำร้องเป็นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง แต่เนื้อหาสาระในคำร้องดังกล่าวได้แสดงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เช่นเดียวกับที่ระบุในคำคัดค้านคำให้การ จึงถือได้ว่าคำร้องดังกล่าวเป็นเพียงคำร้องเพื่อยืนยันคำคัดค้านคำให้การและมีคำขอเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากคำขอในคำฟ้องเดิม ซึ่งต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณา ตามข้อ ๔๘ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ซื้อที่ดินจากบริษัท ศ. มีหลักฐานสำหรับที่ดินเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๘๕๓ และเลขที่ ๑๘๕๔ ตามลำดับ ซึ่งตั้งอยู่ตำบลห้วยขวาง อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวแบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๓๒ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นำเดินสำรวจเพื่อขอกออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการถึงขั้นตอนสร้างใบไต่สวนเพื่อออกโฉนดที่ดินแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ แจ้งยกเลิกการออกโฉนดที่ดิน (ใบไต่สวน) ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยอ้างว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวออกทับโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๙ ตำบลตาก้อง อำเภอเมืองนครปฐม (พระปฐมเจดีย์) จังหวัดนครปฐม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แจ้งผลการพิจารณาไม่รับอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งยกเลิกการออกโฉนดที่ดิน (ใบไต่สวน) และออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และมีคำขอเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท แต่ต่อมา ก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ขอแก้ไขคำฟ้องโดยยกเลิกคำขอที่ให้เรียกค่าเสียหายดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและทำการแสวงหาข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำคำคัดค้านคำให้การฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยมีการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฐานละเมิด เป็นเงิน ๔๓๐,๐๐๐ บาท และต่อมา หลังจากทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ โดยขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นจำนวนเงิน ๔๓๐,๐๐๐ บาท และขอให้ศาลเลื่อนกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงออกไปอีกเก้าสิบวันจนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา และไม่อนุญาตให้เลื่อนกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ที่ขอเลื่อนกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงออกไปอีกเก้าสิบวัน

จนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด นั้น ความจริงผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอเลื่อนการยื่นคำร้องขอเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงิน ๔๓๐,๐๐๐ บาท เป็นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำคัดค้านคำให้การในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ มิใช่เป็นการขอเลื่อนกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๓ ได้บัญญัติให้ “คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอหรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติม หรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจหรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่ ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๒ วรรคสาม กำหนดให้บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และข้อ ๔๘ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะทำคำฟ้องเพิ่มเติมได้ แต่ต้องยื่นต่อศาลก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น โดยคำฟ้องเพิ่มเติมจะมีได้เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๔๘ วรรคสอง สำหรับข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และฉบับลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฐานละเมิด เป็นเงิน ๔๓๐,๐๐๐ บาท แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ โดยระบุชื่อคำร้องเป็นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง แต่เนื้อหาสาระในคำร้องดังกล่าวได้แสดงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นจำนวนเงิน ๔๓๐,๐๐๐ บาท เช่นเดียวกับที่ระบุในคำคัดค้านคำให้การฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และฉบับลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงถือได้ว่าคำร้องดังกล่าวเป็นเพียงคำร้องเพื่อยืนยันคำคัดค้านคำให้การและมีคำขอเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากคำขอในคำฟ้องเดิม ซึ่งต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณา ตามข้อ ๔๘ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายดำริ วัฒนสิงหะ นายเฉลิมชัย วสีนนท์ นายจรัญ หัตถกรรม
พลเอก นิยม ศันสนาคม นายพีระพล เซาว์ศิริ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

บริษัท เอสเจ เฮลท์แวร์ จำกัด

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๑

กระทรวงสาธารณสุข ที่ ๒

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))

เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ที่ติดตั้งในโรงพยาบาล มีลักษณะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการเชื่อมโยงและรับส่งข้อมูลของประชาชนที่มาใช้บริการสาธารณสุขด้านการแพทย์ ให้สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น วัตถุประสงค์แห่งสัญญาในคดีนี้จึงเป็นการซื้อเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการแพทย์ให้บรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๐ บริษัท ฮ. ได้ทำสัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อติดตั้งในโรงพยาบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งในภายหลังได้มีการแก้ไขสัญญาอีกหลายครั้ง และได้เปลี่ยนแปลงคู่สัญญาจากบริษัท ฮ. เป็นผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๒ โดยมีการแบ่งงวดงานและการจ่ายเงินออกเป็น ๒๒ งวด กำหนดส่งมอบงานภายในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานภายในกำหนดเวลาตามสัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยแจ้งความบกพร่องของงานที่ส่งแต่อย่างใด แต่ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อบอกเลิกสัญญาซื้อขายชุดคอมพิวเตอร์ดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ถูกต้องภายในกำหนดสัญญา แต่ในส่วนของ Application Software ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบและ

ติดตั้งให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือโต้แย้งการบอกเลิกสัญญา ดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานต่อไปโดยไม่ยกเลิกสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันแจ้งหนังสือนี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานตามสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขยายให้ ในระหว่างวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นัด ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการสาคิตและตรวจรับโปรแกรม ในวันดังกล่าว ได้มีการทดลองใช้ระบบโปรแกรมชุดข้อมูลของโรงพยาบาลพระปกเกล้าจันทบุรี ซึ่งที่ประชุม พิจารณาแล้วเห็นควรให้งานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบผ่านการตรวจรับงาน และให้ผู้ฟ้องคดี นำระบบดังกล่าวไปสาคิตให้ผู้ใช้งานในโรงพยาบาลอีก ๗ แห่งในโครงการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการประชุมพิจารณาดังกล่าว ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการ ตรวจรับงานอย่างเป็นทางการแล้ว ย่อมมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีการส่งมอบงานในครั้งที่ ๒ คือ วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๓ และหากจะถือว่าเป็นการส่งมอบ งานล่าช้า (สัญญาสิ้นสุดวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๒) ก็เป็นความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเนื่องมาจากการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คิดค่าปรับ ในช่วงเวลาตั้งแต่ส่งมอบงานครั้งที่ ๑ ถึงวันบอกเลิกสัญญาเป็นระยะเวลาหกสิบสองวัน กับช่วงระยะเวลาตั้งแต่แจ้งยกเลิกการบอกเลิกสัญญาถึงวันที่ส่งมอบงานครั้งที่ ๒ เป็นเวลา ห้าสิบสามวัน จึงเป็นการไม่ชอบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้คืนค่าปรับบางส่วนให้ผู้ฟ้องคดี อีกเป็นเงิน ๑,๐๗๒,๒๕๓.๑๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องคืนค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก เป็นเงินจำนวน ๒,๔๖๒,๖๓๙.๐๖ บาท นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังต้องชำระเงิน ในส่วนที่เหลืออีกจำนวน ๕,๕๗๓,๙๕๐.๓๖ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘,๐๓๖,๕๘๙.๔๒ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามมาโดยตลอด พร้อมทั้งอุทธรณ์ผลการพิจารณาลดค่าปรับ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ยืนยันข้อพิจารณาเดิมโดยไม่คืนเงินจำนวน ๘,๐๓๖,๕๘๙.๔๒ บาท ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับเป็นผู้พิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ก็เป็นการไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการตรวจรับเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเกี่ยวข้องกับการ ตรวจรับมอบงาน นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเสียหายจากการขาดประโยชน์ อันพึงได้จากการประกอบธุรกิจ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันไม่คืนเงิน ส่วนที่เหลือดังกล่าว และทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียง บุคคลภายนอกและหน่วยงาน อื่นๆ ไม่เชื่อถือในศักยภาพการทำงานของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ไม่อาจเข้าประมูลงานหรือ

เข้าสอบราคางานอื่นๆ ได้อีก ผู้ฟ้องคดีจึงขอคิดค่าเสียหายในส่วนนี้จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกปีละ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวม ๓ ปี เป็นเงิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๒๔,๘๔๔,๘๒๑.๔๒ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกคำสั่งไม่คืนค่าปรับและไม่ชำระเงินส่วนที่เหลือตามสัญญาถือเป็นการ ออกคำสั่งหรือกระทำการอื่นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานอยู่ในกำกับ ดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๔,๘๔๔,๘๒๑.๔๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๘,๐๓๖,๕๘๙.๔๒ บาท นับแต่วัน ถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกัน ชำระค่าเสียหายปีละ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าศาลจะมี คำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันลงประกาศโฆษณาคำพิพากษา ของศาลในหนังสือพิมพ์ต่อเนื่องกันไปไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามเอง หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ดำเนินการดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยบังคับเอาค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ พร้อมทั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า สัญญาซื้อขายระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี เป็นสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าผู้ฟ้องคดีทุกประการ นอกจากนี้ ยังเห็นว่า สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะเพราะกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้อง ไว้พิจารณา และหากศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นยืนตามศาลปกครองชั้นต้น ก็ขอให้มีคำสั่ง ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับแจ้งคำสั่งศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญา ทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมาย

ให้กระทำการแทนรัฐประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณสุข หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณสุขโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณสุขบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกผันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง สำหรับคดีนี้ เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องส่งมอบโดยติดตั้งในโรงพยาบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ซื้อตามสัญญา นั้น มีลักษณะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการเชื่อมโยงและรับส่งข้อมูลของประชาชนที่มาใช้บริการสาธารณสุขด้านการแพทย์ จากแผนกหนึ่งไปยังอีกแผนกหนึ่งในโรงพยาบาลเดียวกัน และจากโรงพยาบาลแห่งหนึ่งไปยังโรงพยาบาลอีกแห่งหนึ่งให้สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น วัตถุประสงค์แห่งสัญญาในคดีนี้จึงเป็นการซื้อเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการแพทย์ให้บรรลุผล และแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นผู้ควบคุมและใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ดังกล่าวก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักของการใช้เครื่องมือดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณสุขและเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาขอใช้บริการด้านการแพทย์นั่นเอง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายเฉลิมชัย สีนันท์ นายจรัญ หัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงห์ นายพีระพล เขาวนศิริ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๒/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

นายสมชาติ โรจน์รุจิพงศ์

ผู้ฟ้องคดี

เทศบาลนครสมุทรสาคร ที่ ๑

กรมโยธาธิการ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓))
พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒)

ตามคำฟ้องผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีและที่ดินที่มีการบริจาคให้เป็นที่ดินคนละแปลงกันโดยไม่มีประเด็นพิพาทในเรื่องสิทธิในที่ดิน ดังนั้น คำฟ้องที่อ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการก่อสร้างถนนโดยไม่มีอำนาจ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อความปรากฏต่อศาลว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสมุทรสาครภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการ และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องเดียวกันนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอีก ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะดำเนินการตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยจัดทำความเห็นส่งไปยังศาลจังหวัดสมุทรสาคร ตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงต้องมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการตามพระราชบัญญัติเดียวกันต่อไป

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๗๓๘ เลขที่ดิน ๒๐๔ ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร เนื้อที่ ๒ งาน ๘๔ ๖/๑๐ ตารางวา และนาง จ. ภรรยาของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๗๓๗ เลขที่ดิน ๒๐ ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัด

สมุทรสาคร เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ นาง จ. ได้บริจาคที่ดินเฉพาะส่วนของตนทางด้านทิศตะวันตก ซึ่งติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จำนวนเนื้อที่ ๕๕๕/๑๐ ตารางวา ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อสร้างถนนบริเวณซอยเจียมอุทิศ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกับโยธาธิการจังหวัดสมุทรสาครได้ทำการก่อสร้างถนนเจียมอุทิศจนแล้วเสร็จ หลังจากนั้น เมื่อประมาณต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๔ บุตรสาวของผู้ฟ้องคดีได้ขอใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้ากว้างติดถนนประมาณ ๓๐ เมตร เพื่อปลูกสร้างร้านขายอาหาร แต่ผู้รับเหมารังวัดที่ดินได้เนื้อที่หน้ากว้างประมาณ ๑๕ เมตรเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นขอสอบเขตที่ดินดังกล่าวต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร จึงทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้สร้างถนนเจียมอุทิศลงในที่ดินแปลงที่ภรรยาของผู้ฟ้องคดีบริจาค แต่กลับสร้างลงในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยสร้างถนนเจียมอุทิศรูก้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเนื้อที่ประมาณ ๘๙ ตารางวา คิดเป็นราคาที่ดินจำนวน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกับโยธาธิการจังหวัดสมุทรสาครเป็นการละเมิดและบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาครเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แล้ว ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ดำเนินการรื้อถอนถนนเจียมอุทิศออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลจังหวัดสมุทรสาคร ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๔๑/๒๕๔๔ โดยฟ้องขับไล่และเรียกค่าเสียหายมีจำนวนทุนทรัพย์ ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดสมุทรสาคร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันรื้อถอนถนนเจียมอุทิศในส่วนที่รูก้าอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และทำการปรับสภาพที่ดินในส่วนที่รื้อถอนถนนออกให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยเหมือนเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเหตุว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของพนักงานร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และร่วมกันกระทำละเมิดตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๗๓๘ ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

อ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำการก่อสร้างถนนลงในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเนื้อที่ประมาณ ๘๙ ตารางวา โดยไม่มีสิทธิ เนื่องจากภรรยาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๗๓๔ เลขที่ดิน ๒๐ ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ได้บริจาคที่ดินบางส่วนที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อจัดทำถนน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ก่อสร้างถนนลงในที่ดินแปลงที่ภรรยาของผู้ฟ้องคดีบริจาค กลับก่อสร้างถนนลงในที่ดินแปลงของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้อ้างสิทธิใด ๆ ที่ทำให้มีอำนาจเข้าใช้ประโยชน์ในที่พิพาทได้ และตามคำฟ้องผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีและที่ดินที่มีการบริจาคให้เป็นที่ดินคนละแปลงกันโดยไม่มีประเด็นพิพาทในเรื่องสิทธิในที่ดิน ดังนั้น คำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการก่อสร้างถนนโดยไม่มีอำนาจ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อความปรากฏต่อศาลว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสมุทรสาครเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องเดียวกันนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอีก ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะดำเนินการตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยจัดทำความเห็นส่งไปยังศาลจังหวัดสมุทรสาคร ตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไป

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายเฉลิมชัย วสีนนท์ นายจรูญ หัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงห์ นายพีระพล เซาว์ศิริ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗-๔๘/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นายยงยศ อติเรกสาร ที่ ๑ กับพวกกรม ๑๒๖ คน

ผู้ฟ้องคดี

บริษัท เบตเตอร์ เวิลด์ กรีน จำกัด

ผู้ร้องสอด

อุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี ที่ ๑

อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ ๒

ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๓

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแห้ง ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๖๖)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง ข้อ ๗๖ วรรคสาม และข้อ ๗๗)

คำว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ตามข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ย่อมหมายถึงผู้ถูกฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากคำสั่งที่ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามความหมายของข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่งระเบียบดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ที่ ป.๒๘/๒๕๔๐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ตรวจสอบให้รอบคอบ ทำให้ผู้ร้องสอดสามารถประกอบกิจการโรงงานรับฝังกลบวัสดุ ไม่ใช่แล้ว (ขยะ) ที่ไม่มีอันตราย มีกำลังเครื่องจักร ๑๘๖ แรงม้า โดยมีสถานที่ตั้งโรงงาน

ตามที่ระบุในใบขออนุญาตอยู่ที่เลขที่ ๑๕/๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลท่ามะปราง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี มีเนื้อที่ประกอบกิจการเป็นบ่อฝังกบขยะ ๒๒๒ ไร่ ๓๔ ตารางวา เป็นหลุมฝังกบขยะขนาดหลุมละ ๒ ไร่ ปริมาณขยะ ๒,๐๐๐ ตันต่อปี อันเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งสถานที่ตั้งโรงงานและสถานประกอบกิจการโรงงานจะต้องตั้งในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ที่ตั้งโรงงานหรือสถานประกอบกิจการโรงงานจริงของผู้ร้องสอดกลับไปตั้งอยู่ที่หมู่ ๘ ตำบลห้วยแห้ง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี คนละสถานที่กับที่ได้รับใบอนุญาต ส่วนหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดิน ก็มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการปลอมแปลงเอกสาร ทั้งการจัดตั้งโรงงานในลักษณะดังกล่าวต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ผู้ร้องสอดมิได้จัดทำก่อนขออนุญาต และไม่มีหนังสือยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแห้งในฐานะหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้แก้ไขความเดือดร้อนจากเหตุรำคาญ และไม่ดำเนินการให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างเคร่งครัด จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบหกคนและราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อน ต้องเจ็บป่วยจากการได้รับมลพิษต่าง ๆ ที่เข้าสู่ร่างกาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้อนุญาตให้ผู้ร้องสอดประกอบกิจการฝังกบขยะที่ไม่ใช่แล้วที่เป็นของเสียอันตราย (ขยะพิษ) จากโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและควบคุมดูแลโรงงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกถอนใบอนุญาตทุกชนิดของผู้ร้องสอด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ร้องสอดทุกฉบับ ให้ผู้ร้องสอดชดเชยค่าเสียหายทั้งหมดให้กับราษฎรที่เดือดร้อน ให้ผู้ร้องสอดฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมให้กลับดังเดิม และทำการขนย้ายขยะทั้งหมดออกจากบริเวณจังหวัดสระบุรีภายใน ๓ เดือน และให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดตามกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งคำร้องขอไต่สวนฉุกเฉินว่า “กรณีนี้เห็นว่ายังไม่ใช้กรณีฉุกเฉิน จึงไม่อนุญาต ส่วนการขอคุ้มครองชั่วคราวจะพิจารณาในชั้นรับคำฟ้อง” ส่วนคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา นั้น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งว่า “รับไว้รวมสำนวน สั่งในชั้นรับคำฟ้อง” ต่อมา เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอไต่สวนฉุกเฉินอีกครั้ง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งว่า “นัดไต่สวนวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ เวลา ๑๕.๓๐ นาฬิกา”

ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาคำขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว เห็นควรกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องมอบหมายให้ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ออกคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ให้ผู้ร้องสอดระงับการนำกากอุตสาหกรรมเข้ามาฝังกลบในพื้นที่ เว้นแต่กากอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียง

ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบหกคนอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการนำกากอุตสาหกรรมทุกชนิดเข้ามาฝังกลบในพื้นที่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ร้องสอดแจ้งรายละเอียดกากอุตสาหกรรมที่ผู้ร้องสอดได้นำไปฝังกลบตั้งแต่เริ่มแรก อาทิ จำนวน ชนิด และรายชื่อโรงงานที่มาใช้บริการทั้งหมดย้อนหลังห้าปี และให้แสดงผลการวิเคราะห์น้ำเสียย้อนหลังไปทุกปีเช่นกัน ตามเงื่อนไขข้อ ๑.๕ และข้อ ๑.๖ ของใบอนุญาต และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ร้องสอดร่วมกันพิสูจน์บ่อฝังกลบที่ ๑ และที่ ๒ เพื่อหาค่าโลหะหนักตามที่ได้ตกลงไว้โดยมีการรับรองและรับประกันว่ากากอุตสาหกรรมทั้งหมดเป็นกากของเสียชนิดใด ก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่ประการใด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำร้องอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า มาตรา ๖๖ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ประกอบด้วย และข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเกี่ยวกับ คำร้องขอไต่สวนฉุกเฉิน ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ ว่า กรณีนี้เห็นว่ายังไม่ใช่กรณีฉุกเฉิน จึงไม่อนุญาต โดยมีได้ส่งยกคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีของผู้ฟ้องคดี คำขอวิธีการ ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีอยู่ มิได้ตกไป ศาลปกครองชั้นต้นขอที่จะ ดำเนินการส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก่อนนัดไต่สวน เพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าว ตามข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอไต่สวน ฉุกเฉิน ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ อีกครั้งหนึ่ง และศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวนฉุกเฉิน ในวันเดียวกันแล้วมีคำสั่งว่ายังไม่ใช่กรณีฉุกเฉิน โดยในวันดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวน พยานหลักฐานและมีคำสั่งให้แจ้งคู่กรณีทุกฝ่ายทราบแล้ว ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวนคู่กรณีทุกฝ่ายเพื่อประกอบคำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา และมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาและมีคำสั่งคำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นการ ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การที่ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของ ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่ง กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด จึงมีประเด็นที่จะต้อง พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาในคดีนี้หรือไม่ เห็นว่า คำว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ตามข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ย่อมหมายถึง ผู้ถูกฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน

หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากคำสั่งที่ศาลกำหนด
วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการ
ชั่วคราวก่อนการพิพากษา จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามความหมายของข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่ง
ระเบียบดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด
ไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดี

องค์คณะ นายเจริญ ทัศนธรรม นายเฉลิมชัย วสีนนท์ พลเอก นิยม ศันสนาคม
นายพีระพล เซาว์ศิริ นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีกรรภูวก่อสร้าง

ผู้ฟ้องคดี

การประปาส่วนภูมิภาค

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๖๖)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง ข้อ ๗๖ วรรคสาม และข้อ ๗๗)

คำว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ตามข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ย่อมหมายถึงผู้ถูกฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากคำสั่งที่ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามความหมายของข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่งระเบียบดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ที่ ป.๒๘/๒๕๔๐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ตรวจสอบให้รอบคอบ ทำให้ผู้ร้องสอดสามารถประกอบกิจการโรงงานรับฝึกลบวัสดุ ไม่ใช่แล้ว (ขยะ) ที่ไม่มีอันตราย มีกำลังเครื่องจักร ๑๘๖ แรงม้า โดยมีสถานที่ตั้งโรงงานตามที่ระบุในใบอนุญาตอยู่ที่เลขที่ ๑๕/๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลท่ามะปราง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี มีเนื้อที่ประกอบกิจการเป็นบ่อฝึกลบขยะ ๒๒๒ ไร่ ๓๔ ตารางวา เป็นหลุมฝึกลบขยะขนาดหลุมละ ๒ ไร่ ปริมาณขยะ ๒,๐๐๐ ตันต่อปี อันเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งสถานที่ตั้งโรงงานและสถานประกอบกิจการโรงงานจะต้องตั้งในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย ตามที่

กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ที่ตั้งโรงงานหรือสถานประกอบกิจการโรงงานจริงของผู้ร้องสอดกลับไปตั้งอยู่ที่หมู่ ๘ ตำบลห้วยแห้ง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี คณะสถานที่กักที่ได้รับใบอนุญาต ส่วนหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดิน ก็มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการปลอมแปลงเอกสาร ทั้งการจัดตั้งโรงงานในลักษณะดังกล่าวต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ผู้ร้องสอดมิได้จัดทำก่อนขออนุญาต และไม่มีหนังสือยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแห้งในฐานะหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้แก้ไขความเดือดร้อนจากเหตุรำคาญ และไม่ดำเนินการให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างเคร่งครัด จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบหกคนและราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อน ต้องเจ็บป่วยจากการได้รับมลพิษต่าง ๆ ที่เข้าสู่ร่างกาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้อนุญาตให้ผู้ร้องสอดประกอบกิจการฝังกลบวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นของเสียอันตราย (ขยะพิษ) จากโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและควบคุมดูแลโรงงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกถอนใบอนุญาตทุกชนิดของผู้ร้องสอด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ร้องสอดทุกฉบับ ให้ผู้ร้องสอดชดเชยค่าเสียหายทั้งหมดให้กับราษฎรที่เดือดร้อน ให้ผู้ร้องสอดฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมให้กลับดังเดิม และทำการขนย้ายขยะทั้งหมดออกจากบริเวณจังหวัดสระบุรีภายใน ๓ เดือน และให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดตามกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งคำร้องขอไต่สวนฉุกเฉินว่า “กรณีนี้เห็นว่ายังไม่ใช้กรณีฉุกเฉิน จึงไม่อนุญาต ส่วนการขอคุ้มครองชั่วคราวจะพิจารณาในชั้นรับคำฟ้อง” ส่วนคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา นั้น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งว่า “รับไว้รวมสำนวน สั่งในชั้นรับคำฟ้อง” ต่อมา เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอไต่สวนฉุกเฉินอีกครั้ง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งว่า “นัดไต่สวนวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ เวลา ๑๕.๓๐ นาฬิกา”

ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาคำขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว เห็นควรกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องมอบหมายให้ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ออกคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ให้ผู้ร้องสอดระงับการนำกากอุตสาหกรรมเข้ามาฝังกลบในพื้นที่ เว้นแต่กากอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียง

ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบหกคนอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการนำกากอุตสาหกรรมทุกชนิดเข้ามาฝังกลบในพื้นที่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ร้องสอดแจ้งรายละเอียดกากอุตสาหกรรมที่ผู้ร้องสอดได้นำไปฝังกลบตั้งแต่เริ่มแรก อาทิ จำนวน ชนิด และรายชื่อโรงงานที่มาใช้บริการทั้งหมดย้อนหลังห้าปี และให้แสดงผลการวิเคราะห์น้ำเสียย้อนหลังไปทุกปีเช่นกัน ตามเงื่อนไขข้อ ๑.๕ และข้อ ๑.๖ ของใบอนุญาต และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ร้องสอดร่วมกันพิสูจน์บ่อฝังกลบที่ ๑ และที่ ๒ เพื่อหาค่าโลหะหนักตามที่ได้ตกลงไว้ โดยมีการรับรองและรับประกันว่ากากอุตสาหกรรมทั้งหมดเป็นกากของเสียชนิดใด ก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่ประการใด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำร้องอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า มาตรา ๖๖ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย และข้อ ๓๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้

และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเกี่ยวกับ คำร้องขอไต่สวนฉุกเฉิน ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ว่า กรณีนี้เห็นว่ายังไม่ใช่กรณีฉุกเฉิน จึงไม่อนุญาต โดยมีได้สั่งยกคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีของผู้ฟ้องคดี คำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีอยู่ มิได้ตกไป ศาลปกครองชั้นต้นขอที่จะ ดำเนินการส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก่อนนัดไต่สวน เพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าว ตามข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอไต่สวน ฉุกเฉิน ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๗ อีกครั้งหนึ่ง และศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวนฉุกเฉิน ในวันเดียวกันแล้วมีคำสั่งว่ายังไม่ใช่กรณีฉุกเฉิน โดยในวันดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวน พยานหลักฐานและมีคำสั่งให้แจ้งคู่กรณีทุกฝ่ายทราบแล้ว ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวนคู่กรณีทุกฝ่ายเพื่อประกอบคำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา และมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๗ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาและมีคำสั่งคำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นการ ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การที่ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของ ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่ง กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด จึงมีประเด็นที่จะต้อง พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาในคดีนี้หรือไม่ เห็นว่า คำว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ตามข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ย่อมหมายถึง ผู้ถูกฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากคำสั่งที่ศาลกำหนด วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการ ชั่วคราวก่อนการพิพากษา จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามความหมายของข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่ง ระเบียบดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด ไม่เห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดี

องค์คณะ นายจรูญ ทัศนธรรม นายเฉลิมชัย วสีนนท์ พลเอก นิยม ศันสนาคม
นายพีระพล เขาวนศิริ นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

กรมชลประทาน

ผู้ฟ้องคดี

บริษัท พิบูลย์มหาสารคาม จำกัด

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๓๘๐ วรรคสอง และ
มาตรา ๓๘๑ วรรคหนึ่งและวรรคสี่)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)
และมาตรา ๕๑)

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญา
และเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายในเจ็ดวันนับแต่วันได้รับหนังสือดังกล่าว
และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถือได้ว่าการ
บอกเลิกสัญญามีผลแล้วตามมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖
จึงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑
แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญา
ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ทำงานขุดลอกอ่างเก็บน้ำหนองกระทุ่ม ตำบลเขวา อำเภอเมือง
มหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เพื่อให้ราษฎรใช้น้ำในการอุปโภคบริโภคอันเป็นกิจการ
เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตกลงค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงิน ๑,๖๗๖,๗๐๐ บาท ในการนี้
ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ท. จำนวนเงิน ๘๓,๘๓๕ บาท วางเป็น
หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา และกำหนดงานแล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับถัดจาก
วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ทำงานจากผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มีนาคม
๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม
๒๕๔๔ ดังนั้น จึงต้องเริ่มนับอายุสัญญาตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งครบกำหนด
อายุสัญญาวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำงานก็ไม่ได้เร่งรัดปฏิบัติงาน
ให้เป็นไปตามสัญญาแต่ประการใด จนเมื่อครบกำหนดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่

๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าครบกำหนดเวลาตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ส่งมอบงานจึงต้องถูกปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ายินดีเสียค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงทำงานล่าช้า ต่อมา ช่างผู้ควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งแก่คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ฟ้องคดีว่า จนถึงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานได้ผลงานเพียงร้อยละ ๒๕ ซึ่งล่าช้ากว่าแผนงานมาก เหตุเพราะผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช้เครื่องจักรเครื่องมือตามแผนงานที่เสนอไว้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรและทางราชการ เห็นควรดำเนินการตามสัญญา ข้อ ๑๖ คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ เร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการภายในเจ็ดวัน หากไม่ดำเนินการจะบอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแล้วก็ไม่นำเครื่องจักร เครื่องมือเข้าทำงานตามคำสั่งของคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาแล้วทิ้งงานไป ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบตามสัญญา ดังนี้

๑. ต้องเสียเงินค่าปรับตามสัญญาจ้าง ข้อ ๓ โดยผู้ฟ้องคดีได้แจ้งธนาคาร ท. ผู้ค้ำประกันให้จ่ายเงินตามหนังสือค้ำประกัน ซึ่งผู้ค้ำประกันได้จ่ายเงินจำนวน ๘๓,๘๓๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว
๒. ต้องเสียค่าปรับรายวันตามสัญญาจ้าง ข้อ ๑๖ เนื่องจากทำงานไม่แล้วเสร็จล่วงหน้าเวลาที่กำหนดในสัญญาไปจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา เป็นเวลา ๓๘๕ วัน ค่าปรับตามสัญญาวันละ ๑,๖๗๖.๗๐ บาท คิดเป็นค่าปรับ ๖๐๐,๒๕๘.๖๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้บอกกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ทำให้ได้รับความเสียหาย จึงขอคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ในต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ อันเป็นวันที่ผิดนัด จนถึงวันที่ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๔,๗๗๒.๗๑ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๔๕,๐๓๑.๓๑ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีถือเป็นทุนทรัพย์ฟ้องคดีนี้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาและคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๖๔๕,๐๓๑.๓๑ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ในต้นเงิน ๖๐๐,๒๕๘.๖๐ บาท นับถัดจากวันที่ฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ในคดีนี้ แต่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๔๔๒/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๔๗๒/๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยว่า การนับระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเวลาชำระเงินตามที่ ทวงถามแล้วไม่ชำระ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อกันภายในสิบปีนับแต่วันบอกเลิกสัญญา ซึ่งแตกต่าง จากระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่กำหนดไว้หนึ่งปี ซึ่งเป็น ระยะเวลาที่สั้นมาก หากกฎหมายต้องการให้เริ่มนับเวลาฟ้องคดีตั้งแต่วันบอกเลิกสัญญา จะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ การเรียกร้องค่าปรับหลังการบอกเลิกสัญญา จะมีขั้นตอนการรวบรวมหลักฐานเพื่อพิจารณาค่าปรับ โดยต้องแจ้งให้ผู้รับจ้างนำเงินมา ชำระภายในเวลาที่กำหนด หากผู้รับจ้างไม่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด จึงจะรู้ว่า มีเหตุการณ์ฟ้องคดีเกิดขึ้น ซึ่งมักจะใช้เวลาเกินหนึ่งปีนับแต่วันบอกเลิกสัญญา ในกรณีที่ ผู้รับจ้างรับสภาพหนี้หรือผ่อนชำระหนี้ ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องฟ้องคดี อายุความ ก็สามารถสะดุดหยุดลงได้ แต่เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ก็ถือว่ามิชอบโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทาง ปกครอง และส่วนราชการรู้เหตุการณ์ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ โดยสามารถ ฟ้องคดีได้ภายในหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งการบอกเลิกสัญญา และกำหนดให้ชำระค่าปรับภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับ หนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่ไม่ชำระเงินภายในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถือว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับ ตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างชุดลอกอ่างเก็บน้ำ หนองกระทุ่ม เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับคดีนี้ เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาจ้างและริบหลักประกันสัญญา รวมทั้งปรับผู้ถูกฟ้องคดี โดยยื่นฟ้อง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเช่นนี้ กรณีต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้สัญญาแต่ละฝ่ายต้องกลับไปสู่ฐานะที่เป็นอยู่เดิม กล่าวคือกลับไปสู่ฐานะเดิมก่อนที่ทั้งสองฝ่ายจะตกลงทำสัญญากัน แต่ทั้งนี้ การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้น หากกระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกค่าเสียหายของผู้สัญญาแต่ละฝ่ายไม่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙๑ วรรคสี่ ดังนั้น ในคดีนี้เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเลิกสัญญาพิพาทแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิตามสัญญา ข้อ ๑๖ ที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับตามสัญญาได้อีก แต่อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิเลิกสัญญาดังกล่าวก็ไม่กระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องเอาเบี้ยปรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งแห่งค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓๘๐ วรรคสอง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาและเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ อันเป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี ภายในเจ็ดวันนับแต่วันได้รับหนังสือดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถือได้ว่าการบอกเลิกสัญญามีผลแล้ว ตามมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรัญ หัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

กรมชลประทาน

ผู้ฟ้องคดี

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ชนิตร ที่ ๑

นายธนพล ธนชัยอารีย์ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๕๑)

การที่คณะกรรมการตรวจการจ้าง มีบันทึกฉบับลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ เสนอผู้จัดการโครงการก่อสร้าง ๑๐ ซึ่งปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทาน ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานล่าช้า ๖๔๔ วัน จึงต้องถูกปรับเป็นเงิน ๗,๕๖๐,๖๕๐.๑๖ บาท ซึ่งผู้จัดการโครงการก่อสร้าง ๑๐ สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ ๒ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทานรับทราบและลงนามอนุมัติตามบันทึกของคณะกรรมการตรวจการจ้าง เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ดังนั้น วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างตามสัญญา ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ ในการก่อสร้างคันดินและอาคารประกอบตามโครงการพัฒนาบึงไฮ ตำบลโคกก่อ อำเภอกอศรีสุนทร จังหวัดสกลนคร วงเงิน ๑๑,๗๔๐,๑๔๐ บาท กำหนดระยะเวลาทำงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าปรับตามสัญญาจ้าง ข้อ ๑๖ ว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นจำนวนเงินวันละ ๑๑,๗๔๐.๑๔ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานและรับเงินค่างานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๔ ไปแล้ว แต่การส่งมอบงานงวดที่ ๕ งวดสุดท้ายเกินอายุสัญญา ๖๔๔ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ครบอายุสัญญาแล้ว ขอให้เร่งรัดการทำงาน และขอสงวนสิทธิริบเงินประกันสัญญา เงินค่าปรับ และเรียกเรื่อง

ค่าเสียหายตามเงื่อนไขแห่งสัญญา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และขอเบิกเงินค่าจ้างงวดที่ ๕ คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงาน พร้อมทั้งมีบันทึกฉบับลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ เสนอผู้จัดการโครงการก่อสร้าง ๑๐ สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ ๒ ผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทาน ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานเกินกำหนดอายุสัญญา ๖๔๔ วัน ซึ่งตามสัญญา ข้อ ๑๖ ให้กำหนดค่าปรับวันละ ๑๑,๗๔๐.๑๔ บาท รวมเป็นค่าปรับทั้งสิ้น ๗,๕๖๐,๖๕๐.๑๖ บาท ซึ่งผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีได้ลงนามรับทราบและอนุมัติ พร้อมทั้งมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทราบเกี่ยวกับค่าปรับกรณีส่งมอบงานเกินกำหนดอายุสัญญาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้มาชำระค่าปรับ ในระหว่างนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือขอความเป็นธรรมให้พิจารณาลดหย่อนค่าปรับเท่ากับค่างานงวดสุดท้ายที่เหลือ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ไม่อาจส่งลดค่าปรับได้ แต่ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาลดค่าปรับให้ในช่วงเวลาที่คณะกรรมการตรวจการจ้างทำการตรวจการจ้างระหว่างวันที่ ๓๐ กันยายน ถึงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ จำนวน ๒๐ วัน เป็นเงิน ๒๓๔,๘๐๒.๘๐ บาท คงเป็นค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องชำระ ๕,๐๘๐,๓๒๐.๑๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผิดนัดจนถึงวันฟ้อง เป็นเวลา ๓๖๓ วัน เป็นเงิน ๓๘๑,๐๒๔.๐๑ บาท สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีให้นำเงินประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๕๘๗,๐๐๗ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันชำระเงินค่าปรับจำนวน ๕,๔๖๑,๓๔๔.๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๕,๐๘๐,๓๒๐.๑๙ บาท นับถัดจากวันฟ้อง จนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินจำนวน ๘๘๐,๔๔๖.๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า หากการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ถือเอาวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบและอนุมัติการส่งมอบงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ย่อมไม่ชอบด้วย พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ และได้นำคดีมา

ฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ กรณีจึงยังไม่พ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ ณ โครงการก่อสร้าง ๑๐ สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ ๒ ตำบลน้ำก่ำ อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ได้มีการลงนามในสัญญาจ้างระหว่าง ผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าจ้าง กับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้รับจ้าง โดยมีข้อตกลงแห่งสัญญาให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างคันดินและอาคารประกอบ ณ โครงการพัฒนาบึงไฮ ตำบลโคกกอง อำเภอโคกศรีสุพรรณ จังหวัดสกลนคร วงเงิน ๑๑,๗๔๐,๑๔๐ บาท สัญญานี้จึงมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการให้เอกชนเข้ามาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปซึ่งเป็นประเด็นตามคำร้องอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อคดีนี้มีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติให้แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแห่งสัญญา คือ วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้วผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ทราบว่าคุณถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ขอให้เร่งรัดให้เร็วขึ้น พร้อมทั้งขอสงวนสิทธิในการริบเงินประกันสัญญา เงินค่าปรับ และเรียกร้องค่าเสียหายตามเงื่อนไขแห่งสัญญา หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เร่งรัดการปฏิบัติตามสัญญาด้วยการพยายามส่งมอบงานหลายครั้ง แต่ได้รับการทักท้วงจากคณะกรรมการตรวจการจ้างว่าไม่ถูกต้องครบถ้วนจนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือไปถึงผู้ฟ้องคดีว่า ขอส่งมอบงานในงวดที่ ๕ ซึ่งเป็นงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งให้คณะกรรมการตรวจการจ้างไปทำการตรวจรับ ต่อมา คณะกรรมการตรวจการจ้าง มีบันทึกฉบับลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ เสนอผู้จัดการโครงการก่อสร้าง ๑๐ ซึ่งปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทาน ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานล่าช้า ๖๔๔ วัน ซึ่งตามสัญญาข้อ ๑๖ ระบุให้อำนาจผู้ฟ้องคดีปรับวันละ ๑๑,๗๔๐.๑๔ บาท จึงต้องปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๗,๕๖๐,๖๕๐.๑๖ บาท ผู้จัดการโครงการก่อสร้าง ๑๐ สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ ๒ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทานรับทราบและลงนามอนุมัติตามบันทึก

ของคณะกรรมการตรวจการจ้างเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือไปถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานเกินกำหนดอายุสัญญาเป็นเวลา ๖๔๔ วัน ซึ่งตามเงื่อนไขในสัญญา ข้อ ๑๖ กำหนดค่าปรับไว้วันละ ๑๑,๗๔๐.๑๔ บาท รวมเงินค่าปรับทั้งสิ้น ๗,๕๖๐,๖๕๐ บาท ดังนั้น จึงเห็นว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้จัดการโครงการก่อสร้าง ๑๐ สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ ๒ ผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทาน รับทราบและลงนามอนุมัติตามบันทึกของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่รายงานผลการส่งมอบงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายดำริ วัฒนสิงหะ นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรัญ หัตถกรรมพลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสสุตมิ วิจิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

กรมชลประทาน

ผู้ฟ้องคดี

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ผลิตอมการโยธา

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และ
มาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง)พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)
มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒)

การบอกเลิกสัญญามีผลเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ดังนั้น กำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิกสัญญามีผลดังกล่าว เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดี แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาในวันใด แต่ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาแล้วภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ทำงานขุดคลองระบายน้ำชะอวด-แพรกเมือง พร้อมอาคาร ๒ แห่ง และถนนบนคันคลองทั้งสองฝั่ง ผิวจราจรลูกรัง ขนาดกว้าง ๙.๐๐ เมตร ความยาว ๓.๘๐๐ กิโลเมตร ในเขตโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช อันเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ค่าจ้างเป็นเงิน ๗๙,๕๗๒,๙๒๘.๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ท. จำนวนเงิน ๓,๙๗๘,๖๔๗.๐๐ บาท มาวางเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในกำหนด ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เริ่มทำงาน และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๘๑๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ

ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานตามสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเข้ารับทำงานตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งจะครบกำหนดสัญญาในวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๔ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การทำงานก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากไม่นำเครื่องจักร เครื่องมือ และแรงงานเข้าทำงานตามแผนงานที่เสนอไว้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเตือนจำนวน ๔ ฉบับ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งทำงาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงประธานกรรมการตรวจการจ้างของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขอคืนงานและงบประมาณส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเอง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีประสบปัญหาด้านการเงินและสภาพอากาศ ทำให้เกิดปัญหาในการทำงาน แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดเรื่องการคืนเงินไว้ในสัญญา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ ยืนยันว่าไม่สามารถปฏิบัติงานที่เหลือได้ หากทำต่อไปจะก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถกำหนดได้ว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด จึงขอยกเลิกสัญญาโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ขอคืนงาน คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้รายงานข้อเท็จจริงทั้งหมดให้ผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสัญญาจ้างครบกำหนดตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๔ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีขอขยายระยะเวลาทำงาน ผู้ฟ้องคดีก็ยินยอมขยายเวลาโดยลดค่าปรับจำนวน ๒๖๐ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ซึ่งนับถึงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานได้ผลงานเพียง ๗๓.๐๓% เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหากงานที่เหลือไม่แล้วเสร็จตามกำหนดจะทำให้ทางราชการเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิตามสัญญา ข้อ ๖ และข้อ ๑๖ บอกลีกสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับเป็นเงิน ๑๓,๗๖๖,๑๑๕.๑๖ บาท และเงินค่าจ้างล่วงหน้าจำนวน ๓,๓๔๐,๘๔๐.๑๐ บาท ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบตามสัญญา ข้อ ๑๖ โดยต้องจ่ายค่าปรับรายวันวันละ ๗๙,๕๗๒.๙๒ บาท จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีบอกลีกสัญญา เป็นเวลา ๑๗๓ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับ ๑๓,๗๖๖,๑๑๕.๑๖ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน

ดังกล่าวนับจากวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันบอกกล่าวให้ชำระเงินจนถึงวันฟ้อง เป็นเงิน ๑,๐๐๑,๓๔๒.๑๐ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑๔,๗๖๗,๔๕๗.๒๖ บาท และ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างเอง ทำให้มีค่างาน เพิ่มขึ้นจำนวน ๑๐,๓๑๓,๕๘๖.๖๒ บาท ทั้งนี้ ตามสัญญาข้อ ๑๗ ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถาม ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ชำระ จึงขอคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑๐,๓๑๓,๕๘๖.๖๒ บาท นับแต่วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จนถึงวันฟ้อง เป็นเงิน ๖๓,๕๗๖.๙๐ บาท รวมเป็นเงิน ค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นที่ต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑๐,๓๗๗,๑๖๓.๕๒ บาท รวมเป็นเงิน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระทั้งสิ้นจำนวน ๒๕,๑๔๔,๖๒๐.๗๘ บาท ซึ่งถือเป็นทุนทรัพย์ในการ ฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระเงินจำนวน ๒๕,๑๔๔,๖๒๐.๗๖ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ย ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๕,๐๗๙,๗๐๑.๗๘ บาท นับถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ชั้นต้นที่เห็นว่า วันที่บอกเลิกสัญญา คือ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และต้อง ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันบอกเลิกสัญญาดังกล่าว เพราะไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของ การจัดตั้งศาลปกครอง และไม่สอดคล้องกับระบบและวิธีการของทางราชการ โดยที่มูลคดีนี้ เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีทำผิดสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งมาตรา ๑๙๓/๓๐ กำหนดอายุความในการเรียกร้องไว้สิบปี และภายหลังจากการบอกเลิกสัญญาแล้วหากคู่สัญญาได้รับความเสียหาย ก็สามารถ เรียกร้องเอาจากคู่สัญญาอีกฝ่ายได้ ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสี่ ถ้าไม่แจ้งบอกเลิกสัญญา ให้อีกฝ่ายทราบ ก็ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายที่มีต่อกันได้ และเมื่อเรียกร้องค่าเสียหาย แล้วอีกฝ่ายไม่ชำระหนี้ตามที่เรียกร้อง จะถือว่าเกิดข้อโต้แย้งสิทธิและมีสิทธิในการนำคดี มาฟ้องศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น วันที่บอกเลิก สัญญา คือ วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีและวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกปฏิเสธการชำระหนี้ถือเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕ เพื่อบอกเลิกสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมิใช่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นต้นได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในคดีหมายเลขดำที่ ๔๔๒/๒๕๔๖

หมายเลขแดงที่ ๔๗๒/๒๕๔๖ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเวียนไปให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั่วราชอาณาจักรทราบและถือปฏิบัติแล้ว นอกจากนี้ หลังจากการบอกเลิกสัญญาแล้ว ก็อาจมีความเสียหายเกิดขึ้นได้ ซึ่งมาตรา ๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังสัญญาเลิกกันไปได้จนถึงห้าปี โดยผู้ว่าจ้างต้องทวงถามให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบชำระหนี้ค่าเสียหายภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อน ถ้าไม่ชำระภายในเวลาที่กำหนดจะถือว่าผิดนัดชำระหนี้และเกิดข้อโต้แย้งแก่ผู้ว่าจ้างแล้ว ทำให้มีสิทธิขาดคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ สำหรับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาหลายครั้ง จนเมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่างานไม่อาจแล้วเสร็จตามสัญญา และจะทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาตามสัญญา ข้อ ๖ และข้อ ๑๖ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เร่งดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ โดยเรียกค่าปรับจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและนำงานที่เหลือมาทำเองเพื่อให้โครงการดำเนินการแล้วเสร็จ สามารถใช้งานได้ตามเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องคิดคำนวณค่างานใหม่และขออนุมัติราคาและค่างานจากกรมบัญชีกลาง เมื่อกรมบัญชีกลางได้อนุมัติแล้ว จึงถือเป็นความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบตามสัญญา โดยแต่ละชั้นตอนมีรายละเอียดที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การบอกเลิกสัญญา การเรียกค่าปรับ และการเรียกค่าเสียหาย เป็นการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญาและกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับและค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แต่เพิกเฉยไม่ชำระเงินตามที่ทวงถาม ผู้ฟ้องคดีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามสัญญาทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว กำหนดเวลาฟ้องคดีหนึ่งปีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดให้ชำระหนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างทำงานขุดคลองระบายน้ำชะอวด-แพรกเมือง พร้อมอาคารสองแห่ง และถนนคันคลองสองฝั่ง ฝิวจรรยาจรูกรังกว้าง ๙.๐๐ เมตร ยาว ๓.๘๐๐ กิโลเมตร ในเขตโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง จังหวัด

นครศรีธรรมราช มีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญา และสัญญาดังกล่าว มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา สั่งปรับ และเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่สัญญากำหนด โดยฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ ค่าเสียหาย พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า กรณีการฟ้องคดีอันสืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองจึงบอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การเลิกสัญญากระทำด้วยการแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า มีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนา นั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา ฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาจึงมีผลเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้ว กำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิกสัญญามีผลดังกล่าว คดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่สัญญากำหนด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาเพราะไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในเหตุเดียวกัน ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาในวันใด แต่ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาแล้ว ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้ง การฟ้องคดีนี้ ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่มีเหตุผลเพียงพอให้รับฟังได้ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรัญ หัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ผู้ฟ้องคดี

ห้างหุ้นส่วนจำกัด จี.ที. นครเทิง คอนสตรัคชั่น ที่ ๑

นายกริษา หน่อสุวรรณ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒)

การบอกเลิกสัญญาที่มีผลเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ดังนั้น กำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิกสัญญาที่มีผลดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาทางไปรษณีย์ตอบรับตามที่อยู่ที่ปรากฏในสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว และเป็นที่อยู่ที่ปรากฏในหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล ฉบับลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อใด แต่ยอมถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้วภายในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว และแม้คดีนี้จะป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่เมื่อนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ก็เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีอีกเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีตกลงว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการให้ทำการก่อสร้างอาคารสถานีอนามัยทดแทน ในท้องที่จังหวัดเชียงราย ตามสัญญาลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๓๙ รวมค่าก่อสร้างเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๗๙๕,๙๔๓ บาท กำหนดแล้วเสร็จงานตามสัญญาภายในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้เข้าทำการก่อสร้างและส่งมอบงานแต่เฉพาะงานงวดที่ ๑ และงานงวดที่ ๒ เท่านั้น หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ทำงานส่วนที่ยังทำค้างอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ แจ้งเร่งรัดผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ทำการก่อสร้างโดยเร็ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๐ และลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๐ ถึงผู้ฟ้องคดีขอขยายเวลาการก่อสร้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถทำงานส่วนที่ยังทำค้างอยู่ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างและริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ และลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณายกเว้นการลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้เป็นผู้ทำงาน รวมทั้งให้พิจารณายกเว้นค่าปรับตามสัญญาและคืนหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองด้วย และต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๒ แจ้งอนุมัติยกเว้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เป็นผู้ทำงานและแจ้งการอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับคืนหลักประกันสัญญา รวมทั้งแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ชำระค่าปรับส่วนที่ยังค้างอยู่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ชำระค่าปรับส่วนที่ยังค้างอยู่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าปรับเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๔๐,๖๖๗ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินค่าปรับดังกล่าว นับแต่วันถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนค่าธรรมเนียมศาลให้คืนผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เดิมการฟ้องคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งการฟ้องคดีมีอายุความสิบปีนับแต่วันผิดสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต่อมาได้มีการตรา พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขึ้นมาบังคับใช้ จึงทำให้สัญญาทางปกครองดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ในระยะเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังไม่มีคำวินิจฉัยไว้โดยชัดแจ้งว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๕ ว่า สัญญาก่อสร้าง

ปรับปรุงโรงพยาบาลเป็นสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นที่ทราบว่าเป็นสัญญาที่ส่วนราชการจ้างผู้รับจ้างเพื่อทำการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะหรือจัดให้มีการสาธารณสุขปโภคทำนองเดียวกันเป็นสัญญาทางปกครอง และกำหนดเวลาการฟ้องคดีลดเหลือเพียงหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นการมีคำวินิจฉัยหลังจากที่ล่วงเลยกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครองคดีนี้แล้ว กรณีจึงอาจถือได้ว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่มีได้ดำเนินคดีปกครองได้ทันภายในกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเนื่องจากสัญญาจ้างก่อสร้างสถานอนามัยทดแทน ซึ่งเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณสุขที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปรับบริการรักษาพยาบาลเบื้องต้นได้ อันเป็นสัญญาทางปกครอง เป็นการฟ้องเรียกให้ชดใช้เงินค่าปรับโดยเงินค่าปรับที่จะได้รับชดใช้จะถูกส่งกลับเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน เพื่อรัฐบาลจะได้พิจารณาและเห็นสมควรจัดสรรให้มีการก่อสร้างสถานอนามัยหรือโรงพยาบาลในสถานที่ที่ยังไม่มีหรือชำรุดทรุดโทรมในปัจุบันประมาณต่อไป อันจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและแก่ส่วนรวมในการบริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน แต่ศาลปกครองชั้นต้นยังไม่พิจารณาและสั่งคดีตามคำฟ้องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ศาลปกครองสามารถรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า มาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้การยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารสถานอนามัยทดแทนจำนวนหนึ่งหลัง ตามสัญญาลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๓๙ กำหนดแล้วเสร็จงานตามสัญญาภายในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ส่งมอบงานแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด อันถือเป็นการผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แจ้งบอกเลิกสัญญาตั้งแต่วันที่นับเป็นต้นไป อันเป็นเหตุให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ชำระค่าปรับฐานผิดสัญญาภายในสิบห้าวัน นับแต่วันได้รับหนังสือดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย เห็นว่า กรณีการฟ้องคดีอันสืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทาง

ปกครอง ทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงบอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การเลิกสัญญากระทำด้วยการแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า มีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาขึ้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา ฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาจึงมีผลเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้ว กำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิกสัญญามีผลดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถก่อสร้างอาคารให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น เพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าเสียหายและค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งบอกเลิกสัญญา ตามหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาทางไปรษณีย์ตอบรับตามที่อยู่ที่ปรากฏในสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว และเป็นอยู่ที่ปรากฏในหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล ฉบับลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อใด แต่ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้วภายในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว และแม้ว่าศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ว่า กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ และยังไม่พ้นกำหนดอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีเช่นนี้ ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป แต่สำหรับคดีนี้ แม้ว่าจะนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ก็ตาม เมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ก็เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อยู่ดี ประกอบกับคดีนี้

ไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล และไม่ใช่ว่าคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายพีระพล เชาวนศิริ นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์ นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

กรมชลประทาน

ผู้ฟ้องคดี

บริษัท พิบูลย์มหาสารคาม จำกัด

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๕๑)

การบอกเลิกสัญญาจะมีผลเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ดังนั้น กำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิกสัญญา มีผลดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญา และเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา เมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ทำงานปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติหนองห้วยแล้ง ตำบลหนองไฮ อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งผลิตอาหารของชุมชนและให้ราษฎรใช้น้ำในการอุปโภคบริโภค อันเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตกลงค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงิน ๓,๙๔๕,๘๙๐ บาท กำหนดงานแล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เริ่มทำงานจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบแล้ว จึงต้องเริ่มนับอายุสัญญาตั้งแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งครบกำหนดอายุสัญญาวันที่ ๒ สิงหาคม

๒๕๔๔ หลังจากเริ่มปฏิบัติงาน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เร่งรัดปฏิบัติงานให้เป็นไปตามสัญญา แต่ประการใดจนครบกำหนดสัญญา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือขอปรับแผนปฏิบัติงาน โดยขอเข้าทำงานตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายเวลาการทำงานออกไปอีกประมาณ ๑๒๐ วัน ผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้ว เห็นชอบตามแผนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ บอกลีกสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๙๙๐,๔๑๘.๓๙ บาท ภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ววันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ และเมื่อครบกำหนดชำระในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่นำเงินไปชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งบอกลีกสัญญาไปยังผู้ฟ้องคดี โดยขอให้สั่งยกเลิกหนังสือบอกลีกสัญญาเพื่อจะขอทำงานต่อ ให้เสร็จ และให้ทุเลาการบังคับการปรับภายหลังบอกลีกสัญญาจนกว่าผลอุทธรณ์จะสิ้นสุด ผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วไม่อาจยกเลิกคำสั่งบอกลีกสัญญาได้ จึงมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดี นำเงินค่าปรับไปชำระอีก ตามหนังสือลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งว่า การคิดค่าปรับไม่ถูกต้อง โดยเห็นว่าต้องชำระเงิน ค่าปรับเพียง ๖๕๕,๐๑๗.๗๔ บาท และขอให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่างานที่ทำไปหลังจาก ผู้ฟ้องคดีบอกลีกสัญญา ผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าควรลดเงินค่าปรับให้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดี ร้องขอ ส่วนเงินค่างานที่ทำหลังจากบอกลีกสัญญาไม่สามารถจ่ายให้ได้ เนื่องจากได้บอกลีก สัญญาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดปฏิบัติงานแล้ว และได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๖ แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ พร้อมกับแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงิน ค่าปรับจำนวน ๖๕๕,๐๑๗.๗๔ บาท ไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับ หนังสือดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๖ และมีหน้าที่ต้อง ชำระเงินที่ทวงถามแก่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธและผิพนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองได้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป สำหรับการผิพนัดไม่ชำระหนี้ ดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ผิพนัดจนถึงวันฟ้อง เป็นเวลา ๑๙๗ วัน วันละ ๑๓๔.๕๙ บาท คิดเป็นเงิน ๒๖,๕๑๔.๒๓ บาท รวมเป็นเงิน ๖๘๑,๕๓๑.๙๗ บาท จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๖๘๑,๕๓๑.๙๗ บาท

แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๖๘๑,๕๓๑.๙๗ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น แต่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๔๔๒/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๔๗๒/๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยว่า การนับระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเวลาชำระเงินตามที่ทวงถามแล้วไม่ชำระ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อกันภายในสิบปีนับแต่วันบอกเลิกสัญญา ซึ่งแตกต่างจากระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่กำหนดไว้หนึ่งปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก เพราะกฎหมายมุ่งหมายที่จะให้ระยะเวลาฟ้องคดีนับแต่วันที่มีเหตุต้องฟ้องคดีจริงๆ คือ วันที่ถือว่าลูกหนี้ปฏิเสธไม่ชำระหนี้ นอกจากนี้ การเรียกร้องค่าปรับหลังจากการบอกเลิกสัญญาจะมีขั้นตอนการรวบรวมหลักฐานเพื่อพิจารณาค่าปรับ โดยต้องแจ้งให้ผู้รับจ้างนำเงินมาชำระภายในเวลาที่กำหนด หากผู้รับจ้างไม่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด จึงจะรู้ว่ามิเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น ซึ่งมักจะใช้เวลาเกินหนึ่งปีนับแต่วันบอกเลิกสัญญาสำหรับคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีคิดค่าปรับไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วเห็นว่าค่าปรับที่ถูกต้อง คือ ๖๕๕,๐๑๗.๗๔ บาท เป็นตามที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งจริง จึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๖ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๖ จึงต้องชำระค่าปรับภายในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาดังกล่าว จึงเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และถือเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ระยะเวลาฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องศาลปกครองวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติหนองห้วยแล้ง มีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญา และสัญญา

ดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตาม มาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีพิพาทนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกรณีการฟ้องคดีอันสืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างที่มีลักษณะ เป็นสัญญาทางปกครอง ทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น หน่วยงานทางปกครองจึงบอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การเลิกสัญญา กระทำด้วยการแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า มีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนา นั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา ฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาจึงมีผลเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับ หนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้ว กำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิก สัญญามีผลดังกล่าว สำหรับคดีนี้ เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงาน ไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรัญ หัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

ผู้ฟ้องคดี

ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิชญ์โลกซ์เตอร์ส ที่ ๑

นายประสิทธิ์ สุ่มพิทักษ์สกุล ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๑ และมาตรา ๗๒)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมาซ่อมแซมอาคารที่เกิดความชำรุดบกพร่องแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีจึงว่าจ้างผู้อื่นทำการแก้ไขซ่อมแซมแทน กรณีเช่นนี้ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องในงานที่จ้างตามสัญญาทางปกครองนั้น จะต้องเริ่มต้นนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรืออย่างช้าในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการซ่อมแซมอาคารที่ชำรุดเมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการ ก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์รับจ่ายหล่มสักและอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ค่าก่อสร้างเป็นจำนวนเงิน ๓๓,๓๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดส่งมอบงานภายในวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๐ และตามสัญญาจ้างข้อ ๖ กำหนดว่า ถ้ามีความชำรุดบกพร่องเสียหาย แม้จะเกิดขึ้นภายหลังจากกำหนดยี่สิบสี่เดือนหลังจากวันส่งมอบงานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชำรุดบกพร่อง ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้อื่นทำงานแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้น เสมือนงานที่ผู้รับจ้างคนใหม่ทำเป็นงานจ้างของตน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๐ ส่งมอบงานงวดสุดท้าย ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔

ถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่า อาคารสำนักงานบริการโทรคมนาคมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหมวกก่อสร้างได้เกิดความชำรุดบกพร่อง ซึ่งตามสัญญาจ้าง ข้อ ๖ วรรคสอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องภายในเวลาห้าปีนับจากวันส่งมอบงาน โดยแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับหนังสือ และผู้ฟ้องคดีขอสงวนสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องดังกล่าว ตามรายการความเสียหาย ดังนี้ ๑) แผ่นหินแกรนิตด้านหน้าอาคารหลุด จำนวน ๔ แห่ง ๒) ฝิวปูนฉาบด้านหน้าหลุด เป็นรู จำนวน ๑ แห่ง ๓) ผนังอาคารชั้น ๑ และชั้น ๒ มีรอยแตกร้าว ๔ แห่ง ๔) ผนังอาคารทางขึ้นถึงเก็บน้ำมีรอยแตกร้าวและมีสีหลุดร่อนตามรอยแตกร้าวของผนังหลายแห่ง ๕) ฝิวปูนฉาบบริเวณกระถางต้นไม้กับอาคารชั้นล่างแตกร้าว และ ๖) กุญแจลูกบิดประตูห้องอาคารเครื่องกำเนิดไฟฟ้าชำรุด จำนวน ๒ ชุด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ว่าจ้างผู้อื่นทำ การแก้ไขซ่อมแซมจนแล้วเสร็จเป็นค่าจ้างทั้งสิ้น ๘๗,๐๗๙ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินค่าซ่อมแซมเป็นเงิน ๘,๘๖๖ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว แต่ยังมีค่าเสียหายที่คลาดเคลื่อนอีกส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระค่าทาสีผนังบริเวณที่ทำการซ่อมแซมให้แล้วเรียบร้อยเป็นปกติในการใช้งาน เป็นจำนวนเงิน ๗๗,๒๗๓ บาท โดยให้ชำระภายในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งครบกำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมีได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๗๗,๒๗๓ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะชำระเสร็จ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแทนกันหรือร่วมกันชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับให้คืนค่าธรรมเนียมจำนวนเงิน ๒,๑๐๗.๕๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของรัฐและเป็นทรัพย์สินส่วนรวมเพื่อประโยชน์และเพื่อส่วนรวมของประชาชน ผู้ฟ้องคดีเป็นแต่เพียงผู้ดูแลรักษาอาคารที่สร้างเพื่อส่วนรวมเท่านั้น การฟ้องคดีนี้ย่อมเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมอันเป็นผลเสียหายโดยตรงต่อรายได้ของรัฐ การได้รับชดเชยอันเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่รัฐย่อมเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกประการหนึ่ง การฟ้องคดีนี้มีเหตุจำเป็นอื่น ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามสัญญา

ต้องใช้ระยะเวลาในการหาข้อยุติเกี่ยวกับจำนวนหนี้ที่ต้องทวงถาม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี และสัญญานี้กระทำขึ้นก่อน พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ สัญญาที่กระทำโดยผู้ฟ้องคดีมีอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสถานะเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ ได้มีสถานะเป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจมาก่อน และโดยผลของกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นบริษัทมหาชนเช่นปัจจุบันนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ทำการก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์รับจ่ายและอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมหลัก จังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๙ กำหนดส่งมอบงานวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๐ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนั้นเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งตามสัญญา ข้อ ๖ กำหนดว่า ถ้างานที่จ้างเกิดชำรุดบกพร่องเสียหายขึ้นภายในกำหนดยี่สิบสี่เดือนนับแต่วันที่ได้รับมอบงานตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชำรุดบกพร่องตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้อื่นทำงานแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้น เสมือนงานที่ผู้รับจ้างคนใหม่ทำเป็นงานจ้างของตน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๐ ส่งมอบงานงวดสุดท้าย ต่อมา ปรากฏในภายหลังว่า อาคารสำนักงานบริการโทรคมนาคมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับเหมาก่อสร้างได้เกิดความชำรุดบกพร่อง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้แก้ไขให้เรียบร้อยภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือและสงวนสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ดำเนินการอย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการจ้างผู้อื่นทำการแก้ไขซ่อมแซม

จนแล้วเสร็จเป็นค่าจ้างทั้งสิ้น ๘๗,๐๘๙ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินค่าซ่อมแซมจำนวน ๙,๘๑๖ บาท แต่ยังมีค่าเสียหายที่ตลาดเคลื่อนอยู่อีกจำนวน ๗๗,๒๗๓ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระค่าทาสีผนังบริเวณที่ทำการซ่อมแซมให้เรียบร้อยเป็นปกติในการใช้งานจำนวน ๗๗,๒๗๓ บาท โดยให้ชำระภายในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ เมื่อครบกำหนดแล้วผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังมิได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลากำหนดการฟ้องคดีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่าเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้มาซ่อมแซมอาคารที่เกิดความชำรุดบกพร่องแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงว่าจ้างผู้อื่นทำการแก้ไขซ่อมแซมแทน กรณีเช่นนี้ วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องในงานที่จ้างตามสัญญาทางปกครองนั้น จะต้องเริ่มต้นนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรืออย่างช้าในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการซ่อมแซมอาคารที่ชำรุดเมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของรัฐและเป็นทรัพย์สินส่วนรวมเพื่อประโยชน์และเพื่อส่วนรวมของประชาชน ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงแค่ผู้ดูแลเท่านั้น เห็นว่ากรณีนี้มีได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หากแต่เป็นประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จะต้องดูแลรักษาด้วยความตั้งใจ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เอาใจใส่ดูแลรักษาทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเพื่อส่วนรวมเท่าที่ควร และกรณีนี้ก็มีใช้เหตุจำเป็นอื่นที่สามารถจะยกมากล่าวอ้างได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ พร้อมคืนค่าธรรมเนียม ๒,๑๐๗.๕๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี นั้นชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรัญ หัตถกรรม
นายดำริ วัฒนสิงหะ นายหัสสุตม์ วิจิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นางบุญรอด ลิ่มไพโรจน์

ผู้ฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๕๑)
พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทน ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมากรมโยธาธิการได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งอยู่ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๗๘๐ ตำบลบางเชือกหนัง (บางเชือกหนังฝั่งเหนือ) อำเภอตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๑๕๐ ตารางวา ซึ่งถูกเวนคืนทั้งแปลงตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์ และถนนต่อเชื่อมสายติวานนท์ - เพชรเกษม - รัตนาธิเบศร์ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดราคาค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าราคาค่าทดแทนดังกล่าวเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด จึงยื่นหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นตารางวาละ

๒๐,๐๐๐ บาท ต่อมา กรมโยธาธิการได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงดังกล่าวเป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้อีกตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท นั้น ยังไม่เป็นธรรม ยังเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตามปกติในท้องตลาด และไม่เป็นที่ไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้การกำหนดเงินค่าทดแทนต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงเล็ก ใช้เป็นที่อยู่อาศัย อยู่ติดถนนสาธารณะถึงสองด้าน อีกทั้ง อยู่ในทำเลที่ถือว่าเป็นแหล่งชุมชน มีผู้อาศัยหนาแน่น การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีและที่ดินแปลงอื่นๆ ที่ถูกเวนคืนในบริเวณนี้ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่อยู่ติดถนนซึ่งเป็นถนนขอยสาธารณะกว้างประมาณ ๖ เมตร ที่รถยนต์เข้าออกได้ กับที่ดินที่ไม่อยู่ติดถนนซึ่งรถยนต์ไม่สามารถเข้าถึงได้ ในราคาเดียวกัน คือ ตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท แสดงถึงความบกพร่องหรือผิดพลาดของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นๆ ที่มีได้ตรวจสอบสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินให้ถูกต้องกับสภาพข้อเท็จจริง แต่กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ - พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงสภาพที่แท้จริงของที่ดินและราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด และเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว แสดงว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงดังกล่าวมีราคาสูงกว่าที่ดินแปลงอื่นๆ ที่ไม่อยู่ติดถนนซึ่งถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาเดียวกันเพียงตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท เท่านั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ผิดพลาดและไม่เป็นธรรม และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยได้รับโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตาม พ.ร.ฎ. โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยที่เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดิน

ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ยังไม่เป็นธรรม และขอให้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ให้เป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีจำไม่ได้ว่าได้รับวันใด และเนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องย้ายบ้านไปอยู่ที่อื่นจากที่เดิมที่ถูกเวนคืน ทำให้หนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฉบับดังกล่าวสูญหายไป ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ทนายความไปขอคัดสำเนาหนังสือฉบับดังกล่าวจากกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม และเห็นว่าในหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวมิได้ระบุวิธีการและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในหนังสือ ซึ่งทำให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามมาตรา ๕๐ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะจำวันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ได้ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวในวันหลังจากที่ได้ลงวันที่ หรือจะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบในวันที่ได้ลงวันที่ในหนังสือฉบับดังกล่าว คือ วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามมาตรา ๕๐ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลา ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเมื่อพ้นกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยบทบัญญัติในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะก็มีได้บัญญัติเรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอย่างไรและภายในกำหนดระยะเวลาใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี และนำมาฟ้องคดีต่อศาล

ปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกเวนคืนทั้งแปลงตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ และผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมากรมโยธาธิการได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งอยู่ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

องค์คณะ นายธชัย ลำดับวงศ์ นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์ นายพีระพล เชาว์ศิริพลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๓/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นายฉลอง สิมะสุนทร

ผู้ฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๕๑)
พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทน ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมากรมโยธาธิการได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งอยู่ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๔๖๓ เลขที่ ๖๐๗๐๓ เลขที่ ๖๐๗๐๒ และเลขที่ ๖๐๗๐๑ ตำบลบางเขื่อน อำเภอดุสิต จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๔๖ ตารางวา เนื้อที่ ๑ งาน เนื้อที่ ๓ งาน และเนื้อที่ ๗ ตารางวา ตามลำดับ ได้ถูกกรมโยธาธิการเวนคืนที่ดินหมดทั้งสี่แปลงตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอมะนัง นนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดุสิต จังหวัดนนทบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต่อมา มีการโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตาม พ.ร.ฎ. โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยให้เวนคืนเพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์

และถนนต่อเชื่อมสายติวานนท์-เพชรเกษม-รัตนานิเบศร์ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๙๔๖๓ เลขที่ ๖๐๗๐๓ และเลขที่ ๖๐๗๐๒ ในราคาตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท และที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๗๐๑ ในราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าราคาค่าทดแทนดังกล่าวเป็นราคาที่ต่ำกว่าสภาพความเป็นจริงและต่ำกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาด จึงยื่นหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสี่แปลงเพิ่มเป็นราคาตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อมา กรมโยธาธิการได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้วินิจฉัยเพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินทั้งสี่แปลงของผู้ฟ้องคดี เป็นราคาตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าราคาค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวยังไม่เป็นธรรมและเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้ชดใช้เงินค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน กล่าวคือ โดยปกติทั่วไปที่ดินที่อยู่ติดถนนซอยและรถยนต์สามารถเข้าออกได้ควรมีราคาสูงกว่าที่ดินที่ไม่อยู่ติดถนนซอยและรถยนต์ไม่สามารถเข้าออกได้ และสภาพทำเลที่ตั้งที่แท้จริงของที่ดินในบริเวณนี้ทั้งหมดเป็นแหล่งชุมชนอยู่อาศัยหนาแน่น มีหมู่บ้านจัดสรร โรงงาน อาคาร ร้านค้า เพียงพอที่จะทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แปลงซึ่งถูกเวนคืนหมดทั้งสี่แปลงไม่ได้ประโยชน์จากการเวนคืน จึงควรจะได้รับเงินค่าทดแทนตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป และเมื่อเปรียบเทียบกับราคาค่าทดแทนที่ดินแปลงที่อยู่ติดคลองบางเชือกหนังฝั่งตรงข้ามกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีสภาพเป็นที่สวน บางแปลงมีบ้านปลูกอาศัยอยู่ บางแปลงไม่มีบ้านปลูกอาศัยอยู่และอยู่ห่างจากซอยจรัลสนิทวงศ์ ๑๓ ประมาณ ๓๐๐ เมตร แม้จะมีทางรถยนต์ส่วนบุคคลเข้าไปถึงที่ดินได้ แต่ไม่มีศักยภาพที่จะเป็นที่ตั้งอาคารร้านค้าได้เหมือนดังเช่นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แปลง กลับได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ ประมาณ ๒๐,๐๐๐ บาท จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในประเด็นเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่ม และให้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเด็นดังกล่าวใหม่

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเกินกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ไม่ได้ระบุหรือแจ้งสิทธิการฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบสิทธิในการฟ้องคดี จึงเป็นกรณีตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้คำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องไว้ ถ้าผู้ออกคำสั่งเห็นว่าตนไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว ให้ดำเนินการแจ้งข้อความดังกล่าวโดยไม่ชักช้า และให้ระยะเวลาฟ้องคดีเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลายื่นฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งเมื่อนับแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การยื่นฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่พ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเมื่อพ้นกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยบทบัญญัติในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ก็มีได้บัญญัติเรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอย่างไรและภายในกำหนดระยะเวลาใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี และนำมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน

หนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๔๖๓ เลขที่ ๖๐๗๐๓ เลขที่ที่ดิน ๖๐๗๐๒ และเลขที่ ๖๐๗๐๑ ตำบลบางเขื่อน อำเภอดำรงวิทยารุขหลวง กรุงเทพมหานคร ถูกเวนคืนตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ และผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๙๔๖๓ เลขที่ ๖๐๗๐๓ และเลขที่ ๖๐๗๐๒ ในราคาตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท และที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๗๐๑ ในราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมากกรมโยธาธิการได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งอยู่ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

องค์คณะ พลเอกนิคม ศันสนาคม นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ นายพีระพล เขาวนศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๔/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นางสาวหนูพิน อารีเอื้อ

ผู้ฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง)

การที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเมื่อพ้นกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๑๑ ตำบลหมู่มัน อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด เนื้อที่ ๕ ไร่ ๔๓ ตารางวา สายเลี่ยงเมืองร้อยเอ็ด (ด้านทิศเหนือ) ได้ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๑๔ สายกาฬสินธุ์-ช่องจอม ตอนเลี่ยงเมืองร้อยเอ็ดด้านทิศเหนือ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเงิน

ค่าทดแทนที่ดินพิพาทที่ถูกเวนคืนจำนวน ๒ ครั้ง เป็นเงิน ๑๘๐,๑๕๒ บาท โดยในครั้งที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยพิจารณาให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินพิพาทเป็นไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเมื่อเทียบกับที่ดินข้างเคียง คือ ที่นา ของนาง พ. ชายได้ไร่ละ ๙๓,๐๐๐ บาท นาย ค. และนาย อ. ชายได้ไร่ละ ๘๕,๐๐๐ บาท การเวนคืนดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเหลือที่ดินเพียง ๒ ไร่ ๕๓ ตารางวา ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดี ทำนาได้ไม่เพียงพอกับการดำรงชีพ และไม่สามารถหาซื้อที่ดินอื่นทดแทนได้ เนื่องจาก ปัจจุบันนี้ราคาที่ดินมีราคาสูงขึ้น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินพิพาทที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นตามราคาซื้อขายที่ดินของ นาย ค. และนาง พ.

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน และแขวงทางมหาสารคามก็ไม่เคยมีหนังสือหรือ เจ้าหน้าที่มาถามว่าพอใจกับเงินค่าทดแทนดังกล่าวหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงขอยืนยันว่าผู้ฟ้องคดี ต้องการให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินพิพาทที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นตามราคาซื้อขาย ที่ดินของนาย ค. และนาง พ. ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครอง ชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การที่รัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามพระราชกฤษฎีกาได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเมื่อพ้นกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลา หนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีดังกล่าวถือเป็น คำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยบทบัญญัติ ในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะก็มีได้บัญญัติ เรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวว่าจะต้อง ฟ้องคดีต่อศาลอย่างไรและภายในกำหนดระยะเวลาใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี และนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ศาล มีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น จึงเป็นคดีพิพาท

เกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๑๑ ตำบลหมูม้น อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๑๔ สายกาฬสินธุ์ - ชองจอม ตอนเลี้ยวเมืองร้อยเอ็ดด้านทิศเหนือ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนจำนวน ๒ ครั้ง เป็นเงิน ๑๘๐,๑๕๒ บาท โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อใด แต่เมื่อพิจารณาตามเอกสารส่งคืนกองอุทธรณ์เงินค่าทดแทน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม แล้วพบว่า เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นตามราคาซื้อขายที่ดินของนาย ค. และนาง พ. อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และถือเอาวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง คดีนี้มีใช่เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์
นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายจรูญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๐/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นายสม จันทร์เปล่ง

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอกันทรวิชัย

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง)

เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าที่ดินที่พิพาทกันนั้นเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ใดจะมีสิทธิดีกว่ากัน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้เคยวินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าสิทธิในที่ดินที่พิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงขอด้วยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าวแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีที่นาทำกิน ๑ แปลง จำนวน ๑๗ ไร่ โดยมีเอกสารหลักฐาน คือ ทะเบียนการครอบครองที่ดินหมายเลขลำดับที่ ๘๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ในที่ดินดังกล่าวเพียงบางส่วน ซึ่งได้มาก่อนจำนวน ๓ ไร่ ๖๕ ตารางวา ส่วนที่เหลือยังไม่ได้ขอออกเอกสาร แต่จะขอให้ออกเพิ่มเติมในภายหลัง ต่อมา มีคนมาบอกว่าเจ้าหน้าที่ได้วัดเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยการเพิกถอนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๗ ไร่ โดยไม่ทราบสาเหตุ และไม่เคยแจ้งให้ทราบล่วงหน้า แล้วออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และเสนอให้ผู้มีอำนาจเพิกถอนสิทธิที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ พร้อมทั้งส่งเอกสารเพิ่มเติมตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอกันทรวิชัยออกเอกสารสิทธิทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และดำเนินการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ว่าราชการ

จังหวัดมหาสารคามได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับดังกล่าว ตามคำสั่งลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ เนื่องจาก น.ส.๓ ของผู้ฟ้องคดีออกทับที่ดิน สาธารณประโยชน์ “โคกน้อยสนามกีฬาสาธารณประโยชน์” เต็มทั้งแปลง เป็นการออก น.ส. ๓ ไปโดยไม่ชอบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ทราบมาก่อนเลยว่าที่ดินได้มีการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง เพิ่งมาทราบจากนาย ช. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอกันทรวิชัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๙ และภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่าที่ดินได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ผู้ฟ้องคดี ได้ไปพบนาย บ. นายอำเภอกันทรวิชัย ซึ่งนายอำเภอได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำกิน ต่อไป นายอำเภอจะย้ายแล้วให้พบกับนายอำเภอคนใหม่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อ ขอตรวจค้นและคัดสำเนาเอกสารเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์โคกน้อยบ้านท่าขอนยาง ที่สำนักงานที่ดินอำเภอกันทรวิชัยและไปคัดสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตำบลท่าขอนยาง ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดได้แจ้งว่า สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีคัดสำเนามาจากสำนักงานที่ดินอำเภอ กันทรวิชัยนั้น เป็นคนละแปลงกับที่ผู้ฟ้องคดีมาคัดสำเนาที่สำนักงานที่ดินจังหวัด และ ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีไปคัดสำเนาจากสำนักงานที่ดินอำเภอ กันทรวิชัย ก็ไม่มีต้นฉบับเก็บไว้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ที่อยู่ที่สำนักงานที่ดินอำเภอกันทรวิชัยเป็นการปลอมแปลงขึ้น ของเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอ เพื่อกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีเพราะโกรธแค้นที่ถูกญาติผู้ฟ้องคดีจับกุม การพนันไฮโลทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้จับจองที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ แจ้งมี ส.ค.๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ และแจ้งมี น.ส.๓ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งนาย ท. เป็นพยานได้ เพราะได้จับจองที่ดิน วางเปล่าด้วยกัน จึงมีทะเบียนการครอบครองที่ดินหมายเลขลำดับที่ ๘๖ ซึ่งเป็นเลขลำดับ ที่ติดกันกับผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น ยังมีนาย อ. อดีตกำนันตำบลท่าขอนยาง ซึ่งขณะเป็น กำนันไม่เคยทราบว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มีการออกเอกสารสิทธิ เพราะถ้าหากมีการ ประกาศสอบเขตที่ดิน โอน จองหรือทำนิติกรรมใดๆ กำนันในฐานะนายทะเบียนตำบล จะต้องได้รับทราบและต้องออกไปร่วมด้วยทุกครั้ง ตลอดจนถึงต้องมีการส่งประกาศไปปิด ประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนันและผู้ใหญ่บ้านด้วย นอกจากนั้น หนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวงที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า รูปแผนที่ที่ดินมีทางรอบทั้งสี่ด้าน ไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะข้อเท็จจริงที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งมี ๑๗ ไร่เศษ ด้านทิศเหนือ จดกับที่ดินของนาง ก. ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นชื่อของลูกหลาน ส่วนด้านทิศตะวันออก ด้านทิศตะวันตกและด้านทิศใต้จดทางสาธารณประโยชน์ รูปที่ดินซึ่งทางเจ้าหน้าที่ที่ดิน

ทำขึ้นมาไม่เป็นจริง เพราะรูปแผนที่ซึ่งปรากฏด้านหลังของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีทางรอบทั้งสี่ด้าน การนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเอาทะเบียนปลอมจัดทำขึ้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหลงเชื่อว่ามีทะเบียนของหลวงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๓ ผู้ฟ้องคดีขอยืนยันว่า ได้ครอบครองที่ดินที่พิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ จนถึงปัจจุบัน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และขอให้ศาลพิพากษาให้ที่ดินแปลงนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีแต่ผู้เดียวตามสิทธิที่ได้ครอบครองมาแต่แรก

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอกันทรวิชัยได้ออกเอกสารสิทธิทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่า น.ส.๓ ของผู้ฟ้องคดีออกทับที่ดินสาธารณประโยชน์ “โคกน้อยสนามกีฬาสาธารณประโยชน์” เต็มทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอกันทรวิชัยนั้นไม่เป็นธรรม จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ เห็นว่า ข้อพิพาทอันถือเป็นประเด็นหลักแห่งคดี เป็นการโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าที่ดินที่พิพาทกันนั้นเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ใดจะมีสิทธิดีกว่ากัน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้เคยวินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าสิทธิในที่ดินที่พิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงขอด้วยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าวแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรูญ หัตถกรรม นายดำริ วัฒนสิงห์ พลเอก นิยม ศันสนาคม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นายสมอน อุไซย

ผู้ฟ้องคดี

ผู้บัญชาการทหารบก ที่ ๑

แม่ทัพภาคที่ ๑ ที่ ๒

ผู้บังคับกองร้อยฝึกการรบพิเศษ

(กองร้อยฝึกการรบพิเศษแก่งกระเจาน) ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๗๒)

ข้อพิพาทอันถือเป็นประเด็นหลักแห่งคดีเป็นการโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้เคยวินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าสิทธิในที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นของผู้ถูกฟ้องคดี จึงชอบด้วยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้ว ส่วนประเด็นที่ขอให้ดำเนินการกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจออกคำสั่งได้ ตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๒๕ ไร่ ต่อเนื่องมาจากบิดา คือ นาย ม. ซึ่งได้จับจองที่ดินดังกล่าวไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ตามหนังสือแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เลขที่ ๓ ตำบลสองพี่น้อง อำเภอแก่งกระเจาน จังหวัดเพชรบุรี ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่ายางน้ำกลัดเหนือ - ป่ายางน้ำกลัดใต้ ต่อกรมป่าไม้เพื่อใช้จัดตั้งเป็นค่ายฝึกการรบพิเศษ แก่งกระเจาน และได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้โดยมิเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดี ยกเว้นการใช้พื้นที่บางส่วนซึ่งทับซ้อนกับที่ดินที่สมเด็จพระบรมราชชนนีมีพระราชประสงค์ให้ นำที่ดินไปจัดสรรให้แก่ราษฎรชาวกระเหรี่ยง ในหมู่ที่ ๒ บ้านวังวน และหมู่ที่ ๓

บ้านท่าลิงลม ตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพงกระเจาน จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ประมาณ ๒,๐๐๐ ไร่ และที่ดินที่ราษฎรถือสิทธิครอบครองอยู่ซึ่งรวมถึงที่ดินแปลงดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีด้วย และกรมป่าไม้ยังได้มีหนังสือสอบถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลายครั้งเพื่อขอให้ดำเนินการยกเว้นการฝึกในบริเวณเนื้อที่ประมาณ ๒,๐๐๐ ไร่ และที่ดินที่ราษฎรถือสิทธิครอบครองดังกล่าวแต่ก็ไม่ได้รับการแจ้งผลแต่ประการใด ต่อมา ประมาณเดือนมิถุนายนถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการจับกุมและร้องทุกข์กล่าวหาผู้ฟ้องคดีและราษฎรในหมู่ที่ ๒ และหมู่ที่ ๓ ว่าเป็นผู้บุกรุกเขตทหาร ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีถอนค่ายการรบพิเศษแก่กระเจานออกจากพื้นที่ และดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ราษฎรและผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เหตุผลว่าข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจตนาของผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในเรื่องการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน แต่เป็นการฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถอนฐานทัพออกจากที่ดินตามพระราชประสงค์ อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่กล่าวอ้างมานั้น เป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้ามาใช้พื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่ายางน้ำก่ลัดเหนือ – ป่ายางน้ำก่ลัดใต้ โดยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อใช้ทำเป็นค่ายฝึกการรบพิเศษแก่กระเจานแต่มิได้มีการดำเนินการกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน จึงอาจทำให้เกิดการซ้อนทับกับที่ดินที่สมเด็จพระบรมราชชนนีมีพระราชประสงค์จะจัดสรรให้แก่ราษฎรชาวกระเหรี่ยง รวมทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งอ้างว่ามีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว อันเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการจับกุมผู้ฟ้องคดีและราษฎรในหมู่ที่ ๒ บ้านวังวน และหมู่ที่ ๓ บ้านท่าลิงลม ตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพงกระเจาน จังหวัดเพชรบุรี และร้องทุกข์กล่าวหาผู้ฟ้องคดีและ

ราษฎรดังกล่าวว่าเป็นผู้บุกรุกเขตทหาร จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการ ย้ายค่ายฝึกการรบพิเศษแก่กระจานออกจากพื้นที่ดังกล่าว และขอให้ดำเนินการกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ราษฎรและผู้ฟ้องคดี ข้อพิพาทอันถือเป็นประเด็นหลัก แห่งคดี จึงเป็นการโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่า ที่ดินที่พิพาทกันนั้นผู้ฟ้องคดีหรือ ผู้ถูกฟ้องคดีผู้ใดจะมีสิทธิดีกว่ากัน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่าง ศาลได้เคยวินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่จะต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน และประมวลกฎหมายที่ดินมาปรับแก้คดีนั้น อยู่ในอำนาจการ พิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็น ที่ต้องวินิจฉัยว่าสิทธิในที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นของผู้ถูกฟ้องคดี จึงขอด้วย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ส่วนประเด็นตาม คำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ดำเนินการกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า ตามคำขอดังกล่าว ศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุด เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรูญ หัตถกรรม
นายดำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๔๙ (ประชุมใหญ่)

นางสาวภัทรินทร์ โทวรรณะ ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายนิธิวรรณ โทวรรณะ ที่ ๒

กรมทางหลวงชนบท

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ และมาตรา ๔๒ วรรคสอง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง)

คำฟ้องเพิ่มเติมเป็นคำฟ้องตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีปกครองในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมภายในระยะเวลาตามที่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดไว้ จึงไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในส่วนเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๖๗๓ เลขที่ดิน ๓๓๑๐ เนื้อที่ ๑๑ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างตึกแถวสามชั้น เลขที่ ๑๒๐/๙ หมู่ ๗ ถนนสุขสวัสดิ์ แขวงราษฎร์บูรณะ เขตราษฎร์บูรณะ กรุงเทพมหานคร ต่อมา ได้มี พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตคลองเตย เขตพระโขนง เขตยานนาวา เขตบางนา เขตราษฎร์บูรณะ เขตทุ่งครุ กรุงเทพมหานคร และอำเภอพระประแดง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างถนนวงแหวนอุตสาหกรรม คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี

ตารางวาละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เงินค่าทดแทนตึกแถวเลขที่ ๑๒๐/๙ ทั้งหลัง เป็นเงิน ๑,๑๑๗,๑๔๓ บาท ค่าทดแทนสาธารณูปโภค เป็นเงิน ๑๔,๕๕๕ บาท เงินค่าทดแทนต้นไม้ และพืชผล เป็นเงิน ๑,๔๐๐ บาท เงินค่าทดแทนอื่นๆ เป็นเงิน ๒๐,๕๓๔ บาท เงินค่าทดแทน การขนย้ายทรัพย์สิน เป็นเงิน ๑๕,๓๐๐ บาท รวมเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น ๒,๒๖๘,๙๓๒ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองไปรับเงินค่าทดแทน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่พอใจเงินค่าทดแทนดังกล่าวจึงได้ยื่น อุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ แต่ยังมีได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดโดยไม่ได้คำนึงถึงราคาซื้อขายที่ดินและตึกแถวในบริเวณที่ถูกเวนคืน สภาพที่ตั้งของที่ดินและตึกแถว และความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยตึกแถวของผู้ฟ้องคดีเป็นตึกแถวสามชั้นด้านหน้าติดซอยทวงสิทธิ์ ด้านหลังติดซอยสุขสวัสดิ์ ๕๘ ห่างจากถนนสุขสวัสดิ์ ๑๐ เมตร มีความเจริญทางด้าน เศรษฐกิจและการคมนาคมอย่างมาก โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่จำเป็นต้องซื้อรถยนต์ ส่วนบุคคลใช้แต่อย่างไร เนื่องจากมีรถโดยสารประจำทางผ่านหลายสาย และห่างจาก ตึกแถวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองประมาณ ๓๐ เมตร มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ โรงภาพยนตร์ ศูนย์อาหารและร้านค้าต่างๆ มากมาย ที่ดินและตึกแถวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีราคาซื้อขายกัน ในท้องตลาดขณะถูกเวนคืนประมาณ ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงิน ค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพียง ๒,๒๖๘,๙๓๒ บาท เป็นราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก แม้แต่ตึกแถวเลขที่ ๑๒๐/๔ ซึ่งอยู่เกือบติดกับตึกแถวของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดี ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ตารางวาละ ๑๗๐,๐๐๐ บาท แต่ก็ยังมีการอุทธรณ์และ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอเพิ่มอีกตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท เมื่อพิจารณาถึงระยะความห่าง จากถนนสุขสวัสดิ์ ทำเลที่ตั้ง และเปรียบเทียบกับตึกแถวเลขที่ ๑๒๐ และเลขที่ ๑๒๐/๑ ถึงเลขที่ ๑๒๐/๗ ซึ่งอยู่ติดกับตึกแถวเลขที่ ๑๒๐/๙ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี ควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในอัตราเดียวกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดี กลับกำหนดเงินค่าทดแทนห่างกันถึงตารางวาละ ๗๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงขอเงิน ค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๖๗๓ ในอัตราตารางวาละ ๒๒๐,๐๐๐ บาท หรือเพิ่มอีก ตารางวาละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นอีก ๑,๓๒๐,๐๐๐ บาท และเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างจำนวน ๑,๑๖๘,๙๓๒ บาท นั้น ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ตึกแถวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหากมีการขายเหมาทั้งที่ดินและตึกแถวมีราคาในท้องตลาด

ขณะที่เวนคืนประมาณ ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินและตึกแถวแยกออกจากกัน ทำให้ราคาค่าทดแทนตึกแถวมีราคาต่ำกว่าความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างอีกจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ชี้แจงตามคำชี้แจงลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในส่วนของความเสียหายเกี่ยวกับค่าเช่าบ้าน ค่ากันห้อง ค่ารั้วถอน และขนย้ายเครื่องปรับอากาศ และค่าขนย้ายสิ่งของและทรัพย์สิน เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ แล้ว และได้ยื่นหนังสือขอแก้ไขและเพิ่มเติมอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนดังกล่าว ตามหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองพิจารณาและมีคำพิพากษา ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนเป็นเงิน ๑,๘๒๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และ
๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินค่าทดแทนดังกล่าวนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ โดยขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมในส่วนความเสียหาย ดังนี้

๑. ค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๗ เป็นเงิน ๒๕๕,๐๐๐ บาท
๒. ค่าจ้างแบ่งกันห้องในบ้านเลขที่ ๑๒๐/๙ เป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท
๓. ค่ารั้วย้ายและขนย้ายเครื่องปรับอากาศออกจากบ้านเลขที่ ๑๒๐/๙ เป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท และ
๔. ค่าขนย้ายสิ่งของและทรัพย์สินออกจากบ้านเลขที่ ๑๒๐/๙ เป็นเงิน ๗๐,๐๐๐ บาท แต่ได้รับเพียง ๑๕,๓๐๐ บาท จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นเงิน ๕๔,๗๐๐ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่รับคำฟ้อง และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเฉพาะในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามคำร้องลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ และคืนค่าธรรมเนียมศาลในส่วนที่ไม่รับคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ตามคำร้องลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เมื่อได้มีการยื่นอุทธรณ์ครั้งแรกภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวันตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๔วรรคสอง ก็สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมอีกครั้งก็ได้จนกว่าจะมีการวินิจฉัยของรัฐมนตรี แม้ว่าการยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมต่อมานั้น จะล่วงเลยกำหนดระยะเวลาหกสิบวันแล้วก็ตาม ทั้งนี้

เพราะคำอุทธรณ์เพิ่มเติมก็เป็นส่วนหนึ่งของอุทธรณ์ฉบับแรก ฉะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนฉบับแรกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในทศสิบวันตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๒๕ วรรคสอง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ฉบับแรกของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงสามารถยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมฉบับลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้รับโอนกิจการอำนาจหน้าที่ ฯลฯ ได้ ซึ่งกระทรวงคมนาคมก็ได้รับอุทธรณ์เพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาแล้ว เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเป็นอย่างดีว่าสามารถที่จะยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมก็ครั้งก็ได้หลังจากยื่นอุทธรณ์ฉบับแรกภายในกำหนดแล้ว ทั้งนี้ตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๖๖๐๐/๒๕๓๙ และตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่มีมาตราใดบัญญัติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเกินคำขอ และไม่ให้ศาลปกครองพิจารณาเกินคำขอ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๗๒ แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์เพิ่มเติมต่อเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๕ วรรคสอง แล้ว และเจ้าหน้าที่ได้รับอุทธรณ์เพิ่มเติมไว้แล้ว ก็สามารถฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในส่วนที่อุทธรณ์เพิ่มเติมได้ และรัฐมนตรีผู้รักษาการรวมทั้งศาลปกครองชั้นต้นสามารถวินิจฉัยหรือพิพากษาเกินคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ที่ยื่นฟ้องต่อรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๖๐๐/๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมาฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนในส่วนที่ได้ยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมเพื่อเรียกร้องเงินค่าทดแทนความเสียหายในส่วนค่าเช่าบ้าน ค่าแบ่งกินห้องในบ้านเลขที่ ๑๒๐/๙ ค่ารถถอนขนย้ายเครื่องปรับอากาศ และค่าขนย้ายสิ่งของและทรัพย์สินเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนบ้านและที่ดินเป็นกรณีกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง และผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ได้ปฏิบัติภายในกรอบของกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น เป็นการขัดต่อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เฉพาะในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้อง ตามคำร้องลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คำฟ้องเพิ่มเติมเป็นคำฟ้อง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีปกครองในกรณี ที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใด ไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตาม ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการ ภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนที่ดิน พร้อมสิ่งปลูกสร้างตามโครงการก่อสร้างถนนวงแหวนอุตสาหกรรม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับแจ้ง หนังสือจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้ไปปรับเงิน ค่าทดแทนต่างๆ จากเจ้าหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทน จึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ อุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ หนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ แต่มิได้ วินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ อุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในส่วนของค่าเช่าบ้าน ค่าจ้างแบ่งกันห้อง ค่าร้อยละและขนย้ายเครื่องปรับอากาศ และค่าขนย้ายสิ่งของและ ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนใหม่ ไม่เกี่ยวกับอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเดิม และเป็นกรยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องขอ แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลตามที่ได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมไว้ต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม โดยไม่ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมภายใน ระยะเวลาตามที่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดไว้ จึงไม่มี สิทธิแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในประเด็นนี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาเฉพาะในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ตามคำร้องลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องเฉพาะในส่วนที่
แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ตามคำร้องลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖

องค์คณะ นายหัสสุตมิ วิจิตวิริยกุล นายอำพล สิงห์ไถวินท์ นายเกษม คมสัจด์ธรรม
นายปรีชา ชวลิตธำรง นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

ร้อยตำรวจเอกหญิง พวงเพ็ญ วงษ์ทวีพิทักษ์

ผู้ฟ้องคดี

ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปราจีนบุรี ที่ ๑

ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอกบินทร์บุรี ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

การที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และยังไม่ได้รับคำชี้แจงในเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันซึ่งเป็นระยะเวลาอันสมควรที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองสารวัตรธุรการ สถานีตำรวจภูธรอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือตำรวจภูธรจังหวัดปราจีนบุรี ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขบัญชีเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี (ครั้งที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗) จากได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นในสังกัดการเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยให้นำกฎกระทรวงว่าด้วยการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖ (๔) มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพราะสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้วางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจไว้แล้ว ตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ตร ๐๐๐๖.๓๑๓/๑๐๖๐๗ เรื่อง แจ้งหลักเกณฑ์

และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจและลูกจ้างประจำในสังกัด ตร. ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป ซึ่งกรณีของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเกณฑ์ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับสำเนาคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๗ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่อในบัญชีผู้ได้รับการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ขอรบายเหตุผลที่ไม่ได้รับการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงว่ากรณีเป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงว่าด้วยการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๖ (๔) โดยถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ และได้รับคำชี้แจงเช่นเดียวกับคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ แต่ไม่ได้รับการชี้แจงและไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามมาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้ผู้บัญชาการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันยังกำหนดให้ผู้บัญชาการมีอำนาจในการบริหารราชการของกองบัญชาการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และในกรณีที่มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดกำหนดให้การดำเนินการใดเป็นอำนาจของอธิบดีหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการมีอำนาจเช่นว่านั้นในฐานะอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการในกองบัญชาการ ซึ่งกรณีนี้ก่อนที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ถึงผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ ตาม พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยฉบับแรก ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ฉบับที่สอง ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งผลการพิจารณาไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ เพราะได้ปฏิบัติ

ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วนแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดว่า การฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ และได้รับคำชี้แจงแล้วตามหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจในคำชี้แจง และได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยทางไปรษณีย์ตอบรับเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ โดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก่อน ซึ่งกรณีการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจตาม พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติไว้ว่าให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. แต่เนื่องจากขณะยื่นคำฟ้องประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดียังคงมีผลใช้บังคับอยู่ โดยกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ยังไม่ได้ใช้บังคับ ดังนั้นจึงต้องนำประมวลระเบียบการตำรวจดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ และยังไม่ได้รับคำชี้แจงในเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขึ้นต้นเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันซึ่งเป็นระยะเวลาอันสมควรที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายพีระพล เขาวนศิริ นายหัสสุตม์ วิชิตวิริยกุล นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๓/๒๕๔๙ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้ฟ้องคดี

นายระเบียบ สายเมือง ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๑ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))

การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง การที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่(แทนตำแหน่งที่ว่าง) กับผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสิบเอ็ดซึ่งเป็นเอกชน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยมีลักษณะงานเป็นการรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การนับคะแนน ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ระเบียบ และข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์ของสัญญาให้คู่สัญญาเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเป็นหน่วยงานของรัฐตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการเลือกตั้งและกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑ เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การเอกชนในนาม “เครือข่ายประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จังหวัดศรีสะเกษ” ไม่เป็นนิติบุคคล เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคน กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดศรีสะเกษ เขตเลือกตั้งที่ ๑ และเขตเลือกตั้งที่ ๕

แทนตำแหน่งที่ว่าง โดยกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งระหว่างวันที่ ๔ ถึงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๕ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะส่วนตัวและตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑ ได้ทำสัญญารับเงินสนับสนุนเพื่อปฏิบัติการช่วยเหลือตามโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (แทนตำแหน่งที่ว่าง) ในเขตเลือกตั้งที่ ๕ จังหวัดศรีสะเกษ เป็นเงินจำนวน ๑๒๐,๖๕๐ บาท กับผู้ฟ้องคดี โดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดศรีสะเกษลงนามแทน ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการปฏิบัติงานขององค์การเอกชนในการช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๒ โครงการดังกล่าว มีลักษณะงานจัดทำบริการสาธารณสุขและเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ดังนี้ (๑) การรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (๒) การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง และ (๓) การสังเกตการณ์การนับคะแนน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องจัดส่งรายงานการเงินและรายงานการตรวจสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีอนุญาต และเงินที่เหลือ (ถ้ามี) ต่อผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งหรือวันที่ยุติโครงการ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดศรีสะเกษได้โอนเงินจำนวน ๑๒๐,๖๕๐ บาท เข้าบัญชีเงินฝากของผู้ถูกฟ้องคดีในชื่อบัญชี “โครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง (๓ มี.ค.) จังหวัดศรีสะเกษ” ที่ธนาคาร ก. แล้ว เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ครั้นเมื่อพ้นวันเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างมาแล้ว ๑๒๐ วัน (วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ส่งรายงานการปฏิบัติงาน รายงานการเงินและรายงานการตรวจบัญชีของผู้สอบบัญชีอนุญาต กับเงินที่เหลือ (ถ้ามี) ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดศรีสะเกษตามสัญญา ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดศรีสะเกษจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ และลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เตือนให้ส่งรายงานดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ขอเลื่อนส่งรายงานภายในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๕ ต่อมา ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดศรีสะเกษได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด นำเงินจำนวน ๑๒๐,๖๕๐ บาท มาชำระภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดเพิกเฉย หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ ขอเลื่อนการส่งรายงานไปเป็นภายในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยในหนังสือฉบับนี้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดศรีสะเกษ ได้บันทึกในท้ายหนังสือความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งอัยการจังหวัดศรีสะเกษด้วยแล้ว และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดศรีสะเกษได้บันทึกต่อท้ายว่า

ทำหนังสือแจ้งอัยการจังหวัดศรีสะเกษ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งรายงานการเงินและรายงานการตรวจสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีอนุญาตต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดศรีสะเกษ ตามหนังสือลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดศรีสะเกษตรวจสอบแล้วเห็นว่า รายงานดังกล่าวมีข้อบกพร่อง โดยผู้สอบบัญชีอนุญาตได้รายงานฯ ไม่สามารถตรวจสอบได้ และรายการค่าใช้จ่ายซึ่งมีจำนวน ๙ รายการ คงมีหลักฐานใบเสร็จรับเงินเพียง ๒ รายการ คือ ค่าสอบบัญชี (ค่าจัดทำบัญชี) จำนวน ๕,๐๐๐ บาท และค่าวิชาชีพอิสระ (ค่าตรวจสอบบัญชี) จำนวน ๕,๐๐๐ บาท ซึ่งมีใช่เป็นหลักฐานการดำเนินการตามโครงการในสัญญา ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีก ๗ รายการ ได้แก่ ค่าติดตามดูพฤติกรรมผู้สมัคร ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงาน ค่าตอบแทนประชุมชี้แจง ค่าเครื่องเขียนแบบพิมพ์ ค่าโฆษณาและส่งเสริมการขาย ค่าเขียนป้าย และค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ไม่มีหลักฐานใบเสร็จรับเงินแสดงยืนยันว่ามีการจ่ายจริงอย่างถูกต้อง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ส่งรายงานการปฏิบัติงานจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกไม่ได้ปฏิบัติงานตามโครงการและสัญญาให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจึงต้องร่วมกันและแทนกันคืนเงินจำนวน ๑๒๐,๖๕๐ บาท ที่ได้รับไปคืนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดร่วมกันและแทนกันคืนเงินจำนวน ๑๒๐,๖๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปให้ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่า เงินที่ผู้ฟ้องคดีให้การสนับสนุนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ตรวจสอบการเลือกตั้งตามระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและโครงการที่องค์การเอกชนเสนอขอเงินสนับสนุนดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดมีหน้าที่จะต้องช่วยเหลือใน ๓ ลักษณะ คือ การรับแจ้งเหตุการณ์ การสำรวจค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง และการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ทั้งต้องส่งรายงานการปฏิบัติงานต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการปฏิบัติงานขององค์การเอกชนในการช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์การเอกชน และต้องส่งรายงานการเงิน รายงานของผู้สอบบัญชี พร้อมหลักฐานใบสำคัญการใช้จ่ายเงินต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเงินและการบัญชีขององค์การเอกชนที่ได้รับอนุมัติโครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง พ.ศ.

๒๕๔๒ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจึงต้องช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งดังกล่าวไปจนกว่าจะได้รายงานการดำเนินการและการเงินครบถ้วนตามระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาาร่วมกันทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คือ การรับแจ้งเหตุการสำรวจค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง และการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรับแจ้งเหตุซึ่งประชาชนที่พบเห็นการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งสามารถแจ้งเหตุกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดได้ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว เป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งบังเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายเลือกตั้ง ดังนั้น ภารกิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดเป็นภารกิจเกี่ยวกับการบริการประชาชน จึงถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดทำสัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ (แทนตำแหน่งที่ว่าง) ในเขตเลือกตั้งที่ ๕ จังหวัดศรีสะเกษ กับผู้ฟ้องคดีโดยสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีในการตรวจสอบการเลือกตั้ง มีลักษณะงานเป็นการรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การนับคะแนน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดได้รับการสนับสนุนเป็นจำนวนเงิน ๑๒๐,๖๕๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนมีหน้าที่ต้องจัดส่งรายงานการปฏิบัติงานต่อผู้ฟ้องคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งหรือวันที่ยุติโครงการ และจัดส่งรายงานการเงิน รายงานของผู้สอบบัญชีพร้อมทั้งคืนเงินที่เหลือจากการดำเนินโครงการต่อผู้ฟ้องคดี (ถ้ามี) ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันเลือกตั้งหรือวันที่ยุติโครงการ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อพ้นวันเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งรายงานการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี แต่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำ

จังหวัดศรีสะเกษตรวจสอบแล้วเห็นว่า รายงานดังกล่าวมีข้อบกพร่องและบางรายการไม่มีหลักฐานใบเสร็จรับเงินที่แสดงว่ามีการจ่ายจริงอย่างถูกต้อง โดยผู้สอบบัญชีรายงานที่ไม่สามารถตรวจสอบได้และรายการค่าใช้จ่ายบางรายการมิใช่หลักฐานการดำเนินโครงการตามสัญญา ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดไม่ได้ส่งรายงานการปฏิบัติงาน จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดมิได้ปฏิบัติงานตามสัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งฯ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนร่วมกันและแทนกันคืนเงินจำนวน ๑๒๐,๖๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าสัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ (แทนตำแหน่งที่ว่าง) ในเขตเลือกตั้งที่ ๕ จังหวัดศรีสะเกษ เป็นสัญญาทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ เห็นว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล บริการสาธารณะเป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่จัดทำโดยอาศัยอำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชน ทั้งที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองหรือที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ไม่ว่าจะจะเป็นบริการสาธารณะทางปกครอง เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การคลัง การต่างประเทศ หรือบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม หรือภารกิจอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง การที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

(แทนตำแหน่งที่ว่าง) ในเขตเลือกตั้งที่ ๕ จังหวัดศรีสะเกษ กับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด ซึ่งเป็นเอกชน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยมีลักษณะงานเป็นการรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การนับคะแนน ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ระเบียบ และข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์ของสัญญาให้คู่สัญญาเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง อันเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทตามสัญญาดังกล่าวจึงเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา แล้วดำเนินการตามรูปคดีต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นสมควรกำหนดแล้ว

องค์คณะ นายปรีชา ขวลิตรำรง นายจรัญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายเกษม คมสัจย์ธรรม นายชาญชัย แสวงศักดิ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๒/๒๕๔๙ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผู้ฟ้องคดี

ทางหุ้นส่วนจำกัด อาณัติการโยธา ที่ ๑

นายอาณัติ สุมาลี ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒
วรรคสอง)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่หน่วยงานผู้ว่าจ้างมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ บอกลเลิกสัญญา ถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่หน่วยงานผู้ว่าจ้างรู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบในค่าเสียหายได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บอกลเลิกสัญญา ฉะนั้น เมื่อหน่วยงานผู้ว่าจ้าง นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับโอนบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้ อัตรากำลังข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๔ และเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ กรมสามัญศึกษา โดยนาย ม. ผู้อำนวยการโรงเรียนควนโดนวิทยา ผู้รับมอบอำนาจจากกรมสามัญศึกษาตามคำสั่งกรมสามัญศึกษา ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทำงานก่อสร้างอาคารเรียน แบบ ๓๑๘ ล/๓๘ (พิเศษ) จำนวน ๑ หลัง ณ โรงเรียนควนโดนวิทยา ตำบลควนโดน อำเภอควนโดน จังหวัดสตูล ตามสัญญาลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ จำนวนเงิน ๑๔,๓๐๐,๐๐๐ บาท และกำหนดการจ่ายเงินเป็นงวด ๆ รวม ๗ งวด ต่อมา ได้มีการตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็น ๑๔ งวด โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เริ่มทำงานที่รับจ้าง ภายในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๑ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ เมื่อทำสัญญาแล้วผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงขยายระยะเวลา

การทำงานตามสัญญาออกไปรวม ๔ ครั้ง เป็นเวลา ๖๘๕ วัน คือ ครั้งที่ ๑ ขยายระยะเวลาออกไป ๘๕ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าจ้างขอเปลี่ยนแปลงฐานรากจากการตอกเสาเข็มเป็นฐานแผ่ ครั้งที่ ๒ ขยายระยะเวลาออกไป ๓๐๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๓ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นไปตามข้อพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ครั้งที่ ๓ ขยายระยะเวลาออกไป ๒๒๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นไปตามข้อพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ครั้งที่ ๔ ขยายระยะเวลาออกไป ๘๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ตามความเห็นชอบร่วมกันของผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง จนกระทั่งวันสิ้นสุดสัญญา คือ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถส่งมอบงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ คือ งานงวดที่ ๖ และงวดที่ ๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดในสัญญา คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานงวดที่ ๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และส่งมอบงานงวดที่ ๘ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งตามข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้างดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระค่าปรับวันละ ๑๔,๓๐๐ บาท และหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้าทำงานอีกเลย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าทำงานและแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาดังกล่าวในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ นอกจากนี้ ยังได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งสงวนสิทธิการปรับและเรียกค่าเสียหายตามสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งการผิดสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำหรับงานงวดที่ ๖ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลา ๒๓ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับ จำนวน ๓๒๘,๙๐๐ บาท แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินค่าจ้างสำหรับงานงวดที่ ๖ เป็นเงินจำนวน ๗๑๔,๖๕๖ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้หักค่าปรับออกจากเงินค่าจ้างและจ่ายเงินส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับไปแล้ว สำหรับงาน

งวดที่ ๘ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานในวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลา ๑๐๙ วัน แต่เนื่องจากในช่วงเวลาระหว่างวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นั้น เป็นการผัดนัดซ้อนกับงานงวดที่ ๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คิดค่าปรับจากงานงวดที่ ๖ แล้ว ดังนั้น คงเหลือระยะเวลาสำหรับคำนวณค่าปรับของงานงวดที่ ๘ เพียง ๘๖ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑,๒๒๙,๘๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินค่าจ้างสำหรับงานงวดที่ ๘ เป็นเงินจำนวน ๑,๑๒๘,๔๙๖ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงหักกลบลบกัน คงเหลือค่าปรับสำหรับงานงวดที่ ๘ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑๐๑,๓๐๔ บาท สำหรับงานงวดที่ ๙ ถึงงวดที่ ๑๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้าทำงานเลยนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระค่าปรับนับตั้งแต่วันถัดจากวันส่งมอบงานงวดที่ ๘ คือ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันบอกเลิกสัญญา คือ วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ รวม ๒๐๑ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๒,๘๗๔,๓๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น ๒,๙๗๕,๖๐๔ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับชำระหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจากธนาคารผู้ค้ำประกันจำนวน ๗๑๕,๐๐๐ บาทแล้ว ดังนั้น จึงคงเหลือค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒,๒๖๐,๖๐๔ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดไม่ชำระค่าปรับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ จนถึงวันฟ้อง เป็นเวลา ๒๐ เดือน คิดเป็นเงินค่าดอกเบี้ยจำนวน ๒๘๒,๕๗๕.๕๐ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับและดอกเบี้ยคิดถึงวันฟ้อง เป็นเงินจำนวน ๒,๕๔๓,๑๗๙.๕๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิด จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย อีกทั้ง การฟ้องคดีเป็นการฟ้องตามสัญญาก่อสร้างอาคารเรียนในโรงเรียนของรัฐซึ่งเป็นบริการสาธารณะ และงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างเป็นงบประมาณแผ่นดิน จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินจำนวน ๒,๕๔๓,๑๗๙.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒,๒๖๐,๖๐๔ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเงินที่ได้จะตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน จึงถือว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนแบบ ๓๑๘ ล/๓๘ (พิเศษ) โรงเรียนควนโดนวิทยา ตามสัญญาลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา อันถือเป็นการผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ บอกลีกสัญญา กรณีดังกล่าวนี้ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกลีกสัญญาเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบในค่าเสียหายได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีบอกลีกสัญญา ฉะนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นั้น การฟ้องคดีนี้เป็น การฟ้องเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาอันเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญา แม้เงินที่ได้จะตกเป็นรายได้ของแผ่นดินก็หาได้เป็นการฟ้องเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยตรงหรือผลของคดีทำให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใดไม่ จึงมิใช่กรณีตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายจรูญ ทัตถกรรม นายเกษม คมสัจย์ธรรม นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายปรีชา ชวลิตธำรง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๗/๒๕๔๙ (ประชุมใหญ่)

พันตำรวจเอก สำราญ จิตรมั่น ที่ ๑ กับพวกรวม ๙๙ คน ผู้ฟ้องคดี

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๑

อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่จดทะเบียนให้ถนนในโครงการเป็นทางสาธารณะประโยชน์ มีผลทำให้เทศบาลไม่สามารถดูแล บำรุงรักษาถนนในโครงการให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการสามารถใช้ประโยชน์สัญจรถนนดังกล่าวได้ตามปกติที่ควรจะเป็น อันเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าว รวมถึงการที่ผู้ฟ้องคดีได้มีส่วนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจากการที่เทศบาลได้ส่งเรื่องพร้อมกับรายงานการประชุมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการฯ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาออกคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่เห็นพ้องด้วย

ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเก้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจากบริษัท ม. ซึ่งมีที่ตั้งโครงการอยู่ที่ชุมชนโชตนาทตพร ตำบลช้างเผือก อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้ซื้อที่ดินจัดสรรมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๘ เดิมอยู่ในเขตสุขาภิบาลตำบลช้างเผือก แต่ต่อมาได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลช้างเผือก มีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจากบริษัทดังกล่าว ประมาณ ๒๐๐ รายเศษ รวมจำนวนเนื้อที่จัดสรรทั้งหมด

๒๔๖ แปลง ในการจัดสรรที่ดินบริษัทฯ ได้จัดทำสาธารณูปโภค โดยจัดทำถนนสาธารณะ ภายในที่ดินจัดสรรขนาดกว้างประมาณ ๖ เมตร จำนวน ๗ สาย และถนนตัดผ่านซึ่งกันและกัน อีก ๒ สาย เดิมบริษัทดังกล่าวเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ นับตั้งแต่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินจัดสรร บริษัทฯ ไม่เคยทำการซ่อมแซมและรักษาถนนทุกสายได้ชำรุดทรุดโทรม ในเวลา กลางคืนไม่มีไฟฟ้าส่องสว่างบนถนน การไฟฟ้าจังหวัดเชียงใหม่แจ้งให้ทราบว่า ถนนแห่งนี้ ไม่สามารถติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะตามถนนได้ เพราะถนนทุกสายยังเป็นชื่อ ม. และยังไม่ได้รับจดทะเบียนเป็นทางสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงมีความประสงค์ที่จะมอบที่ดินในส่วนที่เป็น ถนนภายในโครงการจัดสรรให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ อยู่ในความดูแล บำรุงรักษาของ เทศบาลตำบลข้างเฟือก ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ติดต่อเทศบาลตำบลข้างเฟือกแล้ว ได้รับตอบว่าไม่ขัดข้อง และเทศบาลฯ ได้ติดต่อกับบริษัท ม. และบริษัทฯ โดยนาย ว. กรรมการผู้มีอำนาจได้มอบอำนาจให้นาย ศ. นิติกร ๕ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลฯ ให้มีอำนาจ ทำการมอบถนนในที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๓๑๙๐ เลขที่ ๔๓๑๙๑ เลขที่ ๔๓๑๙๒ และเลขที่ ๔๖๑๖๙ เป็นทางสาธารณประโยชน์ เพราะบริษัทไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจาก ได้หยุดดำเนินกิจการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๐ วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดว่า กรณีผู้ได้รับใบอนุญาตจัดสรร มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการอาจยื่นคำขอต่อ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้าน จัดสรรได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้มีการประชุมผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งในที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ไม่จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามมาตรา ๔๔ (๑) แห่ง พ.ร.บ. การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ให้มอบเป็นทางสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา ๔๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หลังจากนั้น เทศบาลตำบลข้างเฟือก จึงได้ส่งเรื่องพร้อมกับรายงานการประชุมไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลง ทางทะเบียนของถนนภายในโครงการให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ สำนักงานที่ดินจังหวัด เชียงใหม่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า ได้หารือกรมที่ดินแล้วมีความเห็นว่า เนื่องจากเป็นที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจัดสรรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ที่มีความ ประสงค์จะพ้นจากการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ให้นำมาตรา ๔๔ มาบังคับใช้โดยอนุโลม คือ หลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบในการบำรุงรักษา

สาธารณูปโภคแล้ว หากมีความประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณประโยชน์ ให้ดำเนินการตามลำดับ คือ ๑. แจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร รับโอนทรัพย์สินและสาธารณูปโภคไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ๒. ขออนุมัติจาก คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในการบำรุงรักษา สาธารณูปโภค ๓. ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินและสาธารณูปโภคให้เป็น สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ตามหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ได้ตอบกลับมาว่า ได้ส่งเรื่องให้ กรมที่ดินพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้ว กรมที่ดินได้ยืนยันตามความเห็นเดิม คือ ไม่สามารถ มอบสาธารณูปโภคในส่วนที่เป็นถนนภายในโครงการให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยไม่จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นลำดับแรกก่อนได้ ตามหนังสือสำนักงานที่ดิน จังหวัดเชียงใหม่ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ยินยอมรับจดทะเบียนการโอนที่ดินในส่วนที่เป็นถนนภายในโครงการ โฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๓๑๙๐ เลขที่ ๔๓๑๙๑ เลขที่ ๔๓๑๙๒ และเลขที่ ๔๖๑๖๙ ตำบลช้างเผือก อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยไม่มีค่าธรรมเนียม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหาย เป็นการขัดต่อความเป็นจริงและเป็นการตีความคำว่า ผู้เสียหายในทางแคบเกินไปโดยไม่คำนึงถึงความเป็นจริง เพราะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทั้งหมด จำนวน ๒๔๖ แปลง คิดเป็นจำนวนผู้ซื้อทั้งหมดประมาณ ๒๐๐ ราย ได้รับความเดือดร้อน โดยมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิเสธรับจดทะเบียนการโอน ที่ดินในส่วนที่เป็นถนนภายในโครงการให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ตามมติของผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรโดยไม่มีค่าธรรมเนียม เพื่อที่เทศบาลตำบลช้างเผือกจะได้เข้ามาดูแลบำรุงรักษา ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายตลอดทั้งครอบครัว อนาคตลูกหลานคนในชุมชนจะได้ใช้ถนน ที่เทศบาลดูแลบำรุงรักษา จัดให้มีทางระบายน้ำข้างถนน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัด เชียงใหม่ สามารถติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะให้ได้รับแสงสว่างในการเดินทางสัญจรไป-มา สะดวกสบาย การใช้อำนาจของสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่กับกรมที่ดินซึ่งเป็นองค์กร ของรัฐขัดขวางการจดทะเบียนการโอนที่ดินครั้งนี้ควรจะคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สิทธิและเสรีภาพ ตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๒๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และแม้ว่าบริษัท ม. เป็นผู้มีชื่อในโฉนดเป็นเจ้าของที่ดินส่วนที่เป็นถนนก็ตาม แต่เมื่อมอบอำนาจให้เทศบาลตำบลช้างเผือกเป็นผู้มอบที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว บริษัทฯ นี้ก็ไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยแต่ประการใด ส่วนการที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกระทบกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง คือเทศบาลตำบลช้างเผือก นั้น ผู้ฟ้องคดีได้หารือกับเทศบาลตำบลช้างเผือกแล้วได้รับคำตอบว่าเทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นไม่อาจฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ เพราะเป็นเพียงผู้ประสานงานในการมอบที่ดินอันเป็นถนนส่วนบุคคลให้เป็นทางสาธารณะเท่านั้น ไม่สามารถฟ้องเอาที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐได้ เทศบาลฯ ช่วยได้เพียงทำหนังสือหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ เรื่องมอบอำนาจให้ นาย ศ. นิตกร ๕ ของเทศบาลตำบลช้างเผือก เป็นผู้รับมอบอำนาจทำการมอบที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ตอบขัดข้อง เนื่องจากขัดต่อมาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ (๑) ถึง (๓) ประกอบมาตรา ๗๐ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเทศบาลตำบลช้างเผือกไม่ได้ถูกระทบกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองโดยตรง แม้เทศบาลฯ จะรับโอนถนนส่วนบุคคลดังกล่าวมาดูแล บำรุงรักษาหรือไม่ เทศบาลฯ ก็ไม่มีความเดือดร้อนมากนัก เนื่องจากชุมชนโชตนาหัตพรก็ยังเป็นชุมชนอยู่ เพียงแต่งบประมาณที่จะเข้าไปช่วยเหลือคนในชุมชนนี้ไม่ได้รับ ผลจะตกหนักอยู่ที่คนในชุมชนนี้และผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเก้าเท่านั้น ประกอบกับตามมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข โภค ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดให้มีความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ยอมรับจดทะเบียนการโอนที่ดินส่วนที่เป็นถนนในชุมชนที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินจัดสรรนี้ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงขัดขวาง ทั้งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกระทบกระทบสิทธิ ไม่ใช่ผู้เสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกับผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรได้ประชุมหารือกัน และเทศบาลตำบลช้างเผือกได้ส่งเรื่องพร้อมกับรายงาน การประชุมไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ขอให้จดทะเบียนโอนโฉนดที่ดินที่เป็น ถนนในโครงการให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า ไม่สามารถจดทะเบียนให้ถนนในโครงการเป็นทางสาธารณประโยชน์ได้ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครอง มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปฏิเสธคำขอของเทศบาลตำบลช้างเผือกดังกล่าวมีผล ทำให้เทศบาลฯ ไม่สามารถดูแล บำรุงรักษาถนนในโครงการให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรในโครงการสามารถใช้ประโยชน์สัญจรถนนดังกล่าวได้ตามปกติที่ควรจะเป็น อันเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าว รวมถึงการที่ ผู้ฟ้องคดีได้มีส่วนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจากการที่เทศบาลได้ส่งเรื่องพร้อมกับ รายงานการประชุมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการฯ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ออกคำสั่งดังกล่าว ดังนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหาย ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ แจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์ว่าไม่สามารถดำเนินการได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว และได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องคดีภายใน กำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและ ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการ พิจารณาคดีต่อไป

องค์คณะ นายหัสสุทธิ วิจิตวิริยกุล นายพีระพล เขามณีศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๘/๒๕๔๙ (ประชุมใหญ่)

วัดพลับพลาชัย

ผู้ฟ้องคดี

กรุงเทพมหานคร ที่ ๑

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ (มาตรา ๓๒)

ที่ดินพิพาทถูกเวนคืนในขณะที่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มีผลใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๓๒ แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ แต่ต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปี ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีที่ประกาศใช้ พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในบริเวณเพลิงไหม้ ในท้องที่ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๙๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าว ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๙๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการเรียกร้องเมื่อพ้นระยะเวลา ตามมาตรา ๓๒ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงเลขที่ดิน ๑๔ แต่ยังไม่โอนที่ดิน บางส่วนเนื้อที่ ๕๘ ตารางวา ซึ่งเป็นที่ธรณีสงฆ์ ตั้งอยู่ที่ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร พร้อมอาคารตึกแถวสามชั้น เลขที่ ๑๖๕ เลขที่ ๒๙๓ และเลขที่ ๒๙๕ ตาม พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในบริเวณเพลิงไหม้ในท้องที่ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้นำที่ดินพิพาทพร้อมอาคารของผู้ฟ้องคดีไปสร้างหรือขยายทางหลวงตามวัตถุประสงค์ในการ

เวนคืน จึงมีหน้าที่ต้องคืนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ขอคืนที่ดินพิพาทจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่เวนคืนก่อน จนเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๗ ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีนโยบายหรือความจำเป็นที่จะใช้ที่ดินพิพาทและจะได้เสนอเรื่องไปยังผู้มีอำนาจตามลำดับ แต่จนบัดนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังเพิกเฉยไม่คืนที่ดินพิพาทให้ผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาท ทำให้บุคคลภายนอกเข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่เสียค่าเช่าและค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน และสำนักงานเขตป้อมปราบศัตรูพ่ายได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชำระภาษีดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดิน แปลงเลขที่ดิน ๑๔ ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๕๘ ตารางวา พร้อมอาคารสามชั้น เลขที่ ๑๖๕ เลขที่ ๒๙๓ และเลขที่ ๒๙๕ และรับเงินค่าเวนคืนที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีคืน หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลไม่ว่ากรณีใด ๆ ขอให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นการแสดงเจตนาแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออก พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในบริเวณเพลิงไหม้ ในท้องที่ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๙๐ เวนคืนที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ธรณีสงฆ์ โดยไม่ได้ออก พ.ร.บ. โอนกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ และพ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ รวมทั้งไม่ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่พิพาท ในภายหลังจนถึงปัจจุบันตามพ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งจะมีผลทำให้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น เป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่พิพาท ตามมาตรา ๑๗ แห่งพ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทจึงไม่ได้ถูกโอนไปเป็นของรัฐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตั้งแต่วันที่เวนคืนติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ กำหนดหน้าที่ให้ผู้เวนคืนคืนทรัพย์สินที่เวนคืนแก่เจ้าของเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เวนคืนจึงมีหน้าที่ต้องคืนทรัพย์สินที่เวนคืน

อยู่เมื่อนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน จึงชอบที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งให้คืนทรัพย์สินที่เวนคืน ได้ตลอดไปเช่นกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทถูกเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในบริเวณเพลิงไหม้ ในท้องที่ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร อันเป็นการเวนคืนในขณะที่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มีผลใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดมิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค หรือในการเหมืองแร่ อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซ้ เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิมหรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปี ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีที่ประกาศใช้ พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวง เทศบาลในบริเวณเพลิงไหม้ ในท้องที่ตำบลป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๙๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าว ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๙๐ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการเรียกร้องเมื่อพ้นระยะเวลา ตามมาตรา ๓๒ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่ขาดอายุความไปแล้วก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท นายพีระพล เขาวนศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายหัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล นายชาญชัย แสวงศักดิ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๘/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

ผู้ฟ้องคดี

บริษัทโคเซฟ จำกัด ที่ ๑

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๖๔
วรรคสาม)พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)
และมาตรา ๕๑)

วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาจ้าง
ผู้รับจ้างรายใหม่ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีเรียกร้อง
ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่
๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้
ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญา
ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทำการก่อสร้างอาคารปฏิบัติการวิจัยประยุกต์ทาง
วิศวกรรมศาสตร์ พื้นที่ ๑๗,๔๔๑ ตารางเมตร จำนวน ๑ หลัง ของคณะวิศวกรรมศาสตร์
ศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ตำบลคลองหก อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี
ค่าก่อสร้าง ๑๓๓,๖๖๐,๐๐๐ บาท แบ่งงวดงานเป็น ๒๔ งวด โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
เริ่มทำการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์
ภายในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ โดยมีข้อ ๕ ของสัญญา กำหนดไว้ว่า ถ้าผู้รับจ้างไม่ได้
ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลาหรือไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือ
มีเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือจะแล้วเสร็จ
ล่าช้าเกินกว่ากำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญานี้ได้และมีสิทธิจ้างผู้รับจ้าง
รายใหม่เข้าทำงานของผู้รับจ้างให้ลุล่วงแล้วเสร็จได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบ
ในจำนวนค่าใช้จ่ายหรือค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นในการทำงานนั้นต่อให้แล้วเสร็จตามสัญญาให้แก่

ผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๑๖ ของสัญญาลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ ในการทำสัญญาจ้างดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและความรับผิดชอบตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สัญญาว่ายอมผูกพันตนยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมในการชำระเงินให้ตามสิทธิที่เรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวนไม่เกิน ๖,๖๘๓,๐๐๐ บาท ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ หรือในค่าใช้จ่ายใด ๆ หรือไม่ได้ไปปฏิบัติภาระหน้าที่ใดๆ ที่กำหนดไว้ในสัญญานั้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะไม่อ้างสิทธิใดๆ เพื่อโต้แย้ง และผู้ว่าจ้างไม่จำเป็นต้องเรียกร้องให้ผู้รับจ้างชำระหนี้ก่อน ตามสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำงานและส่งมอบงานเพียง ๔ งวด ซึ่งได้เนื้องานเพียงโครงสร้างของอาคารชั้นที่ ๒ เท่านั้น จากทั้งหมด ๙ ชั้น โดยส่งมอบงานงวดที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งมีเนื้องานที่จะต้องส่งมอบอีก ๒๐ งวด และจะครบกำหนดระยะเวลาก่อสร้างแล้วเสร็จตามสัญญาในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ หลังจากส่งมอบงานงวดที่ ๔ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ทำงานและส่งมอบงานอีกเลย จนกระทั่งวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๖ ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานในส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จจำนวนหลายครั้งแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังเพิกเฉย จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีคาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่สามารถก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา โดยมีหนังสือบอกเลิกสัญญาลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๖ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบถึงการบอกเลิกสัญญาจ้าง และให้ส่งเงินตามหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือดังกล่าวในวันเดียวกัน ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างให้บริษัท ข. ทำการก่อสร้างต่อจากการทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ทำค้างไว้ เป็นเงินค่าจ้างจำนวน ๑๔๓,๐๑๓,๒๙๘ บาท ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งปรากฏว่าค่าก่อสร้างงานตามสัญญาเดิมเป็นจำนวน ๑๓๓,๖๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำงานและรับเงินไปแล้ว ๔ งวด เป็นเงินจำนวน ๒๔,๐๕๘,๘๐๐ บาท เหลือเงินตามสัญญาเดิมเป็นจำนวน ๑๐๙,๖๐๑,๒๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานต่อจนแล้วเสร็จ เป็นเงิน ๑๔๓,๐๑๓,๒๙๘ บาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างตามสัญญาฉบับใหม่นี้เพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๓๓,๔๑๒,๐๙๘ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินจำนวนดังกล่าว

ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ แต่จนถึงวันฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ก็มีได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงินดังกล่าวนับแต่วันผิดนัด คือ วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จนถึงวันฟ้อง (๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗) เป็นเวลา ๙๖ วัน คิดเป็นเงิน ๖๕๙,๐๘๗.๙๖ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๔,๐๗๑,๑๘๕.๙๖ บาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชำระเงินจำนวน ๖,๖๘๓,๐๐๐ บาท ตามสัญญาค้ำประกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีขอคิดดอกเบี้ยเอาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นับแต่วันฟ้อง อย่างไรก็ตาม เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันบอกเลิกสัญญา เนื่องจากคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผิดสัญญา แต่ได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวกับการเรียกค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการว่าจ้างผู้อื่นให้ทำงานต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนงานแล้วเสร็จตามสัญญาข้อ ๑๖ ซึ่งเป็นการฟ้องตามสิทธิของผู้ฟ้องคดีภายหลังการบอกเลิกสัญญา ซึ่งการที่จะทราบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจ้างผู้อื่นทำงานที่ว่าจ้างต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นจำนวนเงินเท่าใดนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๘ เพื่อหาผู้รับจ้างรายใหม่ดังกล่าวแล้ว ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวได้แล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น ในวันนั้นเองเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการว่าจ้างผู้อื่นให้ทำงานนั้นต่อจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำค้างไว้จนแล้วเสร็จเป็นเงินเพิ่มขึ้นจำนวนเท่าใด และเมื่อได้ทวงถามจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ยอมชดใช้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินจำนวน ๓๔,๐๗๑,๑๘๕.๙๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๓,๔๑๒,๐๘๘ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินจำนวน ๖,๖๘๓,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามข้อเท็จจริงในสัญญาสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีจะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ เป็นสิทธิเรียกร้องที่บังคับได้ต่อเมื่อได้ทวงถามตามความในมาตรา ๑๙๓/๑๓ ประกอบมาตรา ๒๐๓ วรรคแรก แห่งประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่าได้มีการจ้างผู้อื่นทำงานและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินจำนวน ๓๓,๔๑๒,๐๙๘ บาท จึงเป็นการแจ้งหรือทวงถามที่มีผลให้มีวันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้หาใช่เป็นเพียงวันที่เตือนให้มีวันผัดผ่อนชำระหนี้ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ควรนับแต่วันที่อาจฟ้องคดีได้คือ วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งสิทธิตามข้อสัญญาในเรื่องที่ไม่ยอมชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นซึ่งวันดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการจ้างทำงานตามสัญญานั้นต่อโดยมีค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นและมีการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระและระยะเวลาหลังจากนั้นไปผู้ฟ้องคดีจึงมีโอกาสรู้หรือควรรู้ถึงข้อโต้แย้งดังกล่าวเพื่อนำมาฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ คือ เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบแล้วและไม่ยอมชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีพึงรู้เหตุดังกล่าวภายหลังจากที่มีการจ้างผู้อื่นทำงานนั้นต่อให้แล้วเสร็จและรู้แล้วว่ามีค่าจ้างเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด จึงมิใช่ นับแต่วันที่บอกเลิกสัญญา นอกจากนั้น การฟ้องคดีนี้ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการก่อสร้างอาคารปฏิบัติการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับการฟ้องคดีนี้มีเหตุจำเป็นที่ศาลจะใช้ดุลพินิจรับคดีไว้พิจารณาได้ เนื่องจากหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีได้ทำงานและส่งมอบงาน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัด ต่อมา ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา นอกจากนั้น ในการหาผู้รับจ้างรายใหม่ก็มีหลายขั้นตอนที่สลับซับซ้อนซึ่งใช้เวลามาก ผู้ฟ้องคดีจึงเพ็งมายื่นฟ้องคดีนี้ กรณีจึงเป็นเหตุจำเป็นที่ศาลจะรับไว้พิจารณา และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้อง ความว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งกับความในมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวไม่ให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังนั้น จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารปฏิบัติการวิจัยประยุกต์ทางวิศวกรรมศาสตร์ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดี

ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้ทำสัญญาลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖
 จำกัดรายใหม่ให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารปฏิบัติการวิจัยประยุกต์
 ทางวิศวกรรมศาสตร์ ต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ปรากฏว่า
 เงินค่าจ้างสูงขึ้นกว่าเดิม จำนวน ๓๓,๔๑๒,๐๙๘ บาท ดังนั้น วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖
 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้
 ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่
 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีภายใน
 กำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง
 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนคำขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งว่า บทบัญญัติของมาตรา ๙
 วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๗๖
 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะ
 ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นั้น กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญ
 ได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗ ไว้แล้วว่า มาตรา ๙
 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการกำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองจะพิจารณา
 พิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ซึ่งไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๗๖ ของ รัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด และเมื่อมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม
 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้คำวินิจฉัยของ
 ศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง ดังนั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงใช้ได้กับคดีนี้ด้วย
 ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องส่งคำโต้แย้งดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี
 ส่วนประเด็นในอุทธรณ์ว่า การฟ้องคดีนี้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือกรณี
 มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลควรรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ นั้น เมื่อการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดี
 ภายในกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวอีก

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายเกษม คมสัถยธรรม นายจรัญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์
 นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายปรีชา ชวลิตธำรง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๕/๒๕๕๐ (ประชุมใหญ่)

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

ผู้ฟ้องคดี

สหกรณ์การเกษตรสมัชชาเกษตรกรรายย่อยป่าดิว จำกัด ที่ ๑

กับพวกรวม ๙ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และ
มาตรา ๕๑)

พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวที่ทำขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว นั้น เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว ซึ่งเป็นสัญญาประธาน เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาประธานซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในการประชุมคณะกรรมการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าร่วมโครงการฝากเก็บสินค้า แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว โดยในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาเลขที่ ๑๘๓/๒๕๔๕ (นาปี) โดยมีสาระสำคัญว่า ข้อ ๑ ผู้ฟ้องคดีตกลงฝากเก็บและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงรับฝากเก็บข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๔/๒๕๔๕ ไว้ในคลังสินค้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้อ ๒ คู่สัญญาตกลงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติและรายละเอียดแนบท้าย ซึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแนบท้ายสัญญา ข้อ ๔.๒ กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับฝาก

เป็นข้าวสารตาม ชนิด คุณภาพ และจำนวนตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะสั่งเป็นประจำและต่อเนื่อง โดยข้าวสารดังกล่าวจะต้องได้คุณภาพตามประกาศกระทรวงพาณิชย์เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าข้าว โดยคู่สัญญาตกลงใช้อัตราแปรสภาพและอัตราการส่งมอบตามที่คณะกรรมการของทางราชการกำหนด อัตราแปรสภาพและอัตราการส่งมอบดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยนได้ ตามที่คณะกรรมการของทางราชการเห็นสมควร และให้ถือว่าอัตราดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของคู่สัญญาและต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น และเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ได้ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้ต่อผู้ฟ้องคดี โดยมีสาระสำคัญว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ยอมผูกพันตนเองเข้าค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวอย่างลูกหนี้ร่วม และให้สัญญาว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ยอมชดใช้ราคาสินค้าทั้งหมด ตลอดจนค่าเสียหายค่าปรับ และค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบ ระหว่างเดือนมกราคม ๒๕๔๕ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีนำข้าวเปลือกฝากเก็บรักษาไว้ในคลังสินค้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสิ้น ๑,๑๑๕,๕๔๓ กิโลกรัม ผู้ฟ้องคดีสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้เป็นข้าวสาร ๔ ครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องส่งมอบข้าวสารตามอัตราแปรสภาพ จำนวน ๕๖๖,๓๒๕.๖๐ กิโลกรัม แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งข้าวสารตามใบสั่งแปรสภาพข้าวเปลือก ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ จำนวน ๑๖๗,๐๕๙ กิโลกรัม ถูกต้องครบถ้วน ส่งข้าวสารตามใบสั่งแปรสภาพข้าวเปลือก ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เพียง ๑๗๗,๒๘๘.๓๒ กิโลกรัม และไม่ยอมส่งมอบข้าวสารที่เหลือจำนวน ๒๒๔,๕๑๔.๒๘ กิโลกรัม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายโดยนำข้าวสารที่ไม่ได้ส่งมอบ คิดกลับเป็นข้าวเปลือกแล้วคิดค่าข้าวเปลือกตามราคาปรับจํา รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๙๒๒,๐๗๖.๕๖ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบข้าวสารที่เหลือหรือชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว และได้มีหนังสือทวงถามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเก้าได้รับหนังสือตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ แล้วแต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลบังคับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเก้าร่วมกันหรือแทนกัน ชำระเงินจำนวน ๒,๙๒๒,๐๗๖.๕๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันผิดนัด (วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘) จนถึงวันฟ้อง คิดเป็นดอกเบี้ย ๑๓๔,๔๙๕.๕๖ บาท รวมเป็นเงิน ๓,๐๕๖,๕๗๒.๑๒ บาท และดอกเบี้ยร้อยละ

๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒,๙๒๒,๐๗๖.๕๖ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการผลิต การจำหน่าย การตลาด การขนส่งซึ่งผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรดำเนินการค้า ขนส่ง และรับฝากซึ่งผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ปัจจัยในการผลิต วัสดุการเกษตร เครื่องมือ เครื่องใช้หรือเครื่องอุปโภคบริโภค รวมถึงการดำเนินการอื่นใดตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ประกอบกับสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นขั้นตอนหนึ่งของมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรของรัฐบาล ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียุ่งฉางเป็นของตนเอง แล้วออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปจำหน่ายและรับเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และให้นำไปแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร มีการตรวจสอบและดูแลรักษาคุณภาพข้าวสารให้ได้มาตรฐานตลอดระยะเวลาที่รับฝากเก็บในคลังสินค้าเพื่อจัดจำหน่ายข้าวให้ประชาชนในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งนี้ตามสัญญาดังกล่าวก็กำหนดไว้ชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งจำนวนข้าวเปลือก และข้าวสาร การจัดทำบัญชี การจัดเก็บ การรักษาคุณภาพ การคงปริมาณข้าว การแปรสภาพ อัตราการแปรสภาพ อัตราการส่งมอบ การช่วยจัดจำหน่าย การประกันภัย การตรวจสอบ การหักลดน้ำหนัก ความชื้นอันเป็นบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีลักษณะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ การที่สัญญากำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายใดๆ ก็มีความหมายอยู่ในตัวเป็นเอกสิทธิ์ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ซึ่งไม่อาจพบเห็นได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป จึงถือได้ว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา

ของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเคยดำเนินคดีแพ่งซึ่งพิพาทเกี่ยวกับสัญญาในลักษณะเดียวกันกับคดีนี้ในคดีหมายเลขดำ ที่ ๔๗๐/๒๕๔๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๗๐/๒๕๔๘ ของศาลแพ่ง ระหว่าง บริษัท ก. โจทก์ องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร จำเลย ปรากฏว่า ศาลแพ่งได้มีคำสั่งว่า เนื่องจากศาลปกครองกลางมีความเห็นตามความเห็นที่ ๕๓/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ว่า คดีนี้มูลคดีเกิดจากการที่โจทก์อ้างว่าจำเลยกระทำการให้โจทก์เสียหาย โดยโจทก์ฟ้องจำเลยฐานผิดสัญญาชำระหนี้ตามสัญญาว่าจ้างโจทก์ตรวจสอบและรับผิดชอบคุณภาพและน้ำหนักข้าวสาร จึงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ เมื่อพิจารณา มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ได้บัญญัติความหมายของคำว่าสัญญาทางปกครองไว้ว่า หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือ แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เห็นได้ว่า สัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยมีคู่สัญญาอย่างน้อย ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยจำเลยมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้น ตามพ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ มีวัตถุประสงค์ในการ ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการผลิต การจำหน่าย การตลาด การขนส่งซึ่งผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรดำเนินการค้า ขนส่ง และรับฝากซึ่งผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ปัจจัยในการผลิต วัสดุการเกษตร เครื่องมือ เครื่องใช้หรือ เครื่องอุปโภคบริโภค รวมถึงการดำเนินการอื่นใดตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อีกทั้ง สัญญาจ้างตรวจสอบและรับผิดชอบต่อคุณภาพและ น้ำหนักข้าวสารระหว่างโจทก์กับจำเลยนั้นเป็นขั้นตอนหนึ่งของมาตรการรับจำหน่าย ข้าวเปลือกจากเกษตรกรของรัฐบาลตามโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๔/๒๕๔๕ และโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปรัง ปีการผลิต ๒๕๔๕ เพื่อช่วยเหลือ เกษตรกรที่ปลูกข้าวให้มีสถานที่เก็บข้าวเปลือกและแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร มีการตรวจสอบและดูแลรักษาคุณภาพข้าวสารให้ได้มาตรฐานตลอดระยะเวลาที่เก็บ ในคลังสินค้าเพื่อขายให้ประชาชนในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม ดังนั้น สัญญา ดังกล่าวจึงมีลักษณะให้โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะรับจำหน่าย ข้าวเปลือกจากเกษตรกร จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทอันเกิดขึ้นจากนิติสัมพันธ์

ตามสัญญาพิพาท จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง ซึ่งเป็นความเห็นที่พ้องกับความเห็นของศาลแพ่งที่ว่า จำเลยเป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงเป็นหน่วยงาน ทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ พยุงราคาผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในการผลิต การจำหน่ายการตลาด การเก็บรักษา การขนส่งผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ ทางทางการเกษตร อันเป็นการบริการสาธารณะ ประกอบกับมติของคณะกรรมการนโยบายข้าว ในการประชุม ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ และครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ มีมติให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และจำเลยร่วมกันดูแลการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๔/๒๕๔๕ ของ เกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งในด้านคุณภาพและราคาที่เหมาะสม และเห็นชอบ มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๕ โดยให้จำเลยจัดหาโรงสีเข้าร่วม โครงการ ดังนั้น การดำเนินการตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกดังกล่าวให้บรรลุผล จำเป็นต้องมีการตรวจสอบดูแลคุณภาพน้ำหนัก จำนวนข้าวเปลือก ตลอดจนข้าวสารที่เก็บ ไว้ในคลังสินค้า เพื่อมิให้เสียหายและสามารถขายได้ราคาดี สัญญาพิพาทระหว่างโจทก์ กับจำเลยจึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะให้ โจทก์เข้าร่วมบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของจำเลย อันถือเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ศาลแพ่ง จึงได้จำหน่ายคดีดังกล่าวออกจากสารบบความ เพื่อให้โจทก์ฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้ พิจารณาพิพากษาต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาในลักษณะ เดียวกันกับคดีนี้มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่ไม่ใช่ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อให้มีคำชี้ขาด ตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เพื่อให้มีคำชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่เป็นบรรทัดฐานต่อไป ขอศาลปกครอง สูงสุดได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสาม (กรณีศาลเห็นเอง) ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า สัญญาที่หน่วยงาน ทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าร่วม

ดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง นั้น ต้องมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา เพื่อให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้ามามีส่วนร่วมใกล้ชิดโดยตรงในลักษณะที่เป็นกลไกอันใดอันหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นตามพ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการขายผลิตผลทางการเกษตร โดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง พยายามราคาสินค้า การขนส่ง และรับฝากผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร รวมทั้งดำเนินการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๔/๒๕๔๕ ก็เพื่อพยายามราคาสินค้าเกษตรและกระตุ้นเศรษฐกิจให้ประโยชน์ตกถึงมือเกษตรกรอย่างแท้จริง อันเป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองไม่สามารถดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้เพียงลำพัง จึงได้ทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เก็บรักษาข้าวเปลือกไว้ในคลังสินค้า แปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งจำหน่ายผลิตผลที่เหลือจากการสีข้าว ทั้งให้ช่วยจัดจำหน่ายข้าวสารที่ได้จากการแปรสภาพตามเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดด้วย อันเป็นการมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ามามีส่วนร่วมใกล้ชิดโดยตรงในลักษณะที่เป็นกลไกหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๔/๒๕๔๕ สัญญาฝากเก็บแปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวที่ทำขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ทำกับผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว ซึ่งเป็นสัญญาประธาน เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาประธานซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบข้าวสารจำนวน

๒๒๔,๕๑๔.๒๘ กิโลกรัม หรือขอใช้เป็นเงินจำนวน ๒,๙๒๒,๐๗๖.๕๖ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือ มิฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีมีความ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และใช้สิทธิตามสัญญาต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องส่งมอบข้าวสารตามสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และ จัดจำหน่ายข้าว ภายในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ส่งมอบข้าวสารภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำผิดสัญญาในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และถือว่าผู้ฟ้องคดี ได้บอกเลิกสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว ในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำผิดสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว ผู้ฟ้องคดีจึงอาจบังคับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามสัญญาดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ตั้งแต่วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่มิใช่เป็นการบอกเลิกสัญญา คือ วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงอยู่ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ทำกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดไม่ชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะเรียกให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ในฐานะผู้ค้ำประกันชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันได้ ตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำผิดสัญญาเช่นกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ มาในวันเดียวกันกับที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการฟ้องคดีที่ยังอยู่ ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

องค์คณะ นายหัสสุต วิจิตวิริยกุล นายพีระพล เซวานศิริ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายจรูญ อินทจาร นายไพบูลย์ เสี่ยงก้อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

เรือตรี จาก ก ศรีวินิช

ผู้ฟ้องคดี

ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๑

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ การที่ผู้ถูกกล่าวหานำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลโดยที่ผู้บังคับบัญชายังมิได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับข้อเท็จจริงยังปรากฏต่อมาว่าผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งให้ยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ที่จะขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงและไม่อาจขอให้ผู้บังคับบัญชาชดใช้ความเสียหายในมูลละเมิดอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวได้เช่นกัน ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานประมง ๘ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันช่วยราชการศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามคำสั่งกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบ ื่อประโยชน์ให้กับบริษัท อ. ซึ่งเป็นผู้รับจ้างซ่อมเรือจักรทอง ทองใหญ่ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเป็นกรรมการกำหนดราคากลาง ซึ่งราคา จ้างซ่อมควรเป็นราคากลาง คือ ๑๗ ล้านบาท หรือต่ำกว่าเมื่อมีการปรับลดรายการ แต่ต้องจ้างในราคา ๒๑ ล้านบาท ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินมากขึ้นอีกประมาณ ๔ ล้านบาท การกระทำดังกล่าวเป็นการก่อกวนจากผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดี เป็นผู้นำเรื่องการทุจริตในการจ้างซ่อมเรือลำนี้ไปร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จนมีการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้บริหารสูงสุดของกรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง ผู้ฟ้องคดีมิได้มีส่วนร่วมในการทุจริตด้วย ทั้งยังมิมีการสอบสวนข้อเท็จจริง ในเบื้องต้นก่อน ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียงวงศ์ตระกูล หมดสิ้นความ ภาคภูมิใจและความก้าวหน้าในอาชีพราชการที่ต้องยุติลงโดยสิ้นเชิง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ๑. พิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้อภัยคำสั่งลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบ และขอให้ทบทวนรายชื่อ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จ่ายเงินตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับจากการเลื่อนขึ้น เงินเดือนและเงินตอบแทนอื่นๆ เป็นจำนวนเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท และให้ชดเชยความเสียหาย ต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และ ๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและกระทำละเมิดจากการออกคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณา และให้คืน ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ข้าราชการถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยโดยทั่วไปถือว่าข้าราชการผู้นั้นได้ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษแล้ว เพราะในระหว่าง การสอบสวนผู้ถูกสอบสวนจะมิได้รับการพิจารณาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่ง สำคัญ หรืออาจถูกโยกย้ายจากตำแหน่ง และอาจมีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนได้ การถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการบันทึกลงในทะเบียน

ประวัติข้าราชการ ทำให้มีมลทินและเกิดความต่างปร้อยต่อประวัติการรับราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการควรจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเสียก่อน หากข้อกล่าวหาไม่มีมูลว่ากระทำผิดจริงจึงจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อไป หากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นคำสั่งทางปกครองและไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จะเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาที่ไร้คุณธรรมนำไปใช้เป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งหรือขัดขวางการคัดเลือกให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ขอให้ศาลพิพากษาให้มีการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งถึงแม้ขณะนี้เรื่องจะยุติแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรเป็นผู้ชดใช้ความเสียหายเพื่อให้เป็นอุทธรณ์และเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ผู้มีอำนาจได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบและคุณธรรม ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ในชั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้นรับไว้พิจารณา นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาในชั้นการทำคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ ให้อายุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีถือได้ว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในส่วนตัวดังกล่าวได้หมดสิ้นไป ไม่มีกรณีที่ศาลต้องกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และไม่เป็นประโยชน์ที่ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีดังกล่าว

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำฟ้องในข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับจากการเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินตอบแทนอื่นๆ เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท และให้ชดใช้ความเสียหายต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการของผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการ

สอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยได้เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัท อ. ที่รับซ่อมเรือจักรทอง ทองใหญ่ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามสัญญาลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว และการดำเนินการสอบสวนที่ล่าช้าทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความก้าวหน้าในอาชีพราชการ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดี เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ในชั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนมิได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาและนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยังมีได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหา และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ประกอบกับคดีนี้ข้อเท็จจริงยังปรากฏต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ ตามนัยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๓

สำหรับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับจากการเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินตอบแทนอื่นๆ เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท และให้ชดเชยความเสียหายต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการของผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท อันเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผลจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดียังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องโต้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยความเสียหายในมูลละเมิดอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ที่มีคำสั่งลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับจากการเลื่อนชั้นเงินเดือนและเงินตอบแทนอื่นๆ เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท และให้ชดใช้ความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศ และความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการของผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายวิชณุ วรรณฤณ นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายมนูญ ปุณณกริยากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

นายฉลอง เทือกภูเขียว

ผู้ฟ้องคดี

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลอง ที่ ๑

คณะกรรมการสอบสวน ตามคำสั่งที่ ๑๙๘/๒๕๕๔

ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่ ๒

คณะกรรมการสอบสวน ตามคำสั่งที่ ๙๙/๒๕๕๐

ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ที่ ๓

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ การที่ผู้ถูกกล่าวหานำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลโดยที่ผู้บังคับบัญชายังมิได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งนักบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลอง อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดี กรณีถูกกล่าวหาว่าร่วมกันเป็นคณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลทุ่งคลองโดยทุจริต ต่อมา นาย พ. ซึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนต้องโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่น จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการสอบสวนดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (เพิ่มเติม) โดยแต่งตั้งนาย น. เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนแทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทั้งสองคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการก่อกวนผู้ฟ้องคดีและเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิอันพึงมีพึงได้ บางประการ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ และมาตรา ๑๖๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยกระทำการสอบสวนความผิดทางวินัยไม่เป็นไปตามกระบวนการสอบสวนของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตลอดจนการละเลยเพิกเฉยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ฟ้อง หากยังปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัยร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีต่อไป จะเกิดความเสียหายที่ยากจะเยียวยากับผู้ฟ้องคดีได้ กล่าวคือ ภายหลังจากวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สรุปผลการสอบสวนความผิดทางวินัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดทางวินัย ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ได้สิทธิตามพ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อล้างมลทินให้กับตนเอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง นั้น ไม่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอื่น เช่น คำสั่งที่เป็นขั้นตอนหรือการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน ส่วนผู้ที่จะมีสิทธินำคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ก็ไม่มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นผู้ซึ่งสิทธิของตนจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าวต้องมีคำบังคับของศาลโดยการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็มีสิทธินำคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ เพื่อสอบสวนผู้ฟ้องคดีว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว คดีนี้แม้จะมีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอื่นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าวจำต้องมีคำบังคับของศาลโดยการสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่ เห็นว่า ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ ได้มีมติว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาซึ่งต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของ

ผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ต้องรายงานผลการสอบสวน และความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ในชั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาอ้างว่าตนมิได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาและนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยังมีได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับ คำฟ้องไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายวิชณุ วัลญญ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ
นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายมนุญ ปุญญกริยากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

พันตำรวจโท สุรินทร์ ชุมวรรฐายี

ผู้ฟ้องคดี

ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ การที่ผู้ถูกกล่าวหานำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลโดยที่ผู้บังคับบัญชายังมิได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งพนักงานสอบสวน (สบ ๓) สถานี ตำรวจภูธรเมืองชุมพร กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๘ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี และพันตำรวจโท ป. พนักงานสอบสวน (สบ ๒) สถานีตำรวจภูธรเมืองชุมพร กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากไม่ดำเนินคดีกับนาย บ. ในคดีที่พันตำรวจตรี ป. (ยศในขณะนั้น) กับพวก ได้จับกุมนาย ล. พร้อมด้วยยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) จำนวน ๕๗ เม็ด ขณะนั่งรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน ๓ ฅ - ๙๑๙๒ กรุงเทพมหานคร ที่มีนาย บ. เป็นผู้ขับ ซึ่งตำรวจชุดจับกุมได้ปล่อยตัวนาย บ. และปล่อยรถยนต์คันไปโดยไม่ส่งพนักงานสอบสวน และผู้ฟ้องคดีในฐานะพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบคดีไม่ดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีกับนาย บ. โดยมูลเหตุของคดีดังกล่าว

เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่พนักงานสอบสวนเวร สถานีตำรวจภูธรเมืองชุมพร ตำรวจชุดจับกุมได้นำตัวนาย ล. ส่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบสวนตามที่พันตำรวจโท ส. รองผู้กำกับการ (สืบสวนสอบสวน) สถานีตำรวจภูธรเมืองชุมพร ซึ่งเป็นผู้ตรวจสำนวนการสอบสวน สั่งการให้สอบสวนเจ้าของรถยนต์และสอบสวนนาย บ. เป็นพยาน โดยได้สอบถามตำรวจชุดจับกุมเพื่อขอประวัติของนาย บ. แต่ตำรวจชุดจับกุมไม่ได้จัดทำประวัติไว้ และผลการตรวจสอบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรโดยสำนักทะเบียนอำเภอเมืองชุมพรก็ไม่ปรากฏชื่อนาย บ. ส่วนผลการสอบสวนนาง ส. เจ้าของรถยนต์ ได้ให้การว่า นาย ข. เป็นผู้ยืมรถยนต์ของตนไปใช้แล้วไม่นำมาคืน แต่ผลการตรวจสอบก็ไม่พบชื่อนาย ข. ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรเช่นกัน เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานแล้วปรากฏว่าไม่มีพยานหลักฐานว่านาย บ. มีส่วนรู้เห็นด้วยกับนาย ล. ผู้ต้องหา เพราะผู้จับกุมไม่ได้กล่าวหาและนาย ล. ก็ไม่ได้ขัดทอดส่วนพยานที่เป็นผู้ล่อซื้อก็อ้างว่า ไม่เคยรู้จักหรือเห็นหน้านาย บ. มาก่อน อีกทั้งเมื่อตรวจสอบทะเบียนประวัติอาชญากรก็ไม่พบประวัติของนาย บ. ผู้ฟ้องคดีจึงสรุปสำนวนโดยมีความเห็นสั่งฟ้องเฉพาะนาย ล. และพันตำรวจเอก น. ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมืองชุมพร มีคำสั่งฟ้องตามความเห็นของผู้ฟ้องคดี ต่อมา พนักงานอัยการมีความเห็นว่านาย บ. เป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย และสั่งการให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามที่พนักงานอัยการสั่งการแล้ว โดยมีคำร้องขออนุญาตศาลจังหวัดชุมพรออกหมายจับนาย บ. และศาลอนุญาตให้ออกหมายจับนาย บ. ตามหมายจับ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้แยกสำนวนการสอบสวนดำเนินคดีกับนาย บ. ตามที่พนักงานอัยการสั่งการและมีความเห็นสั่งฟ้องนาย บ. ตามคดีอาญาที่ ๒๒๔/๒๕๕๐ แล้ว แต่ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมตามที่พนักงานอัยการสั่งการนั้น สำนักงานอัยการจังหวัดชุมพรได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดชุมพรให้พิจารณาความบกพร่องกับตำรวจชุดจับกุมและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่ไม่ดำเนินคดีกับนาย บ. ผู้ถูกฟ้องคดีในขณะนั้น คือ พลตำรวจตรี ว. จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมีความเห็นให้ภาคทัณฑ์พันตำรวจโท ป. และให้ยุติเรื่องในส่วนของผู้ฟ้องคดี แต่เรื่องดังกล่าวถูกเก็บไว้ไม่มีการพิจารณาสั่งการจนกระทั่งพลตำรวจตรี ว. เกษียณอายุราชการในเดือนกันยายน ๒๕๕๐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (พลตำรวจตรี พ.) ย้ายมารับตำแหน่งใหม่ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาทางวินัยของกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด

ชุมพรพิจารณาเรื่องนี้ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี และพันตำรวจโท ป. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี ไม่เป็นธรรม และไม่โปร่งใส ตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๗ เพราะผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นกับการปล่อยตัว นาย บ. และคีนรยนต์ แต่กลับถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ในขณะที่ตำรวจที่ร่วมจับกุม ไม่ถูกกล่าวหาด้วย และไม่มีการพิจารณาความบกพร่องของผู้บังคับบัญชาที่ควบคุมสั่งการสายงานสอบสวน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง ต่อมา ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๘ มีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ระงับคำสั่ง เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ไว้เป็นการชั่วคราว และพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งดังกล่าวทันทีนับแต่ศาลมีคำสั่ง และกระทำการให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิอันพึงได้ตามพ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเสมอภาคเช่นผู้ที่มิได้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยทันทีเช่นกัน

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีผลกระทบต่อสภาพสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรงทั้งเป็นการถาวรและชั่วคราว กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีถูกกระทบสิทธิเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีอย่างถาวร เพราะแม้ต่อมาผลการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีก็จะออกคำสั่งคืนสิทธิการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เพียงปีงบประมาณละหนึ่งขั้นเท่านั้น ทั้งที่ปกติผู้ฟ้องคดีอาจได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนมากกว่าหนึ่งขั้นในรอบปีงบประมาณก็ได้ ตามผลงานและนโยบายของผู้บังคับบัญชา และผู้ฟ้องคดีถูกระงับสิทธิในการเข้ารับการอบรมหลักสูตรที่มีผลต่อความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนที่ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาให้เข้ารับการอบรมจำนวน ๒ หลักสูตร คือ หลักสูตรผู้กำกับการและหลักสูตรพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดคุณสมบัติผู้ที่ จะเข้ารับการอบรมหลักสูตรดังกล่าวไว้ประการหนึ่งว่า

จะต้องไม่อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งการออกคำสั่งดังกล่าวก็เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกับข้อกล่าวหาในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๙ ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่มีมูล และให้ยุติเรื่อง นอกจากนั้น คำสั่งดังกล่าวก็ไม่ได้จัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย โดยที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อยกเว้นแต่อย่างใด จึงขัดต่อมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงขอยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพื่อเสนอต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา ซึ่งต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ในชั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาอ้างว่าตนมิได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา และนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยังมีได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายปรีชา ชาลิตอํารง นายชาญชัย แสงศักดิ์
นายวิษณุ วรรณฤณ นายวรารุช ศิริฤทธิ์วัฒนา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

นายสุรพล จรรย์ยากุล

ผู้ฟ้องคดี

อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))
พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๔๑ (มาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๘)
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)
ข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาคณบดี พ.ศ. ๒๕๔๖ (ข้อ ๘)

การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาคณบดีเป็นเพียงการกระทำในขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการแต่งตั้งคณบดี อันเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น กรณีจึงเข้าลักษณะเป็นการพิจารณาทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ตามที่บัญญัติในมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการกระทำดังกล่าวยังไม่มีผลทางกฎหมายกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงและเป็นภาระเฉพาะตัวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการสรรหาคณบดี คณะสังคมศาสตร์ ได้ออกประกาศคณะกรรมการสรรหาคณบดีคณะสังคมศาสตร์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณบดีคณะสังคมศาสตร์ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ กำหนดให้มีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณบดีคณะสังคมศาสตร์ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ไม่ถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล ๓ ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง มีการจัดทำบัตรเสนอชื่อไม่ถูกต้อง โดยระบุชื่อของบุคคลจำนวนหนึ่งให้ผู้มีสิทธิเสนอชื่อ

ได้พิจารณา แม้จะมีช่องว่างให้เพิ่มชื่อได้ก็ตาม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการเสนอชื่ออย่างเป็นอิสระและไม่ถูกชี้นำ และหลักความเป็นกลางในการดำเนินการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา เนื่องจากการเสนอชื่อมีความแตกต่างกันมากเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกตั้ง ซึ่งผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องได้รับบัตรเลือกตั้งที่มีรายชื่อของผู้สมัครครบทุกคน ไม่ควรมีรายชื่อของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนถูกนำเสนอให้เป็นตัวเลือกในเอกสารการเสนอชื่อ การปรากฏรายชื่อของบุคคลจำนวนหนึ่งในบัตรเสนอชื่อจึงเป็นเสมือนการวางตัวไม่เป็นกลางของคณะกรรมการสรรหา ประการที่สอง รายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาจัดเตรียมไว้เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอชื่อพิจารณานั้น มิใช่รายชื่อของบุคคลที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะครบถ้วนทั้งหมด และทำให้สิทธิในการเสนอชื่อของผู้เสนอชื่อเสียไป อีกทั้ง คณะกรรมการสรรหาก็ไม่อาจทราบได้ว่าบุคคลที่มีรายชื่อในบัตรเสนอชื่อเป็นผู้เต็มใจรับการเสนอชื่อหรือไม่ ประการที่สาม ผู้ฟ้องคดีและคณาจารย์อีกจำนวนหนึ่งไม่เต็มใจเข้ารับการถูกเสนอชื่อในครั้งนี้อย่างใด แต่กลับปรากฏชื่อในบัตรเสนอชื่อที่คณะกรรมการสรรหาจัดทำขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีคือ เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีในการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมควรได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะสังคมศาสตร์ โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้สมัครใจที่จะเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ และบัตรเสนอชื่อได้ระบุรายชื่อคณาจารย์ประจำทั้งหมดของคณะสังคมศาสตร์ที่มีคุณสมบัติตาม พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนมีจำนวนมากกว่าที่ระบุไว้ในบัตรเสนอชื่อ ซึ่งอาจจะเป็นคณาจารย์ในคณะอื่นๆ ก็ได้ การนำรายชื่อบุคคลบางส่วนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนมาพิมพ์ไว้ในบัตรเสนอชื่อ จึงขัดกับหลักการเสนอชื่อที่ต้องไม่มีการชี้นำหรือทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนโดยคณะกรรมการสรรหาและหลักการเสนอชื่อโดยอิสระ อีกทั้ง การระบุรายชื่อที่ปรากฏในบัตรเสนอชื่อ ยังไม่ได้รับการพิสูจน์หรือรับรองจากผู้ใดว่ามีคุณลักษณะเหมาะสมตามข้อ ๕ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณบดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนการเสนอชื่อระดับภาควิชาและสำนักงานคณบดีที่ไม่ถูกต้องทั้ง ๓ ประการ ดังกล่าว ทำให้การสรรหาคณบดีคณะสังคมศาสตร์ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกระบวนการสรรหาในขั้นตอนของการเสนอชื่อระดับภาควิชาและสำนักงานคณบดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า แม้ประกาศคณะกรรมการสรรหาคณะบดีคณะสังคมศาสตร์ ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการสรรหาคณะบดีคณะสังคมศาสตร์โดยตำแหน่งได้มีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานคณะกรรมการสรรหาคณะบดีคณะสังคมศาสตร์ เนื่องจากในการสรรหาคณะบดีคณะศึกษาศาสตร์ซึ่งจัดขึ้นในเวลาไม่ห่างกันมาก แบบฟอร์มการเสนอชื่อเป็นแบบฟอร์มที่ถูกต้อง เพราะไม่ระบุชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณะบดีคณะศึกษาศาสตร์ไว้ ซึ่งตรงกันข้ามกับแบบฟอร์มของคณะสังคมศาสตร์ ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับความไม่ถูกต้องดังกล่าว จนกระทั่งการสรรหาสิ้นสุดลง และได้มีการประกาศชื่อคณะบดีคณะสังคมศาสตร์อย่างเป็นทางการ จึงเท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการสรรหาคณะบดีคณะสังคมศาสตร์ เห็นชอบกับลักษณะแบบฟอร์มการเสนอชื่อที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวและเท่ากับว่าอนุญาตให้แต่ละคณะจัดทำแบบฟอร์มการเสนอชื่อในลักษณะเช่นไรก็ได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลที่จะมาเป็นคณะบดีคณะสังคมศาสตร์เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่ออนาคตและทิศทางการบริหารงานของคณะสังคมศาสตร์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาและหน้าที่การงานรวมทั้งขวัญและกำลังใจของผู้ฟ้องคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการสรรหาคณะบดีคณะสังคมศาสตร์ อนุญาตให้แบบฟอร์มเสนอชื่อคณะบดีของคณะสังคมศาสตร์มีลักษณะที่จำกัดรายชื่อบุคคลที่สมควรถูกเสนอโดยไม่มีการตรวจสอบว่ามีคุณลักษณะครบถ้วนหรือไม่ ย่อมส่งผลให้โอกาสที่จะได้ผู้ที่เหมาะสมเป็นคณะบดีคณะสังคมศาสตร์ถูกจำกัดวงแคบลงไปด้วย และมีผลเชื่อมโยงไปถึงอนาคตในการพัฒนาคณะสังคมศาสตร์ และเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีและบุคลากรอื่นๆ ของคณะสังคมศาสตร์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการสรรหาคณะบดีคณะสังคมศาสตร์กำหนดมาตรฐานและความชัดเจนเกี่ยวกับแบบฟอร์มการเสนอชื่อไว้ล่วงหน้า ปัญหาในการเสนอชื่อและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นย่อมทุเลาลงไปได้ไม่มากนักน้อย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อให้การสรรหาคณะบดีทุกคณะของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒมีมาตรฐานและความชัดเจนที่เป็นแบบแผนเดียวกัน ไม่เบี่ยงเบนไปตามความพึงพอใจหรือดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำขอเพิ่มเติมโดยขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ยกเลิกประกาศ

การสรรหาคณบดีคณะสังคมศาสตร์ที่ผ่านมาและยกเลิกคำสั่งที่ให้บุคคลดำรงตำแหน่ง
คณบดีคณะสังคมศาสตร์คนปัจจุบัน

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ
การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา
ของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)
แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต้องไม่ใช่บุคคลก็ได้
ที่เห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างน้อยต้องเป็นบุคคลที่
ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง
และเป็นการเฉพาะตัวจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงมี
ปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะประธานคณะกรรมการสรรหา
คณบดีคณะสังคมศาสตร์อาศัยอำนาจตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วย
หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาคณบดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดำเนินการสรรหาคณบดีคณะสังคมศาสตร์
โดยจัดทำบัตรเสนอชื่อที่มีรายชื่อบุคคลจำนวนหนึ่งในบัตรเสนอชื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอชื่อ
พิจารณา ซึ่งรายชื่อดังกล่าวมิใช่รายชื่อของบุคคลทั้งหมดที่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อ และ
บางรายชื่อเป็นบุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อ อีกทั้ง ผู้มีรายชื่อบางราย เช่น ผู้ฟ้องคดี
มิได้สมัครใจที่จะได้รับการเสนอชื่อที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ก่อความเดือดร้อนหรือ
เสียหาย หรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงและเป็นการ
เฉพาะตัว อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ พิจารณา
แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า
สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและ
โดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ ... (๒) วางระเบียบและออกข้อบังคับของ
มหาวิทยาลัย และอาจมอบให้สวราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบ และออก
ข้อบังคับสำหรับสวราชการนั้นเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้ ... (๘) แต่งตั้งและถอดถอน
รองอธิการบดี คณบดี และ มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า ให้มีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็น
นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี คณบดี
ผู้อำนวยการ หัวหน้าภาควิชา และหัวหน้าสวราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า
คณะหรือ ภาควิชา ทั้งนี้ ตามวิธีการที่กำหนดโดยข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งข้อ ๘
ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาคณบดี
พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ไทคณะกรรมการสรรหาคณบดีมีอำนาจและ หน้าที่ ดังต่อไปนี้ ...

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณบดีโดยทำเป็นประกาศของคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ จะต้องไม่ใช่วิธีการเลือกตั้งหรือหยั่งเสียง (๔) การสรรหาผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ดำเนินการอย่างกว้างขวาง และใช้หลักการให้บุคลากรมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีต่อประธานคณะกรรมการสรรหา ... (๗) เมื่อคณะกรรมการสรรหาดำเนินการเสร็จแล้ว ให้เสนอชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งคณบดีจำนวนหนึ่งชื่อ พร้อมด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนั้น การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาคณบดี คณะสังคมศาสตร์ที่ถูกฟ้องคดีเป็นประธานจึงเป็นเพียงการกระทำในขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการแต่งตั้งคณบดีคณะสังคมศาสตร์อันเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น กรณีจึงเข้าลักษณะเป็นการพิจารณาทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ตามที่บัญญัติในมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นที่ยืนยันได้จากสภาพของการกระทำดังกล่าวนี้เองว่า การกระทำดังกล่าวยังไม่มีผลทางกฎหมายกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา นายสมชาย งามวงศชน นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายมนูญ ปุญญกริยากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

จำสืบทรี วราวิชัย พชรเดช

ผู้ฟ้องคดี

องค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง ที่ ๑

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวน ดำเนินการเสร็จต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ตามข้อกล่าวหาหรือไม่ การที่ผู้ถูกกล่าวหานำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลโดยที่ผู้บังคับบัญชายังมิได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัย แก่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอสุคิริน จังหวัดนราธิวาส แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดี มีความขัดแย้งกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือขอย้ายไปปฏิบัติราชการที่อื่น ซึ่งคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนราธิวาส (ก.อบต. จังหวัดนราธิวาส) ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ มีมติเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดี ประจำ ณ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส (ชั่วคราว) ตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการตามมติดังกล่าว กลับมีคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี โดยกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน ต่อมา ก.อบต. จังหวัดนราธิวาสในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ มีมติให้ส่งเรื่องของผู้ฟ้องคดีที่ขอโอน (ย้าย) ให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

พิจารณา และต่อมา ก.อบต. จังหวัดนราธิวาสในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ มีมติให้เพิกถอนมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีประจำ ณ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส (ชั่วคราว) และให้แจ้งผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้แจ้งมติที่ประชุมดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่กลับมีคำสั่งที่ ๒๓๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบันอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ คัดค้านเพื่อให้มีการทบทวนแก้ไขคำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายทุกประการ จึงให้ยกคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการตั้งข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ไม่มีมูลความจริงเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ลาพักก่อนตามสิทธิว่าด้วยการลาแล้ว และเมื่อ ก.อบต. จังหวัดนราธิวาสในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ ได้มีมติเห็นชอบให้เพิกถอนมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีประจำ ณ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส (ชั่วคราว) และให้แจ้งผู้ฟ้องคดีกลับไป ปฏิบัติหน้าที่กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี หรือเห็นชอบให้พักราชการหรือให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนแต่ประการใด ซึ่งเท่ากับเป็นการรับรองการนับอายุราชการต่อเนื่องของผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๑ ที่ผู้ฟ้องคดีได้เริ่มใช้สิทธิลาพักก่อน ดังนั้น การมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฝ่าฝืนมติ ก.อบต. จังหวัดนราธิวาสในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ ดังกล่าว และเป็นการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยซ้ำซ้อนกัน และเมื่อการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่เดิมและมีผลให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินเดือนและเงินสวัสดิการต่างๆ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่จ่ายเงินเดือนและเงินสวัสดิการตามที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ๑. เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตามมติของก.อบต. จังหวัดนราธิวาส ในการประชุม

ครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และ ๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการเบิกจ่ายเงินเดือนและเงินสวัสดิการต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามกฎหมายตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ข้อหาที่หนึ่ง กรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ และคำสั่งที่ ๒๓๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี นั้น แม้ตามรูปแบบและขั้นตอนของกฎหมายเป็นเพียงการเตรียมการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาการปฏิบัติราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว เป็นการดำเนินการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม กลับแก้งผู้ฟ้องคดี ใช้ดุลพินิจและฐานอำนาจในการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า มติ ก.อบต. จังหวัดนครราชสีมา ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ณ สถานที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงการจัดการทางด้านการบริหารงานบุคคลที่ผิดพลาดเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องหรือมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี เพราะการบริหารงานบุคคลกับการดำเนินการทางวินัยเป็นคนละส่วนกัน ดังนั้น เมื่อคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๑ ไม่ถูกต้องชอบธรรมก็ต้องเพิกถอน ประกอบกับคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๑ และคำสั่งที่ ๒๓๘/๒๕๕๑ เป็นคำสั่งในเรื่องและเหตุอย่างเดียวกัน สอบสวนบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนหรือการฟ้องคดีทั่วไปจะกระทำมิได้และห้ามเด็ดขาด อีกทั้ง เมื่อออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแล้วจะงดการสอบสวนไม่ได้ แม้ผู้ที่ถูกสอบสวนจะเสียชีวิตหรือลาออกราชการแล้วก็ตาม นอกจากนี้ หากมีข้อผิดพลาดในการออกคำสั่งเดิมจะต้องเป็นการออกคำสั่งแก้ไขหรือเพิ่มเติมคำสั่งเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งใหม่ ตลอดจนคำสั่งดังกล่าวออกโดยผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทั้งสองดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น จากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๕ เป็นระดับ ๖ ไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน และไม่ได้รับการพิจารณา ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ประกอบกับเป็นที่รู้ทั่วกันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะออกคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการอย่างแน่นอน และหากผู้ฟ้องคดีชนะคดีก็จะมีตำแหน่งว่างให้ดำรงตำแหน่งอีก

ข้อหาที่สอง กรณีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตามมติของ ก.อบต. จังหวัดนราธิวาส ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งมติ ก.อบต. จังหวัดนราธิวาส ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตามเดิมโดยเร็วที่สุด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับเพิกเฉยล่าช้า เกินกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ประกอบกับมติ ก.อบต. จังหวัดนราธิวาส ครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ ก็ไม่เกี่ยวข้องและหรือมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี

ข้อหาที่สาม กรณีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการเบิกจ่ายเงินเดือน และเงินสวัสดิการต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามกฎหมายตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์อุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ข้อหาที่หนึ่ง กรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และคำสั่งที่ ๒๓๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กรณีกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน นั้น คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทั้งสองเนื่องจากไม่ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนตำแหน่งจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๕ เป็นระดับ ๖ ไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน และไม่ได้รับการพิจารณาให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดี เมื่อคณะกรรมการสอบสวน ดำเนินการเสร็จต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ในชั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนมิได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาและนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยังมีได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี

จึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับข้อหาที่สอง กรณีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตามมติ ก.อบต. จังหวัดนราธิวาส ในการ ประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี ได้มีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องแจ้งว่าประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี กลับไปปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีความผิดทางวินัยและต้องเพิกถอนการดำเนินการทางวินัย กับผู้ฟ้องคดี กรณีนี้ย่อมเท่ากับเป็นการขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรณีเดียวกับข้อหาที่หนึ่ง ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วว่า เป็นข้อหาที่ศาลมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ตามเดิมเป็นการเพิกเฉยล่าช้า และมติ ก.อบต. จังหวัดนราธิวาส ครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ ไม่เกี่ยวข้องและหรือมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี กรณีเป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายวิชณุ วรรณฤณ นายนพดล เสงเจริญ
นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายมนูญ ปุณฺณกริยากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๗/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

นายสมโภช จำปีเพ็ชร

ผู้ฟ้องคดี

เทศบาลเมืองพระพุทธรบาท ที่ ๑

นายกเทศมนตรีเมืองพระพุทธรบาท ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวน ดำเนินการเสร็จต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ตามข้อกล่าวหาหรือไม่ การที่ผู้ถูกกล่าวหานำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลโดยที่ผู้บังคับบัญชายังมิได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัย แก่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทะเบียนและบัตร ระดับ ๖ สังกัดเทศบาลตำบลพระพุทธรบาท (ฐานะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้น) อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ปลัดเทศบาลตำบลพระพุทธรบาทได้มีบันทึกว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี กรณีออกหนังสือรับรองให้ชาวเขาเผ่าม้งโดยไม่มีอำนาจ และปลัดเทศบาลตำบลพระพุทธรบาท ได้รายงานการว่ากล่าวตักเตือนดังกล่าวไปยังนายอำเภอพระพุทธรบาท ซึ่งนายอำเภอพระพุทธรบาทพิจารณาแล้วเห็นว่า มีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี โดยคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสระบุรี (ก.ท.จ. สระบุรี) เพื่อพิจารณา

ก.ท.จ. สระบุรี ได้พิจารณามิมีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการลงโทษซ้ำกับการว่ากล่าวตักเตือน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ท.จ. สระบุรี แต่ ก.ท.จ. สระบุรี พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ขอให้เพิกถอนมติของ ก.ท.จ. สระบุรี ที่มีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ก.ท. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ก.ท.จ. สระบุรี มีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการซ้ำซ้อนกับการว่ากล่าวตักเตือน จึงมีมติให้ ก.ท.จ. สระบุรี แก้ไขการดำเนินการทางวินัยให้ถูกต้อง โดย ก.ท.จ. สระบุรี ต้องพิจารณารายงานการว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี หากเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องย้อนสำนวนกลับไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ก.ท.จ. สระบุรี จึงได้พิจารณารายงานการว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่ายังไม่เหมาะสมกับความผิดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทาง วินัยอย่างร้ายแรง ตามมติของ ก.ท.จ. สระบุรี โดยที่มิได้ยกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และไม่ได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเสียก่อน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าปฏิบัติราชการโดยให้มารายงานตัวในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลื่อนขึ้นเงินเดือนย้อนหลังในระหว่างถูกสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๙ ไม่น้อยกว่าปีละ ๑ ขั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้หารือไปยัง ก.ท.จ. สระบุรี ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะเลื่อนขึ้นเงินเดือนย้อนหลังให้ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ ก.ท.จ. สระบุรี ได้หารือต่อไปยัง ก.ท. ต่อมา ก.ท. ได้ตอบข้อหารือว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องมิคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าปฏิบัติราชการเสียก่อน แล้วจึงออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในภายหลัง ส่วนการเลื่อนขึ้นเงินเดือนย้อนหลังให้ผู้ฟ้องคดีในระหว่างถูกไล่ออกจากราชการ นั้น เป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ ยกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ และออกคำสั่งลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีขึ้นใหม่แทนคำสั่งลงวันที่ ๒๙

มิถุนายน ๒๕๔๙ กับทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณามีคำสั่งท้ายบันทึกข้อความของงาน การเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดเทศบาล บันทึกลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ไม่เลื่อนขึ้น เงินเดือนย้อนหลังให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่เลื่อน ขึ้นเงินเดือนย้อนหลังในวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีชั้นใหม่ แทนคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ท้ายบันทึกของ งานการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดเทศบาล ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่สั่งไม่เลื่อนขึ้น เงินเดือนย้อนหลังให้ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และ เป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษา เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเลื่อนขึ้นเงินเดือน ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๙ ไม่น้อยกว่า ๑ ชั้น ในแต่ละปีงบประมาณ พร้อมทั้งจ่ายเงินตกเบิกจากการเลื่อนขึ้นดังกล่าวถึงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีโอน (ย้าย) ไปสังกัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลตาคลีให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีชั้นใหม่แทนคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการดำเนินการ ไม่เป็นไปตามมติของ ก.ท. ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่ได้มีมติให้ ก.ท.จ. สระบุรี เพิกถอนมติของ ก.ท.จ. สระบุรี ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ที่เห็นชอบให้ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการ ให้ ก.ท.จ. สระบุรี แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่โดยพลัน พร้อมทั้ง ให้ ก.ท.จ. สระบุรี พิจารณารายงานการว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ หากเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ยื่นสำนวนไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับมีคำสั่งลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีชั้นใหม่โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๗

แต่อย่างไร จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ต้องสูญเสียโอกาสในการก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการ และไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำฟ้องแบ่งออกเป็นสองข้อหา คือ ข้อหาที่หนึ่ง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้อหาที่สอง คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนย้อนหลังให้ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องทั้งสองข้อหาไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยโต้แย้งแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่มิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่สองว่าคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนย้อนหลังให้ผู้ฟ้องคดี ไม่ถูกต้องอย่างไร ข้อหาดังกล่าวจึงถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างไร จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียว คือ ศาลปกครองจะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาที่ว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยที่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คำสั่งลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดี เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายวิษณุ วรรฎุญ นายพดล เสงเจริญ
นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายมนูญ ปุญญกริยากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๓/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

ราชอาณาจักรไทย ที่ ๑
กระทรวงคมนาคม ที่ ๒
กรมทางหลวง ที่ ๓

ผู้ร้อง

บริษัท วอลเตอร์ บาว เอจี จำกัด

ผู้คัดค้าน

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ (คำร้องอุทธรณ์ คำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๙ และมาตรา ๔๐)

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการมีคำร้องนี้ เกิดขึ้นจากการที่ผู้คัดค้านในฐานะผู้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย และเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทคู่สัญญากับผู้ร้องที่ ๓ ตามสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง พ.ศ. ๒๕๓๒ อ้างเหตุในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการว่า เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงและการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ร้องที่ ๑ ที่มีต่อผู้คัดค้าน ทำให้มูลค่าการลงทุนและความคาดหวังในการลงทุนของผู้คัดค้านที่ได้รับจากสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ เสียหาย และเป็นผู้ได้รับความคุ้มครองให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ตามสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คำชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวจึงเป็นคำชี้ขาดข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการต่างประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและการถ้อยที่ถ้อยคุ้มครองการลงทุน พ.ศ. ๒๕๐๔ และสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งมีใช้คำชี้ขาดข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการตามสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง พ.ศ. ๒๕๓๒ ศาลปกครองจึงมิใช่ศาลที่มีเขตอำนาจที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๔๐ ประกอบกับมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ คดีตามคำร้องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ร้องทั้งสามยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องที่ ๑ เป็นราชอาณาจักรไทย โดยมีรัฐบาล อันประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจบริหาร และมีนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ารัฐบาล ผู้ร้องที่ ๓ เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดของผู้ร้องที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมและดำเนินการก่อสร้างบูรณะและบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษทางหลวงแผ่นดินและ ทางหลวงสัมปทาน ซึ่งรวมถึงโครงการทางยกระดับดินแดง – ดอนเมือง – อนุสรณ์สถาน – รังสิต โดยสำหรับโครงการช่วงดินแดง – ดอนเมือง ได้ให้สัมปทานกับบริษัท ด. ซึ่งต่อมา ได้แปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนและเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ท. ในการลงทุน ออกแบบ ก่อสร้าง ประกอบการ และบำรุงรักษา ส่วนผู้คัดค้านมีชื่อภาษาอังกฤษว่า Walter Bau Aktiengesellschaft (in liquidation) เป็นนิติบุคคลจดทะเบียน ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้เข้ามาถือหุ้นในบริษัท ด. หรือบริษัท ท. ผู้คัดค้านมีภูมิลำเนาอยู่ ณ สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี ผู้คัดค้านได้ควบรวมกับบริษัท ค. โดยมีผลวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ เมื่อต้นเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้คัดค้านได้ถูกฟ้องล้มละลายและในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ ศาลเมือง Augsburg ได้มีคำสั่งให้เริ่มกระบวนการจำหน่ายทรัพย์สินและเห็นชอบให้นาย W. เป็นผู้แทนในการดำเนินธุรกรรมทางกฎหมายต่างๆ ของผู้คัดค้าน โดยเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้คัดค้านยื่นข้อเสนอขอพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการนั้น ผู้คัดค้านถือหุ้นในบริษัท ด. หรือบริษัท ท. เพียงร้อยละ ๙.๘ และต่อมาเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ผู้คัดค้านได้ขายหุ้นทั้งหมดให้แก่เอกชนรายอื่นแล้ว คดีนี้สืบเนื่องจาก ผู้ร้องที่ ๓ โดยอนุมัติของผู้ร้องที่ ๒ ได้ประกาศเชิญชวนบริษัทที่มีคุณสมบัติให้ยื่นคำขอลงทุน ออกแบบ ก่อสร้าง ประกอบการ และบำรุงรักษาทางหลวงสัมปทาน ตาม พ.ร.บ. ทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. ๒๔๗๓ ปรากฏว่า บริษัท ค. ร่วมกับบริษัท ศ. ได้รับเลือก เพื่อทำการเจรจาและให้สัมปทานทางหลวง ต่อมาบริษัท ค. และบริษัท ศ. ได้ดำเนินการ จัดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ด. ขึ้นตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อถือและประกอบการ ตามสัมปทานทางหลวง โดยบริษัท ด. ตกลงจะทำการลงทุน ออกแบบ ก่อสร้าง ประกอบการ และบำรุงรักษาทางหลวงสัมปทาน โดยมีบริษัทกลุ่ม ว. ซึ่งเป็นกิจการร่วมค้าของบริษัท หลายบริษัท นำโดยบริษัท ค. ทำการก่อสร้างทางหลวงสัมปทาน และบริษัท ก. จะทำการ ออกแบบและทำรายละเอียดทางด้านวิศวกรรม ผู้ร้องที่ ๓ โดยอนุมัติของผู้ร้องที่ ๑ และบริษัท ด. ได้ลงนามในสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง – ดอนเมือง เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๒ และได้ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จสามารถเปิดใช้ทางหลวงสัมปทานได้ หลังจากนั้น ได้เกิดปัญหาการจราจรคับคั่งบริเวณหน้าท่าอากาศยานกรุงเทพฯ (ดอนเมือง) ประกอบกับ

สภาพการจราจรบนถนนวิภาวดีรังสิตมีปริมาณรถเพิ่มมากขึ้น ผู้ร้องที่ ๓ จึงมีความประสงค์ จะแก้ไขปัญหาโดยให้เอกชนลงทุนก่อสร้างทางหลวงด้านทิศเหนือจากบริเวณท่าอากาศยาน กรุงเทพฯ (ดอนเมือง) ถึงบริเวณหน้ากองทัพอากาศ (อนุสรณ์สถาน) พร้อมทั้งมีทางยกระดับ เชื่อมต่อเข้ากับอาคารผู้โดยสารของท่าอากาศยานกรุงเทพฯ (ดอนเมือง) และเชื่อมต่อ ทางหลวงสัมปทานเข้ากับระบบทางด่วนดินแดงของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ บริษัท ท. ผู้รับสัมปทานรายเดิมจึงได้ยื่นข้อเสนอขอรับสัมปทานเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๘ และได้ยื่นคำขอให้ดำเนินการแก้ไขฐานะทางการเงินของบริษัท ซึ่งได้รับความเสียหายอันเนื่องจากรัฐไม่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กระทรวงการคลังจัดหาเงินกู้ผ่อนปรน จำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และเข้าถือหุ้นในบริษัทผู้รับสัมปทาน ๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งให้ปรับอัตราค่าผ่านทางในอัตราใหม่ ผู้ร้องที่ ๓ และบริษัท ท. จึงได้ลงนาม ในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ต่อมาบริษัท ท. ได้ขอความช่วยเหลือจากผู้ร้องที่ ๓ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการขาดทุน ของบริษัทโดยอ้างเหตุจากการที่ภาครัฐกระทำหรือละเว้นการกระทำอันมีผลเสียหาย ทางด้านการเงินของบริษัท เช่น การก่อสร้าง Local Road ทำให้เกิดการสูญเสียปริมาณ การจราจรที่ขึ้นไปใช้ทางยกระดับ การทำทางเบี่ยงบริเวณหน้าท่าอากาศยานกรุงเทพฯ (ดอนเมือง) ทำให้สภาพการจราจรบนถนนวิภาวดีรังสิตคล่องตัว การที่ภาครัฐไม่สามารถ จัดหาเงินกู้จำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่าแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ ได้ส่งผลให้บริษัทจำเป็นต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศเป็นสกุลเงินดอลลาร์ โดยต่อมารัฐบาลได้ปล่อยลอยตัวค่าเงินบาท ส่งผลให้หนี้เงินกู้ที่บริษัทต้องชำระมีมูลค่า เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว ผู้ร้องที่ ๓ และบริษัท ท. จึงได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ โดยบริษัท ท. ผู้รับสัมปทานตกลงยกเลิก บรรดาข้อเรียกร้องการฟ้องคดีต่อศาลและการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ ที่เกิดขึ้นแล้ว และอันอาจเกิดในอนาคตในส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหายดังกล่าว และจะรับผิดชอบภาระค่าภาษีอากร ซึ่งรวมถึงภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีอื่นๆ ทุกประเภท และค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากทางหลวงสัมปทาน ตอนดินแดง – ดอนเมือง และทางหลวงสัมปทานต่อขยายทางด้านทิศเหนือทั้งหมด โดยผู้ร้องที่ ๓ ตกลง

จะไม่เก็บค่าผ่านทางบนทางยกระดับช่วงอนุสรณ์สถาน – รัชสิด ทั้งขาเข้าและขาออก ตลอดอายุสัมปทานนี้ ผู้ร้องที่ ๓ ตกลงยกเลิกงานก่อสร้างตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานเดิมตอนต่อขยายด้านทิศเหนือ โดยผู้รับสัมปทานจะไม่เรียกกรอง ค่าเสียหายหรือชดเชยใดๆ ในการยกเลิกงาน

สำหรับกรณีการทำสนธิสัญญาระหว่างผู้ร้องที่ ๑ กับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เกี่ยวกับการลงทุนของผู้คัดค้านในราชอาณาจักรไทยนั้น ได้มีการทำสนธิสัญญาเพื่อขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐทั้งสอง ซึ่งภาคีคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะให้การส่งเสริมการลงทุนของผู้ลงทุนภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในดินแดนของตน และภาคีคู่สัญญาจะคุ้มครองกิจการและทรัพย์สินของผู้ลงทุนภาคีคู่สัญญาแต่ละฝ่าย ได้แก่ สนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและการถ่ายที่ถ่ายคุ้มครองการลงทุน พ.ศ. ๒๕๐๔ และสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้เมื่อสนธิสัญญาปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลบังคับใช้ (๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗) ให้สนธิสัญญาปี พ.ศ. ๒๕๐๔ สิ้นสุดลง และมีข้อตกลงว่า หากมีข้อพิพาทระหว่างภาคีคู่สัญญาและผู้ลงทุนของภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ควรระงับข้อพิพาทอย่างฉันทมิตร หากข้อพิพาทไม่สามารถระงับได้ภายในหกเดือนนับตั้งแต่วันที่คู่กรณีในข้อพิพาทฝ่ายใดได้ยกข้อพิพาทขึ้น ให้เสนอข้อพิพาทนั้นต่ออนุญาโตตุลาการ และให้คำตัดสินของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ ผู้บริหารและจัดการในกระบวนการล้มละลายของผู้คัดค้านได้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการต่างประเทศโดยอ้างสิทธิในฐานะนักลงทุนตามสนธิสัญญาระหว่างผู้ร้องที่ ๑ กับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องที่ ๑ กับผู้คัดค้าน ซึ่งผู้คัดค้านเรียกร้องให้ผู้ร้องที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายโดยอ้างว่า ผู้คัดค้านได้คาดการณ์ผลตอบแทนการลงทุนที่คาดว่าจะได้รับไว้ล่วงหน้าโดยชอบก่อนการลงทุนตามหลักเกณฑ์การวัดผลตอบแทนที่ได้มาตรฐานและดำเนินการโดยที่ปรึกษามืออาชีพที่มีชื่อเสียงในระดับสากล แต่ผู้ร้องที่ ๑ ได้มีการกระทำและการแทรกแซงทำให้มีผลตอบแทนการลงทุนที่ได้รับจริงแตกต่างไปจากที่ได้คาดการณ์ไว้อย่างมาก โดยผู้ร้องที่ ๑ ได้กระทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการโครงการ เช่น ความล่าช้าในการอนุมัติแบบก่อสร้าง ความล่าช้าในการอนุมัติให้มีการกลับทิศสะพานลอยข้ามแยกบนถนนวิภาวดีรัชสิด ความล่าช้าในการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้าง เป็นต้น การไม่จัดหาเงินกู้ผ่อนปรนให้กับบริษัทผู้รับสัมปทานตามที่ได้ตกลงไว้ การดำเนินการปรับปรุงสภาพถนนวิภาวดีรัชสิดอันส่งผลกระทบต่อการแข่งขันโดยตรงกับโครงการสัมปทาน

ผู้ร้องที่ ๑ แทรกแซงการปรับอัตราค่าผ่านทางของโครงการสัมปทานโดยไม่ชอบ โดยขัดขวางการปรับอัตราค่าผ่านทางตามสัญญาสัมปทาน และบังคับให้ลดอัตราค่าผ่านทาง ผู้ร้องที่ ๑ ดำเนินการย้ายสนามบินนานาชาติตอนเมืองไปยังสนามบินนานาชาติสุวรรณภูมิ เป็นเหตุให้ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางยกระดับโครงการสัมปทานลดลง นอกจากนี้ การที่ ผู้ร้องที่ ๑ อนุมัติให้ดำเนินการโครงการโฮปเวลล์ การก่อสร้างทางด่วนขั้นที่ ๒ การก่อสร้าง Outer Ring Road และการก่อสร้าง Local Road ซึ่งเป็นทางที่มีลักษณะเป็นการแข่งขัน กับโครงการสัมปทาน การกระทำและการแทรกแซงดังกล่าวของผู้ร้องที่ ๑ เป็นการ ปฏิบัติไม่ชอบตามสนธิสัญญา ก่อให้เกิดผลเสมือนการเวนคืนการลงทุนของเอกชน โดยไม่มีค่าตอบแทน ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคและเท่าเทียม มีการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนเป็นการไม่ให้ความคุ้มครองการลงทุน ของคนชาติคู่สัญญาของสนธิสัญญา คณะอนุญาโตตุลาการได้แยกการพิจารณาคดีออกเป็น สองขั้นตอน คือ ขั้นตอนการพิจารณาเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ และขั้นตอน การพิจารณาเนื้อหาสาระ ซึ่งการพิจารณาในขั้นตอนการพิจารณาเขตอำนาจของ คณะอนุญาโตตุลาการ คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดว่า ผู้คัดค้านมีสิทธิยื่นข้อพิพาท ต่อผู้ร้องที่ ๑ ตามสนธิสัญญา ส่วนการพิจารณาในขั้นตอนการพิจารณาเนื้อหาสาระ อนุญาโตตุลาการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ร้องที่ ๑ ชำระเงิน จำนวน ๒๙.๒๑ ล้านยูโร ให้แก่ผู้คัดค้านเป็นค่าเสียหายสำหรับการที่ผู้ร้องที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตาม หน้าพิพาทที่มีต่อผู้คัดค้านในฐานะนักลงทุนตามสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทย กับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งมีผลผูกพันนับแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ร้องที่ ๑ ชำระเงิน ค่าใช้จ่ายของผู้คัดค้านในการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเป็นเงินจำนวน ๑,๘๐๖,๕๖๐ ยูโร และให้ผู้ร้องที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยจากเงินต้นจำนวน ๒๙.๒๑ ล้านยูโร และ ๑,๘๐๖,๕๖๐ ยูโร ตามที่ระบุไว้ในคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ผู้ร้องทั้งสามเห็นว่า ผู้คัดค้านไม่ใช่ผู้ลงทุนที่จะได้รับการคุ้มครองตามสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทย กับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อคณะอนุญาโตตุลาการได้ และข้อพิพาทที่ผู้คัดค้าน เสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการนั้น คณะอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เพราะไม่อยู่ในขอบเขตของสนธิสัญญาดังกล่าว และเป็นเรื่องที่ไม่สามารถระงับโดย คณะอนุญาโตตุลาการตามสนธิสัญญาและตามกฎหมาย นอกจากนี้ มูลเหตุที่ผู้คัดค้าน กล่าวอ้างเพื่อขอให้ผู้ร้องที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของอนุญาโตตุลาการ

ที่จะวินิจฉัยชี้ขาด และเป็นกรณีเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่สามารถระงับโดยอนุญาโตตุลาการ ตามสนธิสัญญาดังกล่าวได้ จึงเป็นคำชี้ขาดที่กระทำโดยปราศจากอำนาจและเกินขอบเขตที่ภาคีสัญญาได้ตกลงกันไว้ในสนธิสัญญา อีกทั้งเป็นการล่วงละเมิดหลักการและเจตนารมณ์ของสนธิสัญญา การวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจึงไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย นอกจากนี้ อนุญาโตตุลาการใช้อำนาจโดยมิชอบ เนื่องจากวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อันมีผลเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยทางศาลของราชอาณาจักรไทย จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดอำนาจอธิปไตยทางศาล คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมอย่างสิ้นเชิง ตลอดจนผิดไปจากหลักการตามสนธิสัญญาฯ และตามกฎหมาย อีกทั้งผู้คัดค้านดำเนินการต่างๆ โดยมีเจตนาอันไม่สุจริต ดังนั้น การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นย่อมเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ก) (ข) (ง) และ (๒) (ก) (ข) แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการทั้งสองฉบับ คือ คำชี้ขาด (บางส่วน) ประเด็นเรื่องเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) และคำชี้ขาด ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒)

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องทั้งสองร้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่ให้ผู้ร้องที่ ๑ ชำระเงินให้แก่ผู้คัดค้าน เป็นค่าเสียหายสำหรับการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ซึ่งมีต่อผู้คัดค้านในฐานะนักลงทุน ตามสนธิสัญญาระหว่าง ราชอาณาจักรไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. ๒๕๔๕ และค่าใช้จ่ายของผู้คัดค้าน ในการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ พร้อมดอกเบี้ย จากความล่าช้าในการดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ตอนเมือง ความล่าช้าในการอนุมัติแบบก่อสร้าง ความล่าช้าในการอนุมัติให้มีการกลับทิศสะพานลอยข้ามแยกบนถนนวิภาวดีรังสิต ความล่าช้าในการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้าง นอกจากนี้ ผู้ร้องที่ ๑ ไม่จัดหาเงินกู้ผ่อนปรนให้กับ บริษัท ด. หรือบริษัท ท. ตามที่ได้ตกลงไว้ มีการดำเนินการปรับปรุงสภาพถนนวิภาวดีรังสิต อันส่งผลต่อการแข่งขันโดยตรงกับโครงการตามสัญญาสัมปทาน ผู้ร้องที่ ๑ แทรกแซงการปรับอัตราค่าผ่านทางของโครงการสัมปทานโดยไม่ชอบ โดยขัดขวางการปรับอัตราค่าผ่านทางตามสัญญาสัมปทาน และบังคับให้ลดอัตราค่าผ่านทาง ผู้ร้องที่ ๑ ดำเนินการ

ย้ายสนามบินนานาชาติดอนเมืองไปยังสนามบินนานาชาติสุวรรณภูมิเป็นเหตุให้ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางยกระดับโครงการสัมปทานลดลง นอกจากนี้ การที่ผู้ร้องที่ ๑ อนุมัติให้ดำเนินการโครงการโฮปเวลล์ การก่อสร้างทางด่วนขั้นที่ ๒ การก่อสร้าง Outer Ring Road และการสร้าง Local Road ซึ่งเป็นทางที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับโครงการตามสัญญาสัมปทาน การกระทำและการแทรกแซงดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติไม่ชอบตามสนธิสัญญา ก่อให้เกิดผลเสมือนการเวนคืนการลงทุนของเอกชนโดยไม่มีค่าตอบแทน ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคและเท่าเทียม มีการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติตลอดจนเป็นการไม่ให้ความคุ้มครองการลงทุนของคนชาติคู่สัญญาของสนธิสัญญา ไม่ปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้คัดค้านในฐานะนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย ตามสนธิสัญญาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ศาลเห็นว่า โดยที่การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการตาม que ผู้คัดค้านเสนอต่ออนุญาโตตุลาการไม่ได้เกิดจากการตกลงของคู่สัญญาสัมปทานตามมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่เกิดจากการที่ผู้คัดค้านเข้ามาลงทุนในประเทศไทย และได้รับความคุ้มครองให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการที่ได้ตกลงไว้ในสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. ๒๕๔๕ นอกจากนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริษัท ด. หรือบริษัท ท. กับผู้ร้องที่ ๓ ซึ่งเป็นคู่สัญญาสัมปทานไม่ได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง – ตอนเมือง ที่ได้ให้ไว้แก่กัน จึงเห็นได้ว่าข้อพิพาทที่ผู้คัดค้านเสนอต่ออนุญาโตตุลาการเป็นกรณีที่ไม่ได้เกิดจากการโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานระหว่างคู่สัญญาสัมปทานแต่อย่างใด หากแต่เป็นกรณีที่ผู้คัดค้านซึ่งมีฐานะเป็นเพียงผู้ถือหุ้นในบริษัท ท. คู่สัญญาสัมปทานของผู้ร้องที่ ๓ โต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานโดยอ้างสิทธิในฐานะนักลงทุนตามสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ผู้ร้องที่ ๑ กับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้ไว้แก่กันเท่านั้น ดังนั้นข้อพิพาทที่ผู้คัดค้านยื่นต่ออนุญาโตตุลาการให้วินิจฉัยชี้ขาดจึงไม่ใช่ข้อพิพาทอันเกิดจากการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การที่ผู้ร้องทั้งสามร้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องที่ ๑ กับผู้คัดค้าน จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙

วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องคดีนี้ไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ร้องทั้งสามอุทธรณ์ว่า เมื่อข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องที่ ๑ กับผู้คัดค้าน เป็นกรณีที่ผู้คัดค้านกล่าวหาว่าผู้ร้องที่ ๑ ได้มีการกระทำและการแทรกแซงทำให้ มีผลตอบแทนการลงทุนที่ได้รับจริงแตกต่างไปจากที่คาดการณ์ไว้อย่างมาก จึงเป็น การปฏิบัติที่ไม่ชอบตามสนธิสัญญา ก่อให้เกิดผลเสมือนการเวนคืน การลงทุนของเอกชน โดยไม่มีค่าตอบแทน และมีการกระทำโดยเลือกปฏิบัติ ตลอดจนเป็นการไม่ให้ความคุ้มครอง การลงทุนของคนชาติคู่สัญญาตามสนธิสัญญา ซึ่งค่าเสียหายที่ผู้คัดค้านอ้างได้คิดคำนวณจาก ค่าตอบแทนตามสัญญาสัมปทานทางหลวง ระหว่างผู้ร้องที่ ๓ กับบริษัท ด. จึงเป็นเรื่องที่ กล่าวหาว่าผู้ร้องที่ ๑ กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบ เป็นเหตุให้ผู้คัดค้าน ได้รับความเสียหาย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ไม่ว่าผู้คัดค้านจะเสนอข้อพิพาทโดยอาศัย สัญญาสัมปทานทางหลวง หรืออาศัยข้อพิพาทตามสนธิสัญญา ศาลปกครองก็มีอำนาจ พิจารณาและสั่งเพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๙ และ มาตรา ๔๐ แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่มีสาระหรือประเด็นที่ จะต้องไปพิจารณาว่า อนุญาโตตุลาการนั้นจะเป็นอนุญาโตตุลาการตาม พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรืออนุญาโตตุลาการโดยอาศัยสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ ที่จัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญาหรือไม่ เมื่อมูลคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยแล้วว่า ข้อพิพาทนี้ ผู้คัดค้านกล่าวหาผู้ร้องที่ ๑ ได้กระทำการโดยมิชอบ ปฏิบัติต่อผู้คัดค้านโดยไม่เป็นธรรม และไม่เหมาะสมอันเป็นการกระทำละเมิด รวมทั้งการแทรกแซงโดยใช้อำนาจรัฐของผู้ร้องที่ ๑ ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้คัดค้าน ทำให้ผลตอบแทนการลงทุนลดลงโดยแตกต่างจาก ผลตอบแทนที่ได้คาดการณ์ไว้ก่อนลงทุน แม้จะกล่าวอ้างว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตาม สนธิสัญญาก็ตาม แต่เนื้อหาของข้อหาเป็นเรื่องที่ให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้ชดใช้ ค่าเสียหาย ซึ่งเรื่องนี้หากผู้คัดค้านมิได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ การเรียกร้องค่าเสียหายก็ต้องฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจ ศาลปกครองตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และผู้คัดค้าน ไม่สามารถนำไปฟ้องต่อศาลใดๆ ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา

ข้อพิพาทที่เสนออนุญาโตตุลาการนั้นโดยมีต้องไปคำหนึ่งว่าอนุญาโตตุลาการจะเป็นการ จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ ตาม พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการหรือ โดยสนธิสัญญา แต่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยแต่เพียงว่า คณะอนุญาโตตุลาการนี้จัดตั้งขึ้น โดยสนธิสัญญา มิได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ ตาม พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีได้พิจารณาข้อพิพาทที่แท้จริงที่มีการบิดเบือน ให้อยู่ในอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการตามสนธิสัญญา และเป็นประเด็นสำคัญที่ ผู้ร้องทั้งสามได้นำมาเป็นเหตุในการยื่นขอเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ตามสนธิสัญญานี้ สำหรับคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในเรื่องนี้ มูลเหตุเริ่มต้น เกิดจากสัญญาสัมปทานระหว่างผู้ร้องที่ ๓ กับบริษัท ด. ผู้รับสัมปทาน ซึ่งมีผู้ร้องที่ ๒ เป็นผู้กำกับดูแลผู้ร้องที่ ๓ โดยผู้คัดค้านได้เสนอข้อพิพาทในฐานะผู้ถือหุ้นบริษัท ด. เรียกร้องค่าเสียหาย ซึ่งมูลคดีที่แท้จริงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือ ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเกี่ยวพันเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครอง ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) อีกทั้ง แม้ผู้คัดค้านซึ่งเป็นนักลงทุนรายย่อยในบริษัท ด. ที่เป็นคู่สัญญาสัมปทานทางหลวงฯ กับผู้ร้องที่ ๓ ไม่ได้ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการโดยอาศัยสิทธิตาม สัญญาสัมปทานทางหลวงฯ เนื่องจากผู้คัดค้านไม่ได้เป็นคู่สัญญากับผู้ร้องที่ ๓ ที่จะมีสิทธิ เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการตาม พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๑ แต่ผู้คัดค้านได้หลีกเลี่ยงโดยเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อขอให้ วินิจฉัยชี้ขาดตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่ผู้คัดค้านกลับเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ร้องที่ ๑ โดยอาศัยสิทธิตาม สัญญาสัมปทานทางหลวงฯ อ้างว่า ได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงและการละเลย ต่อหน้าที่ของผู้ร้องที่ ๑ ที่มีต่อผู้คัดค้าน ทำให้มูลค่าการลงทุนและความคาดหวังในการลงทุน ของผู้คัดค้านที่จะได้รับจากสัญญาสัมปทานนั้นเป็นฐานในการคิดคำนวณค่าเสียหาย การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวจึงต้องพิจารณาจากสนธิสัญญาฯ และสัญญา สัมปทานทางหลวงฯ ประกอบกัน จะพิจารณาแยกต่างหากจากกันไม่ได้ เพราะการเรียกร้อง โดยอ้างสนธิสัญญาฯ นั้นจะกระทำโดยปราศจากการอ้างถึงสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ ไม่ได้ แม้ข้อพิพาทดังกล่าวจะไม่ใช่คดีพิพาทที่อาศัยสิทธิตามสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ โดยตรง แต่ข้อพิพาทนั้นมีความเกี่ยวพันและเกี่ยวเนื่องกับสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ อันเป็น สัญญาทางปกครองตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) โดยในความ

จริงแล้วคดีนี้เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาสัมปทานระหว่างผู้ร้องที่ ๓ กับผู้คัดค้าน และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเพราะเป็นการโต้แย้งการปฏิบัติตามสัญญาสัมปทานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นต้องเป็นคู่สัญญาสัมปทานโดยตรงเท่านั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าข้อพิพาทที่ผู้คัดค้านเสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการเป็นกรณีที่ไม่ได้เกิดจากการโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานระหว่างคู่สัญญาสัมปทานหากแต่เป็นกรณีที่ผู้คัดค้านซึ่งมีฐานะเป็นเพียงผู้ถือหุ้น...ดังนั้นข้อพิพาทที่ผู้คัดค้านยื่นต่อคณะอนุญาโตตุลาการให้วินิจฉัยชี้ขาดจึงไม่ใช่ข้อพิพาทอันเกิดจากการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่าผู้คัดค้านเป็นเพียงผู้ถือหุ้นมิใช่คู่สัญญาสัมปทาน โดยมีได้พิจารณาว่าผู้คัดค้านเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๔๒ และการบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ด้วย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำร้องของผู้ร้องทั้งสามไว้พิจารณาและพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการมีคำร้องนี้ เกิดขึ้นจากการที่ผู้คัดค้านในฐานะผู้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย และเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทคู่สัญญากับผู้ร้องที่ ๓ ตามสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง – ดอนเมือง พ.ศ. ๒๕๓๒ อ้างเหตุในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงและการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ร้องที่ ๑ ที่มีต่อผู้คัดค้าน ทำให้มูลค่าการลงทุนและความคาดหวังในการลงทุนของผู้คัดค้านที่ได้รับจากสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ เสียหาย และเป็นผู้ได้รับความคุ้มครองให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ตามสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คำชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวจึงเป็นคำชี้ขาดข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการต่างประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและการถ้อยที่ถ้อยคุ้มครองการลงทุน พ.ศ. ๒๕๐๔ และสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งมีใช้คำชี้ขาดข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการตามสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง – ดอนเมือง พ.ศ. ๒๕๓๒ ศาลปกครองจึงมิใช่ศาลที่มีเขตอำนาจที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๔๐ ประกอบกับมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

คดีตามคำร้องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘
วรรคหนึ่ง (๖) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และด้วยเหตุตามที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไปข้างต้น ประกอบกับคดีนี้ผู้ร้องทั้งสามยื่นคำร้อง
ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ คดีตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสาม
จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ มิใช่คดีพิพาท
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง
หรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีใช่คดีพิพาท
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน
ดังที่ผู้ร้องทั้งสามกล่าวอ้างแต่อย่างใด คดีตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสามจึงไม่อยู่ในอำนาจ
พิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง
ศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดี
ออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายปรีชา ซวลิตธำรง นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ
นายพรชัย มั่นสศิริเพ็ญ นางมณีวรรณ พรหมน้อย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๕/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

บริษัท รัตน (๑๙๙๒) จำกัด ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

บริษัท เสียงยนต์อิเล็กทรอนิกส์ จำกัด ที่ ๒

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองประกอบกิจการเป็นผู้ให้บริการเคเบิลทีวีทางสายแก่สมาชิก ฟ้องว่า หลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าบำรุงเสไฟฟ้าและค่าธรรมเนียมในการอนุญาตพาดสายส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์กับเสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ คน. ๑๑๖๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตพาดสายส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์กับเสไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ขอพาดโดยเอกชนโดยตรง ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่โดยที่หนังสือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ คน. ๑๑๖๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตพาดสายส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ฯ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ซึ่งยังไม่มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกหน่วยงานทางปกครอง ย่อมไม่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หรือผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาอนุญาตพาดสายส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ตามหนังสือฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ยังไม่มียุติฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองประกอบกิจการเป็นผู้ให้บริการเคเบิลทีวีทางสายแก่สมาชิกฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอนุญาตให้พาดสายส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์กับเสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดี ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ โดยไม่มี

ข้อบังคับของคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงกระทำการนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตาม พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดอัตราค่าบำรุงเสาไฟฟ้าและค่าธรรมเนียมในการอนุญาตพาดสายส่ง โดยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องชำระราคาสูงกว่าหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยไม่มีเหตุผล อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดียังเรียกเก็บค่าสมทบการก่อสร้างปรับปรุงเสาไฟฟ้าเพิ่มเติมอีก ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองจนเกินสมควร ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่ง และงดการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าบำรุงเสาไฟฟ้า ค่าธรรมเนียมอนุญาตค่าประกัน และค่าสมทบจากการพาดสายเคเบิลทีวีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ประกอบการเคเบิลทีวีทั่วไปทันทีหรือภายในเวลาที่ศาลเห็นสมควรนับแต่วันที่มิพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การขอพาดสายเคเบิลทีวีกับเสาไฟฟ้าเป็นภาระหน้าที่ระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อตกลงแห่งสัญญา อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดี แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณา และอาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสัญญาที่จะผูกพันระหว่างกัน ข้อพิพาทดังกล่าวจึงมิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ เป็นการจัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตาม พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ถือว่าเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองประกอบกิจการเป็นผู้ให้บริการเคเบิลทีวีทางสายแก่สมาชิกฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอนุญาตให้พาดสายส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์กับเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดี ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ โดยไม่มีข้อบังคับของคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงกระทำการนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตาม พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

พ.ศ. ๒๕๐๓ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดอัตราค่าบำรุงเสาไฟฟ้าและค่าธรรมเนียมในการอนุญาตพาดสายส่ง โดยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องชำระราคาสูงกว่าหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยไม่มีเหตุผล อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดียังเรียกเก็บค่าสมทบการก่อสร้างปรับปรุงเสาไฟฟ้าเพิ่มเติมอีก ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองจนเกินสมควร ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่ง และงดการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าบำรุงเสาไฟฟ้า ค่าธรรมเนียมอนุญาต ค่าประกัน และค่าสมทบจากการพาดสายเคเบิลทีวีของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ประกอบการเคเบิลทีวีทั่วไปทันทีหรือภายในเวลาที่ศาลเห็นสมควรนับแต่วันที่มีคำพิพากษา กรณีเป็นการฟ้องว่าหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าบำรุงเสาไฟฟ้าและค่าธรรมเนียมในการอนุญาตพาดสายส่งสัญญาวิทยุโทรทัศน์กับเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ คน. ๑๑๖๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตพาดสายส่งสัญญาวิทยุโทรทัศน์กับเสาไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ขอพาดโดยเอกชนโดยตรง ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับหนังสือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ คน. ๑๑๖๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตพาดสายส่งสัญญาวิทยุโทรทัศน์ฯ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ซึ่งยังไม่มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกหน่วยงานทางปกครอง ย่อมไม่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หรือผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาอนุญาตพาดสายส่งสัญญาวิทยุโทรทัศน์ตามหนังสือฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายเกษม คมสัจย์ธรรม นายวรารุช ศิริฤทธิ์วัฒนา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๐/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่)

องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัคร

ผู้ฟ้องคดี

นางจำนงค์ ดำเนินชาญวนิชย์ ที่ ๑

นางสาวนิตา ดำเนินชาญวนิชย์ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม)
 พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒)
 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓))
 พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕๗)

การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรียกให้นาย ป. ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดตามมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้รับชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ป. ถึงแก่ความตายโดยไม่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนาย ป. ไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นกัน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี และศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามที่กำหนดใน

มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตามเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาย ป. แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาย ป. เจ้ามรดกตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องเช่นนี้ไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีโดยนาย ป. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัครในขณะนั้น ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัครโดยวิธีพิเศษประกอบด้วยนาย ป. เป็นประธานกรรมการ นาย ร. นาย ค. นาย ม. และนาย ฉ. เป็นกรรมการ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีโดยนาย ป. ได้ซื้อที่ดินระวาง ๕๑๓๖ II ๑๐๙๘ เลขที่ดิน ๗๙๘ ที่ดินระวาง ๕๑๓๖ II ๑๐๙๘ เลขที่ดิน ๑๒๓ ที่ดินระวาง ๕๑๓๖ II ๑๐๙๘ เลขที่ดิน ๗๙๗ และที่ดินระวาง ๕๑๓๖ II ๑๐๙๘ เลขที่ดิน ๗๙๖ ตำบลบางสมัคร อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา จากนาง น. ราคา ๑๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท ตามที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษดังกล่าวเสนอ ซึ่งเป็นการจัดซื้อที่ดินที่มีราคาแพงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติที่ควรมีราคาซื้อขายไม่เกิน ๑๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน ๓,๒๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงเห็นสมควรให้นาย ป. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหาย คิดเป็นเงิน ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท และให้คณะกรรมการคนอื่นรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายส่วนที่เหลือตามส่วนของตน กระทั่งการคลังพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ สั่งให้นาย ป. กับพวก ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นาย ป. กับพวกอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเห็นพ้องด้วยแต่นายอำเภอบางปะกงและผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทราไม่เห็นพ้องด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ สั่งให้นาย ป. กับพวก ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่แต่ละคนต้องรับผิด ต่อมา นาย ป. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยยังมีได้ชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นทายาทและผู้จัดการมรดกของนาย ป. ร่วมกันชดใช้เงินค่าเสียหาย

ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแทนนาย ป. เป็นเงิน ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ต่อปีของต้นเงิน ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดี ออกคำสั่งให้นาย ป. ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากกรณีเป็นเจ้าของหน้าที่กระทำความผิด ต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่นาย ป. ได้ถึงแก่ความตายโดยยังมีได้ชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย ป. ชำระเงินแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ยอมชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้ แต่เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกในคดีหมายเลขดำที่ ๒๕/๒๕๔๙ หมายเลขแดงที่ ๑๖๕/๒๕๕๑ ของศาลปกครองระยอง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีดังกล่าว ได้แถลงต่อศาลด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือว่านาย ป. ได้ถึงแก่ความตายแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่า นาย ป. ได้ถึงแก่ความตายแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น การนำคดีนี้มาฟ้องเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เพื่อเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย ป. แทนเจ้ามรดก จึงเป็นการฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของนาย ป. อันเป็นการต้องห้าม มิให้ฟ้องร้องตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลไม่อาจ ออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินแทนนาย ป. ตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คืนค่าธรรมเนียมศาล ทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า แม้ว่าเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันนั่งพิจารณาคดี ครั้งแรกในคดีหมายเลขดำที่ ๒๕/๒๕๔๙ หมายเลขแดงที่ ๑๖๕/๒๕๕๑ ของศาลปกครองระยอง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีดังกล่าวได้แถลงต่อศาลด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือว่านาย ป. ได้ถึงแก่ความตายแล้ว แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานการตายของนาย ป. ว่าได้ตายแล้วจริง หรือไม่ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของนาย ป. ต่อมา เมื่อนาย ค. ได้ยื่นคำแถลงต่อศาลฉบับลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ขอส่งสำเนา ใบมรณบัตรการตายของนาย ป. และศาลได้มีหมายแจ้งคำสั่งศาลฉบับลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ส่งสำเนาใบมรณบัตรของนาย ป. ให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลบางสมัคร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ จึงยอมถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาย ป. ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ารู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นาย ป. ประธานกรรมการการจัดซื้อที่ดินก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัครโดยวิธีพิเศษ ได้เสนอซื้อที่ดินจากนาง น. ในราคา ๑๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาแพงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติที่ควรมีราคาซื้อขายไม่เกิน ๑๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน ๓,๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ สั่งให้นาย ป. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหาย คิดเป็นเงิน ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา นาย ป. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยยังมีได้ชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นทายาทของนาย ป. ร่วมกันชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแทนนาย ป. เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษย่อมรวมถึงหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบราคาซื้อขายกันตามปกติของที่ดินที่มีผู้เสนอขายด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีโดยนาย ป. เป็นประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัครในขณะนั้นได้ซื้อที่ดินพิพาทจากนาง น. แพงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติของที่ดินแปลงดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน ๓,๒๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการฟ้องว่านาย ป. ซึ่งเป็นประธานกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษและกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบราคาซื้อขายกันตามปกติของที่ดินแปลงดังกล่าว ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

อย่างไรก็ตาม กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ ปัญหานี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรียกให้นาย ป. ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒

แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดตามมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้รับชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ป. ถึงแก่ความตายโดยไม่ได้ชัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนาย ป. ไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นกัน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีโดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี และศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อพยานหลักฐานในสำนวนคดีนี้รับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองชั้นต้นจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คดีหมายเลขดำที่ ๒๕/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๑๖๕/๒๕๕๑ ที่นาย ป. กับพวกทั้งห้าคนฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชัดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษและกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมัครซื้อที่ดินจากนาง น. แพงกว่าที่ซื้อขายกันตามปกติของที่ดิน นาย ค. ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ และแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือว่านาย ป. ถึงแก่ความตายแล้วเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ และจะดำเนินการติดต่อให้ทายาทของนาย น. ยื่นคำขอเข้ามาแทนที่ต่อไป แม้นาย ค. จะแถลงเป็นหนังสือและด้วยวาจา โดยมีได้มีสำเนาใบมรณบัตรของนาย ป. มาแสดงต่อศาลด้วย แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ใดๆ ที่เป็นเหตุให้วิญญูชนเกิดความสงสัยว่านาย ค. แถลงข้อความอันเป็นเท็จต่อศาล กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ได้รับรู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาย ป. แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี

นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาย ป. เจ้ามรดกตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องเช่นนี้ไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายดำริ วัฒนสิงหะ นายชาญชัย แสงศักดิ์
นายวิษณุ วรรณฤณ นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๔/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่)

นายสงวน ดำรงไทย ที่ ๑ กับพวกรวม ๗๘๙ คน

ผู้ฟ้องคดี

การรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ ๑

นายยุทธนา ทัพเจริญ ที่ ๒

นายจรัสพันธ์ วัชรโรทัย ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพาท)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๖๖)
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๘
วรรคสอง)
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา ๒๕๔ มาตรา ๒๕๕)
พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ (มาตรา ๖
มาตรา ๙ มาตรา ๓๘)
พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๕)
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓
(ข้อ ๗๕ ข้อ ๗๗ ข้อ ๑๐๑ วรรคสอง)

คำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพาทในขณะที่ศาลมีคำสั่งให้รอการพิจารณาไว้ชั่วคราวในระหว่างดำเนินการตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการใช้สิทธิทางศาลและเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนประกอบอาชีพค้าขายในตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ตลาดนัดจตุจักร) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การรถไฟแห่งประเทศไทย) ได้มีประกาศรวม

๕ ฉบับ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนไปลงนามในสัญญาเช่าและชำระค่าเช่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนเห็นว่า การออกประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ และขัดต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอัตราค่าเช่า ตามประกาศเป็นอัตราค่าเช่าที่สูงเกินสมควร ไม่เป็นธรรมและขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๓, ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒, ๑๒, และ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรวมทั้งบริวาร ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกระทำการรบกวนการครอบครองและการขายสินค้าของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนในตลาดนัดจตุจักรก่อนศาลมีคำพิพากษา

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนมีคำร้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ออกประกาศและ ออกเสียงประชาสัมพันธ์ตามสายในตลาดนัดจตุจักรในวันเสาร์ - อาทิตย์ ว่า มีแผงค้า ที่ไม่ได้ชำระค่าเช่า และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้บอกเลิกสัญญากับแผงค้าดังกล่าวแล้ว ให้ประชาชน และบุคคลที่สนใจเข้ามาดูแผงค้าและจองสิทธิการเป็นผู้เช่าแผงค้ากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทันที และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนทราบว่า ในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ได้สั่งการให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการยกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนและผู้ค้า ที่ค้างชำระทั้งหมด พร้อมทั้งให้ดำเนินการคัดเลือกผู้ค้าที่ลงทะเบียนเช่าไว้ให้ได้รับสิทธิ ทำสัญญาโดยตรง เพื่อไม่ให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน ขอให้ศาลกำหนดอัตราค่าเช่าแผงค้าตามที่ศาลเห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน ชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนได้ชำระค่าเช่าแผงค้าดังกล่าวแล้ว ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกระทำการใดๆ บกเลิกการเช่าแผงค้า รบกวนการค้าขาย และฟ้องร้องกับผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนแล้ว เห็นว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลโดยเห็นว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และศาลปกครองชั้นต้นได้มีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ระหว่างศาลส่งไปยังศาลยุติธรรมแล้ว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่บัญญัติให้ศาลที่รับคำฟ้อง
 รอการพิจารณาไว้ก่อนนั้น มีความหมายเพียงไม่ให้นำศาลที่รับคำฟ้องพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป
 เท่านั้น และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีในระหว่างวินิจฉัยชี้ขาด
 อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ศาลมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว
 ก่อนการพิพากษาได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา
 ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าดำเนินกิจการ
 ตลาดนัดจตุจักรเป็นการดำเนินการที่น่าจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่
 ถือได้ว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนมีมูล การเรียกเก็บค่าเช่าและ
 การยกเลิกสัญญาเช่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อย
 แปดสิบเก้าคนต่อไป และก่อให้เกิดปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขได้ และจากการไต่สวนข้อเท็จจริง
 รับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีรายได้จากการเก็บค่าเช่าจากผู้ค้าส่วนใหญ่ที่ยินยอมชำระค่าเช่า
 ในอัตราที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด และหากศาลมีคำพิพากษาว่าการกำหนดค่าเช่าของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปโดยชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีสิทธิเก็บค่าเช่าตามอัตราที่กำหนด
 ในภายหลังได้ จึงไม่น่าจะเป็นปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง
 เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนด้วยการให้
 ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน ทั้งที่ถูกบอกเลิกสัญญาแล้วและที่ยังไม่ถูกบอกเลิกสัญญา
 มีสิทธิประกอบกิจการค้าในตลาดนัดจตุจักรต่อไปโดยชำระค่าเช่าที่ค้างชำระและค่าเช่า
 ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไปให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในอัตราที่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนเคยชำระ
 ให้แก่กรุงเทพมหานครเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ทั้งนี้ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
 เป็นอย่างอื่น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
 ที่กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ความว่า
 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ยื่นคำร้องขอให้ศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
 โดยเห็นว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และศาลปกครองชั้นต้น
 ได้ส่งเรื่องไปยังศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจศาลแล้ว จึงต้องรอการพิจารณาคดีไว้ก่อน
 ซึ่งมีผลทำให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ได้ในระหว่างการพิจารณาจนกว่า
 จะมีการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาลแล้ว ดังนั้น คำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

จึงเป็นกระบวนการพิจารณาขั้นตอนหนึ่งของศาลก่อนมีคำพิพากษา ขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกคำร้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอเพิ่มเติมอีกสองฉบับ ฉบับแรก ขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง และฉบับที่สอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน วางเงินประกันความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาล คนละ ๗๖๕,๖๑๑.๓๒ บาท

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำสั่งกำหนด มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งคำร้องขอกรณี ดังกล่าวถือเป็นคำฟ้องตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานทางปกครองให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ และขอให้ศาล กำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา อันเป็นการใช้สิทธิทางศาลและเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองไว้ ดังนั้น แม้ว่าจะในระหว่างดำเนินการ ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นศาลที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจะต้องรอการพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ก่อน ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนยื่นคำร้องขอก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ต่อศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนการพิพากษา อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนใช้สิทธิทางศาล ซึ่งเป็นสิทธิ ที่มาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองไว้ การใช้สิทธิทางศาลดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนจึงย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันศาลในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญนี้ และศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลที่รับฟ้องไว้พิจารณาย่อมมีอำนาจมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนได้ คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ศาลสมควร มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไร เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าหรือไม่ นั้น เห็นว่า ความเดือดร้อนเสียหาย

ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนเป็นผลจากการขึ้นค่าเช่าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้การที่ศาลไม่กำหนดวิธีการคุ้มครองอย่างไร้ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนตามคำขอ อาจเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการยกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน รวมทั้งคัดเลือกผู้ค้าที่ลงทะเบียนเช่าแผงไว้ให้ได้รับสิทธิทำสัญญาแทนผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนได้ก็ตาม แต่ในการดำเนินกิจการบริหารพื้นที่เช่าตลาดนัดจตุจักรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการไปได้ ต้องมีการเก็บค่าเช่าจากผู้เช่า และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ค้าส่วนใหญ่สามารถชำระค่าเช่าในอัตราใหม่ที่เพิ่มสูงขึ้นได้ และหากผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนเห็นว่าค่าเช่าในอัตราใหม่สูง รายได้ไม่คุ้มกับค่าเช่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนมีสิทธิที่จะไม่เช่าทำสัญญาเช่าได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนมิได้แสดงให้ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจ่ายค่าเช่าในอัตราใหม่อย่างไร แต่หากศาลสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนอาจเป็นเหตุให้ผู้ค้ารายอื่นกระทำตามและเป็นผลให้รายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะนำไปใช้เพื่อกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนต้องเสียไป อีกทั้ง หากศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนชนะคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมต้องคืนเงินค่าเช่าส่วนที่ชำระไว้เกินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนเมื่อชั่งน้ำหนักความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนกับข้อขัดข้องในการบริหารจัดการตลาดนัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งจำต้องอาศัยเงินรายได้จากค่าเช่าแผงค้าแล้ว กรณีจึงยังไม่มีเหตุเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองหรือบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน ส่วนคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนวางเงินประกันความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาล คนละ ๗๖๕,๖๑๑.๓๒ บาท นั้น เห็นว่า เมื่อพิเคราะห์คำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนวางเงินประกันความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาล คนละ ๗๖๕,๖๑๑.๓๒ บาท มีลักษณะเป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างพิจารณา แต่เมื่อคำขอดังกล่าว มิใช่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบ ในศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่สามารถยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ได้ ส่วนคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราว

ก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ นั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วว่า กรณียังไม่มีเหตุเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไรๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน คำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคน ทั้งที่ถูกบอกเลิกสัญญาแล้วและที่ยังไม่ถูกบอกเลิกสัญญา มีสิทธิประกอบกิจการค้าในตลาดนัดจตุจักรต่อไป โดยชำระค่าเช่าที่ค้างชำระและค่าเช่าตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไปให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในอัตราที่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนเคยชำระให้แก่กรุงเทพมหานคร เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ทั้งนี้ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยแปดสิบเก้าคนที่ขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

องค์คณะ นายสมชาย เอ็มโอช นายวิษณุ วัลย์ญู นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

นายวิชัย คະเซ็นแก้ว

ผู้ฟ้องคดี

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพรสำราญ ที่ ๑

องค์การบริหารส่วนตำบลพรสำราญ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๙)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๐ วรรคสอง มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕)

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพรสำราญเป็นคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีขอที่จะอุทธรณ์คำสั่งโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕ แห่งพ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสืออุทธรณ์จากผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยไม่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำอุทธรณ์ จึงถือว่าวันที่ครบหกสิบวัน คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพรสำราญ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งเหตุผลที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นปฏิปักษ์ต่อ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชน ทำให้ประชาชนเข้าใจผิดและหวาดระแวงต่อการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หากให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ และแจ้งว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งเป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิม หากไม่สามารถให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิม ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดือนละ ๑๒,๙๘๐ บาท นับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จนถึงวันฟ้อง และนับแต่วันฟ้องจนถึงวันครบวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี (วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๖) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๑๙,๔๑๕.๘๑ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพรสำราญ เป็นคำสั่งทางปกครอง แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์มีกำหนดระยะเวลา รวมเก้าสิบวัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ต่อเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่ยังอยู่ภายในระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งเหตุผลที่มีคำสั่ง และแจ้งว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งเป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือ เป็นเพียงการแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลใหม่ เมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด คืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลพรสำราญ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ อันเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๔๔ แห่งพ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ เป็นเพียงการแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย โดยเห็นว่าการแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์จะต้องแจ้งก่อนที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันในการอุทธรณ์คำสั่งแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ โดยการพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาโดยไม่ชักช้า ประกอบกับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ มีเนื้อหาเป็นการพิจารณาคำอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งซ้ำอีก การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องโดยชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพรสำราญ เป็นคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕ แห่งพ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดหกสิบวัน ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดหกสิบวัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสืออุทธรณ์จากผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยไม่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำอุทธรณ์ จึงถือว่าวันที่ครบหกสิบวัน คือวันที่ ๒๒

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย
ครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง
พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวัน
โดยเริ่มนับวันแรกตั้งแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อ
ศาลปกครองเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน
นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว
การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจาก
สารบบความ โดยไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลใหม่ เมื่อได้รับแจ้งผล
การพิจารณาอุทธรณ์หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และ
ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมาย
กำหนดกับทั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย
จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา
พิพากษาต่อไปตามรูปคดี

องค์คณะ นายพดล เสงเจริญ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายสมรรถชัย วิศาลภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

นายวินัย ชูเกลี้ยง

ผู้ฟ้องคดี

หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฉลุง ที่ ๑

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฉลุง ที่ ๒

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลฉลุง ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ เลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ (ครึ่งปีหลัง) แต่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เพื่อร้องทุกข์ ซึ่งตามกฎหมายผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์อาจวินิจฉัยเรื่องทุกข์ได้ถึงระยะเวลาที่ขยายซึ่งเป็นกำหนดเวลาเก้าสิบวัน ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องทางไปรษณีย์ธรรมดา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงรับคำฟ้องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ อันมีกำหนดเวลาเพียงแปดสิบหกวัน กรณีจึงยังไม่พ้นกำหนดขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนด ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ เลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล แต่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ฉบับลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ต่อประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เฉพาะส่วนที่สั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ เฉพาะส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องทางไปรษณีย์ธรรมดา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงรับคำฟ้องไว้เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ กรณีจึงยังไม่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวันตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงยังไม่อาจยื่นฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การร้องทุกข์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ย่อมมีผลเป็นที่สุดทางฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงขาดเหตุผลและไม่อาจรับฟังได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ เลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ (ครึ่งปีหลัง) แต่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ซึ่งตามข้อ ๑๔๙ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดสตูล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ กำหนดว่า ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือร้องทุกข์และเอกสารหลักฐานตามข้อ ๑๔๗ แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน และให้บันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย และวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ขยายเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว การพิจารณายังไม่แล้วเสร็จ

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ขยายเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน แต่ทั้งนี้ ให้พิจารณากำหนดมาตรการที่จะทำให้การพิจารณาแล้วเสร็จโดยเร็วและบันทึกไว้เป็นหลักฐานในรายงานการประชุมด้วย และให้ส่งสำเนารายงานการประชุมดังกล่าวไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลภายในห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดขยายเวลาตามวรรคหนึ่ง เพื่อที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจะได้ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาให้การพิจารณาแล้วเสร็จโดยเร็ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เพื่อร้องทุกข์กรณีคำสั่งดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์อาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้จนถึงระยะเวลาที่ขยายซึ่งเป็นการกำหนดเก้าสิบวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ธรรมดาซึ่งเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงรับคำฟ้องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ จึงยังไม่พ้นขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสมชาย เอ็มโอช นายวิษณุ วัลญญู นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๐/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

นางสาวอวยพร ทองรักษ์

ผู้ฟ้องคดี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดี มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์เมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในหน่วยงาน ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงสันนิษฐานได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวภายใน วันเดียวกัน ซึ่งตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็น ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดหกสิบวัน ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ จึงจะขยายออกไปอีกสามสิบวันนับแต่วันที่ครบหกสิบวัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวัน ซึ่งเป็นการแจ้งเหตุจำเป็นเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์ ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจขยายออกไปตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว และต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวัน คือ วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมาย กำหนดไว้แล้วและสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวัน คือ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรก

ที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีกต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้วินิจฉัยว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น พร้อมแจ้งว่าหากประสงค์จะโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีนี้ เห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ในคำขอท้ายคำฟ้องจะระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยไม่ได้ระบุขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม แต่ในคำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดี ได้โต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครที่วินิจฉัยว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายหลังได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีความประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์อันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงรับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้

อนึ่ง แม้คำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยก็ตาม แต่ศาลปกครองชั้นต้น

ก็อาจมีคำสั่งเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยการร้องสอดตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรณีตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ รายการค่าใช้จ่ายในการอบรมและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ และเบิกจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนต่อระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเงินจำนวนดังกล่าว คิดเป็นเงินจำนวน ๒๘๓,๕๑๕.๓๕ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครได้วินิจฉัยว่า ค่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์ต้องพิจารณาค่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอุทธรณ์ ซึ่งเป็นระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาค่าอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ภายในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ดังนั้น เมื่อในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาค่าอุทธรณ์ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งแม้ต่อมาจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ก็ไม่ได้มีผลทำให้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาในชั้นสั่งรับคำฟ้องและชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งได้ดำเนินไปโดยผิดระเบียบ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากจังหวัดสกลนคร แจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยจะครบกำหนดในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงเชื่อโดยสุจริตว่าการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ในคำขอท้ายคำฟ้องไม่ได้ระบุขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม แต่ในคำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครที่วินิจฉัยว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายหลังได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีความประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลจึงรับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ และศาลปกครองชั้นต้นก็อาจมีคำสั่งเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยการ ร้องสอดตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

องค์คณะ นายมนูญ ปุณฺณกริยากร นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๑/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

บริษัท จัดหางานวิเนท จำกัด

ผู้ฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ที่ ๑

อธิบดีกรมการจัดหางาน นายทะเบียนจัดหางานกลาง ที่ ๒

กรมการจัดหางาน ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาและคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้พิจารณา และคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๙)

พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(ข้อ ๗๐ และข้อ ๗๓ วรรคสอง)

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาสามประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดสมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีสามารถอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ของศาลปกครองชั้นต้นได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นที่สุดแล้วโดยผลของกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ตามข้อ ๗๓ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์ในประเด็นนี้ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีสามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งหักหลักประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ของศาลปกครองชั้นต้นได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของ

ผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นที่สุดแล้วโดยผลของกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามข้อ ๗๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์ในประเด็นนี้ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้เช่นกัน

ประเด็นที่สาม ผู้ฟ้องคดีนำคดีในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเกินกว่ากำหนดเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ และศาลปกครองสามารถรับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ก็ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมา หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ในกรณีนี้ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเอาไว้ จึงต้องใช้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้ามีเหตุจำเป็น ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกสามสิบวัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดหกสิบวัน คือ ภายในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถ้าครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ วันดังกล่าวจะถือว่าเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตไว้พิจารณา ส่วนในประเด็นที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งหักหลักประกัน ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา กรณีจึงเห็นว่า ในประเด็นที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งหักหลักประกันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องในประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดหางานตามใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ เลขที่ ต. ๙๖๗/๒๕๔๒ เหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นจากมีกลุ่มคนงานจำนวน ๘๑ คน ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าเมื่อประมาณเดือนเมษายน ๒๕๕๑ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ ได้มาสมัครงานโดยเสียค่าใช้จ่ายและค่าบริการให้กับผู้ฟ้องคดีเพื่อไปทำงานต่างประเทศ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๘๑๗,๒๔๐ บาท แล้วต่อมาไม่ได้ไปทำงาน ผู้ฟ้องคดีได้คืนเงินบางส่วนให้แก่คนงานดังกล่าว รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๐๕,๐๐๐ บาท ทำให้คนงานได้รับเงินคืนไม่ครบถ้วนและบางรายไม่ได้รับเงินคืน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงมีคำสั่งหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒,๔๑๒,๒๔๐ บาท เพื่อคืนให้แก่คนงานดังกล่าว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ เพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒,๔๑๒,๒๔๐ บาท ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศของผู้ฟ้องคดี เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดือนละ ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีจะถูกเพิกถอน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามโฆษณาคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับมาตรฐานอย่างน้อย ๓ ฉบับ ติดต่อกันเป็นเวลา ๗ วัน และให้เผยแพร่ในเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามด้วย

พร้อมทั้งคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งหักหลักประกันและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหักหลักประกัน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ไต่ยื่นอุทธรณ์ หรือจะต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องในประเด็นนี้และคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ส่วนในประเด็นที่ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศนั้น เห็นว่า ความเสียหายที่เกิดจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว มิได้เป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง นอกจากนี้ ความเดือดร้อนของบริษัทจัดหางานที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตย่อมเทียบไม่ได้กับความเดือดร้อนของคนหางานที่อยู่ในสภาพตกงานและต้องถูกหลอกลวงจากผู้ไม่สุจริตซ้ำอีก หากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ย่อมจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนหางานถูกหลอกลวงดังกล่าว ดังนั้น เมื่อไม่ครบเงื่อนไขการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๖ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหักหลักประกัน พร้อมคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณา และมีคำสั่งยกคำขอที่ขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหักหลักประกันไว้พิจารณาและทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและคำสั่งหักหลักประกัน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดหางานตามใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ เลขที่ ต. ๙๖๗/๒๕๔๒ เหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นจากมีกลุ่มคนงานจำนวน ๘๑ คน ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าเมื่อประมาณเดือนเมษายน ๒๕๕๑ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ ได้มาสมัครงานโดยเสียค่าใช้จ่ายและค่าบริการให้กับผู้ฟ้องคดีเพื่อไปทำงานต่างประเทศ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๘๐๗,๒๔๐ บาท แต่ไม่ได้ไปทำงาน ผู้ฟ้องคดีได้คืนเงินบางส่วนให้แก่คนงานดังกล่าว

รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๐๕,๐๐๐ บาท ทำให้คนงานได้รับเงินคืนไม่ครบถ้วนและบางราย
 ไม่ได้รับเงินคืน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว
 ไม่ชอบด้วย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงมีคำสั่งหักหลักประกันของ
 ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒,๔๑๒,๒๔๐ บาท เพื่อคืนให้แก่คนงานดังกล่าว รายละเอียดปรากฏ
 ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่
 ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ เพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศของ
 ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งทั้งสองฉบับ
 ดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ลงวันที่
 ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาล
 เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒,๔๑๒,๒๔๐ บาท
 ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ
 ของผู้ฟ้องคดี เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายให้แก่
 ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดือนละ ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าคำสั่งเพิกถอน
 ใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีจะถูกเพิกถอน

พร้อมกับคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราว
 ก่อนการพิพากษา โดยขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งหักหลักประกันและคำสั่งเพิกถอน
 ใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ต่อมา
 ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหักหลักประกัน
 พร้อมคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณา และมีคำสั่งยกคำขอที่ขอให้ทุเลา
 การบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็น
 ที่ต้องพิจารณาสามประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดสมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่ง
 ทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้ฟ้องคดี
 สามารถอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน
 เพื่อไปทำงานในต่างประเทศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ของศาลปกครองชั้นต้นได้หรือไม่ เห็นว่า
 เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี

คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นที่สุดแล้วโดยผลของกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามข้อ ๗๓ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์ในประเด็นนี้ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีสามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งหักหลักประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ของศาลปกครองชั้นต้นได้หรือไม่ เห็นว่าเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นที่สุดแล้วโดยผลของกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามข้อ ๗๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์ในประเด็นนี้ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้เช่นกัน

ประเด็นที่สาม ผู้ฟ้องคดีนำคดีในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเกินกว่ากำหนดเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ และศาลปกครองสามารถรับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่ เห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ก็ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาหรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ในกรณีนี้ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเอาไว้ จึงต้องใช้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกสามสิบวัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดหกสิบวัน คือ ภายในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถ้าครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ วันดังกล่าวจะถือว่าเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๔

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตไว้พิจารณา ส่วนในประเด็นที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งหักหลักประกัน ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา กรณีจึงเห็นว่าในประเด็นที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งหักหลักประกันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องในประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่สั่งหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดี ที่อุทธรณ์คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง และที่อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น และมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในประเด็นที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

องค์คณะ นายวิชาญ วรรณัญ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายสมชาย เอ็มโอช นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๙/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

นายกันตภณ โปธิสาร

ผู้ฟ้องคดี

เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๔๙)
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๗๑)

เมื่อพิจารณาคำฟ้องข้อหาที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อหาที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทั้งสองคำสั่งแล้ว เห็นว่า คำฟ้องทั้งสองข้อหานี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับข้อหาที่หนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเป็นเพียงขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา ซึ่งต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมาย นั้น กำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ดังนั้น คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะ

เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนข้อหาที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา เรื่อง ลงโทษลดชั้นเงินเดือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ อุทธรณ์คำสั่งต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งปรากฏในรายงานการประชุมของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๔ ว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แต่โดยที่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จไว้ และคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายกลาง ที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองไว้เป็นการทั่วไปว่า มีกำหนดระยะเวลาไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และหากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดหกสิบวัน ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ ครบกำหนดหกสิบวัน คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษาไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และไม่ได้มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลา พิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวันดังกล่าวเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการ ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้อิทธิพลฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวันดังกล่าว

คือ วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๔ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนดังกล่าวในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะระบุในคำฟ้องว่าขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ อันเป็นคำสั่งที่ลงโทษผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิม และผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่แท้จริงที่จะขอให้ศาลเพิกถอนมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่เพิกถอนอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างดังกล่าว จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จริง และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่ใด จึงต้องสันนิษฐานตามมาตรา ๗๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น ดังนั้น จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์อย่างช้าในวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๕

แต่เนื่องจากวันครบกำหนดดังกล่าวจนถึงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งครูชำนาญการพิเศษ สังกัดวิทยาลัยอาชีวศึกษาอุดรธานี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่าประพฤติตัวไม่เหมาะสม ทางเพศต่อนักศึกษาซึ่งเป็นศิษย์ในความดูแล ผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษาอุดรธานี จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งผลปรากฏว่าข้อร้องเรียนมีมูลความจริงและเป็นความผิดอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้มีความเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ฐานไม่รักษาชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย สมควรลงโทษภาคทัณฑ์ และให้ติดตามความประพฤติเป็นเวลา ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น และให้ติดตามความประพฤติเป็นเวลา ๑ ปี โดยผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ อุทธรณ์คำสั่งต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๔ ให้อภัยโทษของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์และเห็นว่าข้อร้องเรียนที่กล่าวหาผู้ฟ้องคดี ไม่มีมูลความจริง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงสอบสวนผู้ฟ้องคดีไม่เป็นธรรม ไม่มีการรับฟังพยานของผู้ฟ้องคดี คำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ลงวันที่

๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายในเกียรติประวัติ และคืนเงินเดือน
ที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเป็นเงินจำนวน ๑๑๐,๘๘๐ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องรวมสามข้อหา คือ ข้อหาที่หนึ่ง คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อหาที่สอง คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้อหาที่สาม ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินกรณีละเมิดอันสืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ซึ่งข้อหาที่หนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีหน้าที่เพียงรวบรวมพยานหลักฐานและทำความเห็นเสนอผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้วินิจฉัยสั่งการเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างอื่นก็ได้ ตามมาตรา ๙๙ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจึงเป็นเพียงขั้นตอนภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อหาที่สองที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องข้อหานี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งจะมีได้ ก็ต่อเมื่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้สั่งการตามกฎหมายหรือมิได้มีการสั่งการในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้กำหนดระยะเวลาให้การพิจารณาอุทธรณ์ ต้องแล้วเสร็จเมื่อใด แต่ระยะเวลาอันสมควร ได้แก่ ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้รับหนังสืออุทธรณ์ ซึ่งเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดย อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาควรจะได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ คือ วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ตามมาตรา ๗๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ โดยอย่างช้าภายในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ดังนั้น เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีมิได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องถือว่ามิเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แต่เนื่องจากวันครบกำหนดเป็นวันฉัตรมงคลซึ่งเป็นวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีนี้มาฟ้องอย่างช้าภายในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ แม้ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจะมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็มีได้เป็นเหตุให้วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต้องเลื่อนไปเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และไม่มีเหตุอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ จึงไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลปกครองอาจรับคดีไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฯ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งและข้อหาที่สองไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงนั้น เป็นเท็จ ดังนั้น จึงไม่มีกรณีอันมีมูลว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องข้อหาที่หนึ่งขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีได้ ส่วนข้อหาที่สอง คำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า การฟ้องในข้อหานี้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้ฟ้องคดี

จึงต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่หาก
 ถูกลูกตามศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยยอมแปลว่าผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อ
 ศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยื่นอุทธรณ์ หรืออย่างช้าภายในวันที่
 ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติ
 ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่
 ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ อุทธรณ์คำสั่งต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา
 และได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง
 ขอรื้อคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลา
 การฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุด
 มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งและข้อหาที่สอง
 ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาคำฟ้องข้อหา
 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา ได้แก่ ข้อหาที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่ง
 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง
 ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อหาที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า
 คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ลงวันที่
 ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
 เพิกถอนคำสั่งทั้งสองคำสั่งแล้ว เห็นว่า คำฟ้องทั้งสองข้อหานี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ
 การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับข้อหาที่หนึ่ง ที่ผู้ฟ้องคดี
 ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ
 สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ
 สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเป็นเพียงขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง
 ตามข้อกล่าวหา ซึ่งต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
 พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ
 ต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมาย นั้น กำหนดให้
 เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ดังนั้น คำสั่งสำนักงาน
 คณะกรรมการการอาชีวศึกษา ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการ
 สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่
 ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้

เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วย

ส่วนข้อหาที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง ลงโทษลดชั้นเงินเดือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ นั้น คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ อุทธรณ์คำสั่งต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งปรากฏในรายงานการประชุมของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๔ ว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แต่โดยที่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จไว้ และคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการทั่วไปว่า มีกำหนดระยะเวลาไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และหากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดหกสิบวัน ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดหกสิบวัน คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และไม่ได้มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวันดังกล่าว คือ

วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๔ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนดังกล่าวในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะระบุในคำฟ้องว่าขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ อันเป็นคำสั่งที่ลงโทษผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิม และผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่แท้จริงที่จะขอให้ศาลเพิกถอนมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างดังกล่าว จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จริง และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่ใด จึงต้องสันนิษฐานตามมาตรา ๗๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น ดังนั้น จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์อย่างช้าในวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๕ แต่เนื่องจากวันครบกำหนดดังกล่าวจนถึงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดี

จึงต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยเมื่อรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นย่อมต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่ให้อภัยโทษของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ เมื่อวัตถุประสงค์ คือ มติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่ให้อภัยโทษของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องกำหนดให้ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่สองไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องในข้อหาที่สองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาในการประชุมเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้อภัยโทษของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายประวิตร บุญเทียม นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์ นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๒/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

นายประเสริฐ บุญการ

ผู้ฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบตามกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายและบางข้อหาไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๙)
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๗)
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๒ (๑๑))

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับไว้ในวันเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกไม่เกินสามสิบวันตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงไม่อาจขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน

หรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดดังกล่าว คือ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ พร้อมแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ก็ไม่ได้มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงิน ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ต้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ ฝ่ายโยธา สำนักงานเขตทุ่งครุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร โดยมูลคดีเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ออกแบบสะพานข้ามคลองค่างควาเพื่อใช้เป็นเส้นทางลัดจากถนนบางมดพัฒนาถึงซอยประชาอุทิศ ๗๖ ข้ามคลองค่างควา ต่อมา พบว่าเชิงลาดสะพานมีการทรุดตัวทั้งสองฝั่ง ผู้รับจ้างได้ซ่อมแซมและใช้งานได้ตามปกติ จากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เชิงลาดสะพานมีการทรุดตัวอีก สำนักการโยธาจึงจัดสรรงบประมาณเข้าซ่อมแซม โดยรื้อถอนเชิงลาดสะพานรื้อถอนพื้นฐานเดิม กรุงเทพมหานครจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่มิได้ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕

แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ๑. เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ๒. เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อใด แต่ก็ไม่ก่อนวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างเร็วที่สุด คือ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำอุทธรณ์ในวันดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์โดยหากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอุทธรณ์ คือ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ และต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๕ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงเป็นการนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี และเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีมิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่รับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งกรุงเทพมหานคร เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ และการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้เงินของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ เป็นกระบวนการตรวจสอบและดำเนินการภายในหน่วยงาน จึงรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ ๙๐ วัน เมื่อมีผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอน

คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาล ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบให้ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้เงิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ โดยได้ระบุว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ ทุกข้อกล่าวหา ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยรับคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับไว้ในวันเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกไม่เกินสามสิบวันตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงไม่อาจ ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดดังกล่าว คือ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้ สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องในวันที่

๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงพินกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด
 แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการ
 พิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ ก็ไม่ได้มีผลทำให้
 กำหนดระยะเวลาการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่งลงวันที่
 ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ต้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา
 อุทธรณ์ดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติ
 เกี่ยวกับอายุความสะดุดหยุดอยู่ตามมาตรา ๖๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้เฉพาะภายในฝ่ายปกครองกรณีมีการร้องทุกข์ต่อ
 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมา เมื่อมีการตรา
 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นบทบังคับให้ต้องมีการดำเนินการ
 ตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ
 ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อันเป็นกฎหมายเฉพาะจึงมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา ๖๗
 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยปริยาย ไม่อาจนำบทบัญญัติว่าด้วยอายุความสะดุดหยุดอยู่
 มาใช้บังคับกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง
 ในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้
 ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ไว้พิจารณานั้น
 ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสมรรถชัย วิศาลภรณ์ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ
 นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๒/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

บริษัท บี.บี. กรุ๊ปส์ เทรตติ้ง จำกัด

ผู้ฟ้องคดี

อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑

กรมที่ดิน ที่ ๒

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓

กระทรวงมหาดไทย ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๙)
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๗๘)

กรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีถึงความจำเป็นในการขยายระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำอุทธรณ์ ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจขยายออกไปตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ระยะเวลาในการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำอุทธรณ์ (๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑) การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ได้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี พร้อมแจ้งว่าหากประสงค์จะโต้แย้งให้ทำคำฟ้องยื่นต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รับแจ้ง ที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้นในคำขอท้ายคำฟ้องจะไม่ได้ระบุให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่เมื่อพิจารณาคำฟ้องประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องภายหลังจากที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาผลคำวินิจฉัย

อุทธรณ์ดังกล่าวด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่
ได้รับหนังสือและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลจึงรับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์
ดังกล่าวได้ไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ๑๔ แปลง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้เพิกถอน
น.ส. ๓ ก. จำนวน ๑๒ แปลง และมีคำสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ น.ส. ๓ ก. แปลงคงเหลือ
โดยอ้างว่าเป็น น.ส. ๓ ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว
ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ทราบว่า รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว
ให้ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสองคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลมีคำสั่งให้รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ไว้พิจารณา และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไว้พิจารณา และปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานความเห็น
ตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ไปให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้า
กลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณา
ในระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ ร้องเรียนขอความเป็นธรรม
ต่อรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน เพื่อให้มี
การตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวใหม่ ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ขยายระยะเวลา
การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีออกไปอีกสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานเรื่องอุทธรณ์
ของผู้ฟ้องคดีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์
ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลารวมทั้งสิ้นไม่เกินเก้าสิบวัน
นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (๑๑ เมษายน ๒๕๕๑) ตามมาตรา ๔๕
แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อพ้นระยะเวลา
ของการพิจารณาอุทธรณ์แล้วผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงถือว่า
วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี
ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑
หรืออย่างช้าที่สุดต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดี

ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่ได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในการเสนอคำฟ้อง และตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดพลาดหรือผิดระเบียบ ศาลจึงมีคำสั่งเพิกถอนรายงานกระบวนการพิจารณาที่ส่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณารวมทั้งกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ต่อเนื่องภายหลังจากนั้น ยกเว้นกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็พิจารณาตามข้อ ๗ วรรคหนึ่งแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า อายุความจะเริ่มนับต่อเมื่อรองปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้มีคำสั่งว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้นในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดสามสิบวันแรก ซึ่งเป็นการแจ้งเหตุจำเป็นเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำอุทธรณ์ ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจขยายออกไปตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวัน คือ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วและสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวัน คือวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคำสั่ง ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีกต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสองคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฯ ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์พร้อมแจ้งว่าหากประสงค์ฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และที่แก้ไขรูปแบบที่และเนื้อที่ในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แม้ในคำขอท้ายคำฟ้องจะไม่ได้ระบุขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องภายหลังจากที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ อันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงรับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ แม้คำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ฟ้องปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ด้วยก็ตาม แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็อาจมีคำสั่งเรียกเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยการร้องสอดตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณา และมีคำสั่งเรียกปลัดกระทรวงมหาดไทยเข้ามาเป็นคู่กรณีต่อไป นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสมชัย วัฒนการุณ นายวิษณุ วรรณฤณ นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายสมชาย เอ็มโอช นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๑/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

ร้อยตำรวจโท พุฒิสรณ์ อินตา

ผู้ฟ้องคดี

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))
พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ (มาตรา ๑๐๖)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรตำแหน่งรองสารวัตร ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นเรื่องร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ยาวที่สุด คือ หนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้รับหนังสือร้องทุกข์ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของ ผู้ฟ้องคดี และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นหนังสือ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป แม้ในคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวันที่ได้รับการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ และแก้ไขให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่ในคำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยยกคำร้องทุกข์พร้อมทั้งได้ระบุตัวผู้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

ตามหนังสือดังกล่าวได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสอบเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตามประกาศรับสมัครข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการสอบข้อเขียนจึงได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หลังจากนั้น อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้เพิ่มคะแนนให้กับผู้เข้าสอบข้อเขียนทำให้ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านข้อเขียน และต่อมาตำรวจภูธรภาค ๕ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองสารวัตร ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ มิใช่ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ จึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีโดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองสารวัตร ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว ตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๖ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ คือ ภายในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นอย่างช้า ถ้ามามีเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๕ แต่วันดังกล่าวเป็นวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ โดยมีจำต้องรอ คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๖

พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้งมีโชคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ รวมทั้งไม่มีกรณีที่จะพิจารณาได้ว่าการรับคดีนี้ไว้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่สมควรรับไว้พิจารณา ศาลจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดียังอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีจากผลคำวินิจฉัยของ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้ปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.ตร. ทุกประการ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๖๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีของข้าราชการตำรวจที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลผู้อยู่ภายในบังคับไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยในกรณีการร้องทุกข์ได้กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นเรื่องร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ และกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน แต่ถ้ามีเหตุขัดข้องหรือมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินสามสิบวัน โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุขัดข้องหรือเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาให้

ผู้ร้องทุกข์ทราบ ถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลายาวที่สุดตามที่กฎหมายให้อำนาจขยายระยะเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดเวลาดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ระยะเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ยาวที่สุด คือ หนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้รับหนังสือร้องทุกข์และเอกสารหลักฐานตามข้อ ๑๔ ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าว จึงต้องถือว่าวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือร้องทุกข์และเอกสารหลักฐานตามข้อ ๑๔ ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องเพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำส่งหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยคำร้องทุกข์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีรับว่าได้รับแจ้งหนังสือเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ไว้พิจารณา นอกจากที่แก้ ให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสมชาย มงคลชื่น นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรารุช ศิริฤทธิ์วัฒน์ นายมนูญ ปุญญกริยากร นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๘/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

กรมชลประทาน

ผู้ฟ้องคดี

ห้างหุ้นส่วนจำกัด พรหมสวัสดิ์ ที่ ๑

นายรัชสกุล พรหมจมาศ หรือวงกต พรหมมาศ ที่ ๒

บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ (ข้อ ๙๖)

คดีก่อนห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ได้ยื่นฟ้องกรมชลประทาน ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้เกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาจ้างก่อสร้างประตูระบายน้ำปากคลองบางแก้ว ตามสัญญาลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ โดยคดีดังกล่าวห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ได้มีคำขอให้กรมชลประทานชำระค่าจ้างงานงวดที่หกและงวดที่เจ็ดให้คืนเงินประกันผลงานและหนังสือค้ำประกัน ส่วนคดีนี้กรมชลประทานเป็นผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. นาย ธ. หุ้นส่วนผู้จัดการ และบริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ค้ำประกัน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ตามลำดับ ให้ร่วมกันชำระค่าปรับอันเกิดจากการผิดสัญญาก่อสร้างประตูระบายน้ำปากคลองบางแก้วตามสัญญาลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ เหตุแห่งข้อพิพาททั้งสองคดีจึงเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองฉบับเดียวกัน ส่วนประเด็นข้อพิพาทที่ต้องวินิจฉัยก็เป็นประเด็นเดียวกันคือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ได้ส่งมอบงานตามสัญญาจ้างล่าช้า ซึ่งจะต้องรับผิดชำระค่าปรับเป็นเงินเท่าใด ส่วนกรมชลประทานซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างต้องชำระค่าจ้างแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ตามผลงานจำนวนเท่าใด ประเด็นข้อพิพาททั้งสองคดีจึงเป็นประเด็นเดียวกัน เมื่อคดีดังกล่าวอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด การที่กรมชลประทานได้นำประเด็นข้อพิพาทตามสัญญาฉบับเดียวกันมาฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. กับพวกเป็นคดีนี้ จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ อันต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างประตูระบายน้ำ (ปตร.) ปากคลองบางแก้ว ตามสัญญาลงวันที่

๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ วงเงินค่าจ้างจำนวน ๔๒,๐๗๑,๘๐๐.๘๙ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหนังสือคำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สาขากิ่งเพชร ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ จำนวนเงิน ๒,๑๐๓,๕๙๑ บาท มามอบให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการก่อสร้างประตูระบายน้ำตามสัญญา และส่งมอบงานก่อสร้าง ประตูระบายน้ำที่รับจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗ กวด กวดที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และกวดที่ ๗ (กวดสุดท้าย) ส่งมอบงานเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ แต่เนื่องจากงานกวดที่ ๕ กวดที่ ๖ และกวดที่ ๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาข้อ ๑๗ ด้วยเหตุนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างในงานกวดที่ ๖ และกวดที่ ๗ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาต้องชำระเงินจำนวน ๕,๒๗๘,๐๐๘.๘๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดและเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องร่วมรับผิดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๕,๕๑๙,๘๕๗.๓๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕,๒๗๘,๐๐๘.๘๔ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนเสร็จสิ้น และคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อพิพาทตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๒ ของศาลปกครองกลางนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ.) ทำงานก่อสร้างประตูระบายน้ำ (ปตร.) ปากคลองบางแก้ว ตามสัญญาลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ วงเงินค่าจ้างจำนวน ๔๒,๐๗๑,๘๐๐.๘๙ บาท ผู้ฟ้องคดีเริ่มทำงานเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ครบกำหนดตามที่กำหนดในสัญญา ในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๙ ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. จึงได้ฟ้องกรมชลประทานให้ชำระค่าจ้างงาน และคืนหลักประกัน ซึ่งคดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าจ้างจำนวน ๑๓,๓๘๔,๑๒๗.๐๑ บาท แต่เมื่อนำค่าปรับมาหักออกจากค่าจ้างงานกวดที่ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับ รวมทั้งเงินค่าจ้างล่วงหน้าและผู้ถูกฟ้องคดีหักไว้และเงินประกันผลงานแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๑๑,๖๙๖,๗๖๗.๙๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือคำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขากิ่งเพชร แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้

ให้ยก หลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้าน คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ฟ้องว่า ได้ตกลงทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ.) ก่อสร้างประตูระบายน้ำ (ปตร.) ปากคลองบางแก้ว ตามสัญญา ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ วงเงินค่าจ้างจำนวน ๔๒,๐๗๑,๘๐๐.๘๙ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงานงวดที่ห้า งวดที่หก และงวดที่เจ็ด ให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินกำหนดระยะเวลา ตามสัญญา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมาร่วมกันหรือแทนกัน ชำระเงินจำนวน ๕,๕๑๙,๘๕๗.๓๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๕,๒๗๘,๐๐๘.๘๔ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี จนเสร็จสิ้น คดีนี้จึงมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานแล้วเสร็จ และส่งมอบงานงวดสุดท้ายเกินกว่าสัญญา หรือไม่ และต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือไม่ เพียงใด จึงเห็นได้ว่า คำฟ้องในคดีนี้มีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและ ประเด็นแห่งคดีเช่นเดียวกันกับข้อเท็จจริงและประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๒ หมายเลขแดงที่ ๒๐๐๘/๒๕๕๕ ซึ่งคดีดังกล่าว อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ ต่อไป ถือเป็น การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ อันต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มีการฟ้องแย้งไว้ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๒ จึงอาจได้รับความเสียหายเพราะไม่อาจบังคับคดีได้ หากศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีนี้ ออกจากสารบบความจึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างยิ่ง ขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้พิจารณาพิพากษาคดีนี้ต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนคดีนี้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ซึ่งเป็น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ได้ยื่นฟ้องกรมชลประทาน ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้เกี่ยวกับ ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างก่อสร้างประตูระบายน้ำปากคลองบางแก้ว ตามสัญญาลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยคดีดังกล่าวห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ได้มีคำขอให้กรมชลประทาน ชำระค่าจ้างงานงวดที่หกและงวดที่เจ็ด ให้คืนเงินประกันผลงานและหนังสือค้ำประกัน ส่วนคดีนี้กรมชลประทานเป็นผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. นาย ธ. หุ่นส่วนผู้จัดการ และบริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ค้ำประกัน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓

ตามลำดับ ให้ร่วมกันชำระค่าปรับ อันเกิดจากการผิดสัญญาก่อสร้างประตुरะบายน้ำ ปากคลองบางแก้วตามสัญญาลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ เหตุแห่งข้อพิพาททั้งสองคดี จึงเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองฉบับเดียวกัน ส่วนประเด็นข้อพิพาทที่ต้องวินิจฉัย ก็เป็นประเด็นเดียวกันคือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ได้ส่งมอบงานตามสัญญาจ้างล่าช้า ซึ่งจะต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับเป็นเงินเท่าใด ส่วนกรมชลประทานซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างต้องชำระ ค่าจ้างแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ตามผลงานจำนวนเท่าใด ประเด็นข้อพิพาททั้งสองคดี จึงเป็นประเด็นเดียวกัน เมื่อคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้กรมชลประทานชำระเงินค่าจ้างงานงวดที่หกและงวดที่เจ็ดหลังจากหักค่าปรับแล้ว และให้กรมชลประทานจ่ายค่าจ้างล่วงหน้า ที่หักไว้ เงินประกันผลงานแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. จึงเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษา ในประเด็นข้อพิพาทเดียวกับสัญญาจ้างนี้แล้ว และคดีดังกล่าวอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์ คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด การที่กรมชลประทานได้นำประเด็นข้อพิพาทตาม สัญญาฉบับเดียวกันมาฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. กับพวกเป็นคดีนี้ จึงเป็นการดำเนิน กระบวนพิจารณาซ้ำ อันต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่ามีได้มีการฟ้องแย้ง ไว้ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๒ จึงอาจได้รับความเสียหายเพราะไม่อาจบังคับคดีได้ หากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๒ กรมชลประทาน ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวก็ได้ยื่นคำให้การและคำให้การเพิ่มเติม ยกประเด็นเหตุที่มีสิทธิปรับห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เนื่องจากผิดสัญญา ตลอดจนเหตุอื่นๆ ที่จะหักค่าจ้าง และจะเรียกเก็บจากหนังสือค่าประกัน ดังนั้น หากศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาที่เป็นคุณแก่กรมชลประทาน แม้กรมชลประทานมิได้ฟ้องแย้งในคดีดังกล่าว ก็ยังสามารถบังคับเอาค่าหลักประกันได้ การจำหน่ายคดีนี้จึงมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิ อันพึงมีพึงได้ของกรมชลประทานแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีนี้ ออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสมชาย งามวงศ์ชน นายวรพจน์ วิศวตพิชญ์ นายวรารุณ ศิริยุทธวัฒนา
นายมนูญ ปุญญกริยากร นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๙/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายรัชศักดิ์ หรือมานะ แก้วมาลา

ผู้ฟ้องคดี

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ที่ ๑
คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำ

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๙
และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๗๑)

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑
(ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓)

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ร้องทุกข์คำสั่งย้าย
ต่อประธาน ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่ทราบเรื่อง แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ได้รับหนังสือแจ้งพร้อมสำเนาหนังสือร้องทุกข์
ดังกล่าวจากสำนักงาน ก.ค.ศ. เมื่อใด จึงต้องถือว่าได้รับอย่างช้าที่สุดไม่เกินเจ็ดวัน
คือ ภายในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามนัยมาตรา ๗๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องส่งคำชี้แจงพร้อมทั้งเอกสาร
หรือหลักฐานให้แก่ ก.ค.ศ. ภายในเจ็ดวันทำการ ตามข้อ ๑๑ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วย
การร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ คือภายในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖
จึงต้องพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันตามข้อ ๑๓ ของกฎดังกล่าว
คือ ภายในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เมื่อ ก.ค.ศ. ไม่พิจารณาและแจ้งผลการพิจารณา
เรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในวันดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้
ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล
ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง
ศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงเป็น
การฟ้องคดีในข้อหานี้ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้าน ผ. ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้าน ค. ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอข้อมูลอันเป็นเท็จหรือข้อเท็จจริงที่ยังฟังไม่เป็นที่ยุติและสืบสวนหาข้อเท็จจริง โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนด เสนอต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ร้องทุกข์ต่อประธาน ก.ค.ศ. แต่ก็ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีทุจริตในเรื่องนักเรียนไม่ได้รับเงินเรียนฟรีและไม่ได้รับค่าอุปกรณ์การเรียน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์คัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังกล่าวต่อประธานคณะกรรมการ อ.ก.ค.ศ. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วมีมติ ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี โดยมิได้แจ้งสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและละเอียด ที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงตามสาระแห่งคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการสร้างสถานการณ์เพื่อพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังถูกดูหมิ่น เกลียดชัง และได้รับความเสียหาย แก่ทางทำมาหาได้หรือในหน้าที่การงาน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วาระที่ ๔.๒ การพิจารณาคำร้องทุกข์ ที่มีมติยก คำร้องทุกข์ เพิกถอนคำสั่งและกระบวนการดำเนินการทางวินัยตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้าน ค. เป็นการย้ายภายในสำนักงาน และเป็นการย้าย ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งในระดับเดิมและอัตราเงินเดือนเดิม การย้ายดังกล่าวจึงไม่อาจ ถือได้ว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมิได้ทำให้สถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการย้ายในกลุ่มตำแหน่งเดียวกันเป็นอำนาจ ของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลที่สามารถกระทำได้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ศาลปกครองจึงไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแทนฝ่ายปกครองได้ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิ ฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าวต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ ส่วนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เป็นเพียงขั้นตอน

ภายในของฝ่ายปกครองเพื่อทำการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีและใช้ประกอบการวินิจฉัยว่าจะลงโทษผู้ฟ้องคดีหรือไม่ต่อไป คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว ตลอดจนกระบวนการดำเนินการทางวินัยและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์กรณีถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เช่นกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อีกทั้ง เป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องย้ายที่ต้องถามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีได้เพื่อประโยชน์ของทางราชการก็ตาม แต่เป็นการอ้างจากเหตุการณ์ร้องเรียนที่ยังไม่มีข้อยุติ ทั้งคำสั่งย้ายดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง เพราะเป็นการย้ายจากโรงเรียนขนาดกลางไปโรงเรียนขนาดเล็กและมีระยะทางห่างไกลจากบ้านพักของผู้ฟ้องคดีกว่า ๗๐ กิโลเมตร และเหตุที่ผู้ฟ้องคดีถูกย้าย เนื่องจากเพราะเหตุถูกร้องเรียน ซึ่งยังไม่ได้ข้อยุติ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และแม้จะย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าเดิมและอัตราเงินเดือนเท่าเดิม แต่ก็ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ผลงานและระยะเวลาการปฏิบัติงานที่โรงเรียนเดิมไปใช้ขอรับการประเมินพิจารณาย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้น และใช้ขอรับประเมินเลื่อนวิทยฐานะให้สูงขึ้นได้ ส่วนคำวินิจฉัยกรณีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ตลอดจนกระบวนการดำเนินการทางวินัย และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเรื่องการถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีไม่คัดค้านคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้าน ผ. ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดกลาง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้าน ค. ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โดยให้เหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ของทางราชการ คำสั่งดังกล่าว มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายในหน้าที่

การงาน ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงจากผลของคำสั่งย้ายดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งย้าย และแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ อันเป็นคำสั่งปฏิบัติตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์คำสั่งย้ายดังกล่าวต่อประธาน ก.ค.ศ. ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่ทราบเรื่องแต่จนกระทั่งขณะนำคดีมาฟ้องต่อศาลยังคงไม่ได้รับทราบคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น และเมื่อพิจารณาข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๓ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการกับอีกเก้าสิบวัน เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงประธาน ก.ค.ศ. แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือแจ้งพร้อมสำเนาหนังสือร้องทุกข์เมื่อใด จึงต้องถือว่าได้รับหนังสือดังกล่าวไม่เกินเจ็ดวัน คือ ภายในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามนัยมาตรา ๗๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และสำนักงาน ก.ค.ศ. จะต้องมีการส่งหนังสือแจ้งพร้อมทั้งสำเนาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องส่งคำชี้แจงพร้อมทั้งเอกสารหรือหลักฐานให้แก่ ก.ค.ศ. ภายในเจ็ดวันทำการ ตามข้อ ๑๑ ของกฎดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ ก.ค.ศ. จึงต้องพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ตามข้อ ๑๓ ของกฎ ก.ค.ศ. เดียวกัน คือ ภายในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เมื่อ ก.ค.ศ. ไม่พิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบภายในวันดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีในข้อหาภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีตามคำขอท้ายคำฟ้องข้อ ๑ ไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเฉพาะคำขอข้อที่ ๑ ไว้พิจารณาตามรูปคดีต่อไป

องค์คณะ นายสมชาย เอ็มโอช นายวิษณุ วรรณุญ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม
นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๖/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

บริษัท ทิฟฟา ไอซีดี จำกัด

ผู้ฟ้องคดี

การรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ ๑

ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๖๖)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓
(ข้อ ๗๒ วรรคสาม)

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุน้ำมันและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว ซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการออกประกาศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ ฉะนั้นในระหว่างการพิจารณาคดีจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขแห่งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองในประการอื่นอีก กรณีจึงไม่มีเหตุอันสมควรที่ศาลจะทุเลาการบังคับตามประกาศเชิญชวนดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทุเลาการดำเนินการใดๆ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศเชิญชวนผู้สนใจยื่นประกวดข้อเสนอมารับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุน้ำมันและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง สถานีเอถึงสถานีเอฟ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๘ และประกาศเชิญชวนผู้สนใจยื่นประกวดข้อเสนอมารับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุน้ำมัน

แยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง สถานีดีและสถานีอี ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๙ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบัง สถานีดี ซึ่งสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง เนื่องจากวงเงินลงทุนก่อสร้างมีมูลค่าเกินกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท การคัดเลือกเอกชนเข้ามาดำเนินการจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามหนังสือกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๗ และตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๗ เสนอให้มีอย่างน้อย ๑ สถานีที่ดำเนินการในลักษณะ Public User เพื่อให้บริษัทเดินเรือขนาดเล็กหรือผู้ส่งออกรายย่อยเลือกใช้ใช้บริการได้ เป็นการป้องกันการผูกขาดจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นสายเดินเรือขนาดใหญ่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจจะพิจารณาเป็นผู้ประกอบการเอง ส่วนผู้ประกอบการอีก ๕ สถานี ควรใช้วิธีการประมูลคัดเลือกและควรให้ความสำคัญแก่ผู้ประกอบการที่ทำเรือพาณิชย์แหลมฉบังเป็นอันดับแรก เพื่อให้การเชื่อมต่อกับท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่ควรให้เอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นผู้ประกอบการหลายสถานี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการผูกขาด เมื่อสัญญาสัมปทานของผู้ประกอบการทั้ง ๖ สถานีครบกำหนดระยะเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาสัมปทานใหม่เพื่อเป็นการต่ออายุสัญญาสัมปทานเพิ่มอีก ๕ ปี สัมปทานเริ่มตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๙ สิ้นสุดวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ก่อนจะสิ้นสุดระยะเวลาสัมปทาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อสรรหาผู้ประกอบการรายใหม่หรือหาผู้รับสัมปทานสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบังเพื่อเข้ามาดำเนินงานที่ลาดกระบังต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ดำเนินการโดยปล่อยให้ระยะเวลาว่างเลยจนมาถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ อย่างไม่รู้ดี ผู้ประกอบการทั้ง ๖ สถานีได้ดำเนินการเป็นผู้ประกอบการ และได้จ่ายค่าสัมปทานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ กระทรวงคมนาคมได้ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการเพื่อดำเนินการสรรหาเอกชนเพื่อรับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการ ไอซีดี ที่ลาดกระบังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๘ (๒) และมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้มีหนังสือขอให้กระทรวงการคลังพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการอีกครั้ง ซึ่งเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการของโครงการดังกล่าว ได้ออกประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการสรรหาเอกชนเพื่อเข้าร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการ
 สถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบังขัดกับมติคณะรัฐมนตรี ไม่มีความโปร่งใส
 ไม่เป็นการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างเอกชน เป็นการผูกขาดโดยภาครัฐ
 เป็นผู้สนับสนุน มีการกำหนดเงื่อนไขเอื้ออำนวยให้แก่บุคคลเพียงบางกลุ่ม เป็นการเลือกปฏิบัติ
 ไม่เป็นธรรม หรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือเป็นการสร้างภาระที่เกินสมควรแก่
 ผู้ประกอบการเดิมที่จะเข้าร่วมลงทุน จึงได้ทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอให้ยกเลิก
 ประกาศเชิญชวน และยกเลิกการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุก
 และแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบัง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๘
 ชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเงื่อนไขในร่างประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุน
 โดยอ้างเหตุผลสนับสนุนที่ไม่ถูกต้องไม่ชัดแจ้งรับฟังไม่ได้และให้รอคณะกรรมการติดตาม
 ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.) วินิจฉัยเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนิน
 โครงการนี้ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังดำเนินการสรรหาเอกชนเพื่อเข้าร่วมลงทุน
 เป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบังอยู่ โดยมีได้มีการชะลอ
 หรือระงับเพื่อจะฟังคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
 และคณะกรรมการดังกล่าวทราบที่อยู่แล้วว่าโครงการสถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง
 ที่ลาดกระบังเกิดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๒ มติคณะรัฐมนตรี
 เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗
 ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ยังมีได้มีการยกเลิก
 และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินการในโครงการสถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง
 ที่ลาดกระบังแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและคณะกรรมการดังกล่าวจึงต้องนำเจตนารมณ์
 วัตถุประสงค์ หลักการและการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาประกอบ
 เป็นหลักการในการที่จะสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการด้วย ตามมติคณะรัฐมนตรี
 เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่มีการอนุมัติในหลักการก็ได้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว
 ข้างต้นแต่อย่างใด ทั้งยังนำหลักการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุน
 ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาใช้บังคับ ประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุน
 โครงการสรรหาเอกชนเพื่อเข้าร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง
 (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ขัดกับมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่
 ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ และขัดกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖
 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหรือยกเลิกหนังสือ เรื่อง ประกาศเชิญชวน
 ผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อเข้าร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการ

สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ และยกเลิกการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการกำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนต้องยื่นซองต่อคณะกรรมการรับซองข้อเสนอร่วมลงทุนในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ ตามประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อเข้าร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว จึงน่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นเงื่อนไขที่ขัดกับนโยบายของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งได้กำหนดให้การยกตัวสินค้าขึ้น/ลงจากขบวนรถไฟหรือรถบรรทุก เห็นควรให้เป็นผู้ประกอบการอิสระไม่ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการสถานีรายใดรายหนึ่ง เพื่อความเป็นกลาง และน่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งผลจากการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายเดิมในสถานีดีไม่มีคุณสมบัติที่จะยื่นข้อเสนอร่วมลงทุน จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเลิกประกอบการในสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบัง ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเลิกจ้างพนักงานเป็นจำนวน ๓๒๐ คน ถ้าศาลไม่มีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และถึงแม้ต่อมาศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกการสรรหาเอกชนเพื่อเข้าร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบัง หรือยกเลิกประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อเข้าร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ที่ลาดกระบังก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถที่จะกลับมาประกอบธุรกิจดังกล่าวได้อีก กรณีจึงเป็นความเสียหายร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และหากศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาจึงไม่มีผลกระทบและไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริการสาธารณะ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทุเลาการดำเนินการใดๆ ตามประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยมีสาระสำคัญ สรุปความได้ว่า

ประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อเข้าร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ขอบด้วยกฎหมายแล้ว นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากเงื่อนไขประกาศเชิญชวนดังกล่าว เนื่องจากสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามสัญญาสัมปทานเดิมสิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่อายุสัญญาสัมปทานของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ ไอซีดี การกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการใหม่จึงเป็นสิทธิโดยชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมีความสนใจจะเข้าร่วมการแข่งขันยื่นข้อเสนอร่วมลงทุน ก็สามารถดำเนินการได้ตามเงื่อนไขประกาศเชิญชวนดังกล่าว แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการดำเนินการย่อมทำให้เกิดความเสียหายเนื่องจากการดำเนินโครงการเพื่อสรรหาเอกชนรายใหม่ร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานี โดยมุ่งเน้นให้โครงการ ไอซีดี ลาดกระบัง เป็นศูนย์กลางการขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟสู่ท่าเรือแหลมฉบังเพื่อลดบทบาททางถนน ซึ่งเป็นประโยชน์ที่เกิดกับสาธารณะ ดังนั้นหากการดำเนินโครงการตามประกาศเชิญชวนดังกล่าวล่าช้าออกไปจะส่งผลทำให้เกิดความเสียหายกับภาครัฐและสาธารณะทั่วไป ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการโครงการนี้ต่อไปผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเสียหายยากจะเยียวยานั้น เป็นความเสียหายเพียงผลประโยชน์ทางธุรกิจเฉพาะผู้ฟ้องคดีและยังไม่เกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินการโครงการตามประกาศเชิญชวนดังกล่าวจะสิ้นสุดต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว ประกอบกับปัจจุบันผู้ฟ้องคดีก็ยังคงดำเนินกิจการอยู่ในพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหาย และแม้ศาลไม่มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทุเลาการดำเนินการใดๆ ตามประกาศเชิญชวนดังกล่าว ก็ไม่ใช่เหตุที่จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลัง เนื่องจากการดำเนินโครงการจนถึงวันลงนามสัญญาต้องใช้เวลาตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นเวลานานประมาณ ๒๔๐ วัน หรือ ๘ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดียังสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วเห็นว่า เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยไม่ขอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว ซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการออกประกาศโดยไม่ขอบด้วยกฎหมาย

ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ ฉะนั้น ในระหว่างการพิจารณาคดีจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขแห่งการทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในประการอื่นอีก กรณีจึงไม่มีเหตุอันสมควรที่ศาลจะทูลเกล้าฯการบังคับตามประกาศเชิญชวนดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทูลเกล้าฯการดำเนินการใดๆ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอทูลเกล้าฯการบังคับตามประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘

องค์คณะ นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายวิษณุ วรรณุญ นายสมชาย เอ็มโอช นายสมชัย วัฒนการุณ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๐/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายเสถียร คงทอง

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานศาลปกครอง ที่ ๑

กรมบัญชีกลาง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๗ วรรคสอง
และข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง)

เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำเนารายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นใด หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็น ของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว โดยหน่วยงานของรัฐ ไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง จึงเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากก่อให้เกิด คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนอันเป็นวัตถุแห่งคดี ผู้ฟ้องคดี จึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะเกิดเหตุคดีนี้ผู้ฟ้องคดีรับราชการ ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง ๖ กลุ่มบริหารทั่วไป สำนักงานศาลปกครองสงขลา สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบกำกับดูแลงานระบบสารสนเทศและระบบ Website ของสำนักงานศาลปกครองสงขลา โดยมีเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในความกำกับดูแลจำนวน ๒ คน คือ นาย พ. ตำแหน่งนายช่างคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลระบบ Hardware ของเครื่องคอมพิวเตอร์ และระบบการประชุมทางไกล (Video conference) และนาย ส. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ มีหน้าที่รับผิดชอบระบบ Software ของเครื่องคอมพิวเตอร์

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ได้มีการถ่ายทอดการบรรยายทางวิชาการของ ศาลปกครองกลางชั้นต้น โดยระบบการประชุมทางไกล (Video conference) ปรากฏว่า กล้องจับภาพของระบบการประชุมทางไกล ซึ่งวางไว้บนหลังโทรทัศน์ ตกหล่นลงมาได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ต่อมากระทรวงการคลัง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาของนาย พ. และมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานด้านสารสนเทศ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียหาย จึงให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายจำนวน ๑๕๘,๙๕๑ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓๙,๗๓๗.๗๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับ คำสั่งดังกล่าวจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๖ อุทธรณ์คำสั่งต่อเลขาธิการสำนักงาน ศาลปกครอง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ประธานศาลปกครองสูงสุดในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณา อุทธรณ์แล้วยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ของบุคคล อันถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน ย่อมไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และคำขอของผู้ฟ้องคดีศาลมีอำนาจ

กำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๖ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ประธานศาลปกครองสูงสุดในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลจึงรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาได้ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น จึงยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ความเห็นของกระทรวงการคลังโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดแล้ว และการที่ศาลจะวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายนั้น ศาลก็ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า ความเห็นของกระทรวงการคลังโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากความเห็นของกระทรวงการคลังโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือเป็น

ดุลพินิจผูกพันต่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจที่จะมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางย่อมตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีขออุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ไม่รับฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำเนาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นใดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและหน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่กรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากก่อให้เกิดคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวัตถุประสงค์ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง ประกอบกับกรณีนี้หากศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางไว้พิจารณา ก็จะทำให้กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้เข้ามาต่อสู้คดี และหากศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางก็จะไม่มีสิทธิอุทธรณ์เพื่อยืนยันความเห็นของตน ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังมีส่วนสำคัญในการดูแลทรัพย์สินของรัฐไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หากศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง หลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว หากกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางขอพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ก็อาจมีปัญหาในการพิจารณาว่าการกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางเป็นคู่กรณีหรือบุคคลภายนอก

ผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่จะมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งหากเห็นว่ากระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ก็จะเป็นภาระ ทำให้ต้องพิจารณาคดีนี้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง และทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร ดังนั้น ศาลปกครอง จึงสามารถรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมาย จากกระทรวงการคลังไว้พิจารณาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุด ไม่เห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา

องค์คณะ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายอัศนี ประทุมวงศ์

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ที่ ๑

อธิบดีกรมบัญชีกลาง ที่ ๒

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายและบางข้อหาไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๗๕)
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๗ วรรคสอง และข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง)

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและหน่วยงานต้นสังกัดเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่กรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากก่อให้เกิดคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวัตถุประสงค์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ประกอบกับกรณีนี้ หากศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางไว้พิจารณา ก็จะทำให้กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองไม่ได้เข้ามาต่อสู้คดี อันเป็นการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และหากศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางก็จะมีสิทธิอุทธรณ์เพื่อยืนยันความเห็นของตน ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว หากกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางขอพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ก็อาจมีปัญหาในการพิจารณาว่าเป็นคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย

หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่จะมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ได้หรือไม่ ดังนั้น ศาลปกครองจึงสามารถรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังไว้พิจารณาได้

ส่วนคำร้องอุทธรณ์ในส่วนที่สองที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังมีได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดี ก็มีได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาล กำหนดตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อันจะทำให้ คำฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเมืองเมืองพล ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งจังหวัดขอนแก่น ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๗๑,๗๐๐ บาท จากการกระทำละเมิดกรณีที่ดินเทศบาลเมืองเมืองพลอนุญาตให้เอกชนก่อสร้าง อาคารพาณิชย์บนที่ดินของโรงเรียนเทศบาลพลประชานุกูล ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๗๑/๒๕๕๑ พิพากษาดังนี้ (๑) ให้การอนุญาตดังกล่าว ไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ อันมีผลให้สัญญาที่อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาท สิ้นผล (๒) เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าว (๓) ให้นายกเทศมนตรีเมือง เมืองพลดำเนินการเพื่อให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ที่พิพาทและปรับพื้นที่ พิพาท ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๗๘/๒๕๕๓ แก่คำ พิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะคำบังคับในข้อที่ ๑ เป็นว่าห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการใดๆ ที่มีผลเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาท หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการดังกล่าว ได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการดังกล่าว ได้รายงานการสอบสวน ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า นาย ส. นายกเทศมนตรี เมืองเมืองพล เป็นผู้ต้องรับผิดชอบผู้เดียว ส่วนผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนและได้ส่งสำนวน การสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ต่อมา กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดต่อ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการเสนอความเห็นต่อ นายกเทศมนตรีเมืองเมืองพล เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบร้อยละ ๑๐ ของความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๗๑,๗๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๗๑,๗๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินแล้ว แต่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพิพาท จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาต่อไป อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖ แต่เมื่อครบกำหนดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้ (๑) ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขความเห็นตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ (๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำสั่งจังหวัดขอนแก่น ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และ (๓) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินจำนวน ๗๑,๗๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยตามที่กฎหมายกำหนดนับตั้งแต่วันที่ ได้รับเงินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง เป็นเพียงการแจ้งผลการพิจารณาเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นขั้นตอนภายในฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงยังมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากความเห็นดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้กระทำการใดๆ ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในข้อหาที่สองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่หนึ่งที่ฟ้องขอให้แก้ไขความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และข้อหาที่สองเฉพาะในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ทั้งที่พยานหลักฐานรับฟังไม่ได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้ดุลพินิจไม่ชอบไม่รับฟังพยานหลักฐานให้ครบถ้วนตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่ ๕ มาตรา ๔๔ ถึง มาตรา ๔๘ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อ ๒ (๑๑) กำหนดว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือในฐานะราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงถึงความรับผิดชอบทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นใดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น กรณีนี้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและหน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่กรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทน ความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากก่อให้เกิดคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด

คดีใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวัตถุประสงค์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ประกอบกับกรณีนี้หากศาล มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางไว้พิจารณา ก็จะทำให้ กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองไม่ได้เข้ามาต่อสู้คดี อันเป็นการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และหากศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง กระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลางก็จะไม่มีสิทธิอุทธรณ์เพื่อยืนยันความเห็นของตน ซึ่งอาจทำให้ การตรวจสอบกรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เมื่ออาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว หากกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางขอพิจารณาคดีใหม่ ตามมาตรา ๗๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ก็อาจมีปัญหาในการพิจารณาว่าเป็น คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่จะมีสิทธิ ขอพิจารณาคดีใหม่ได้หรือไม่ ดังนั้น ศาลปกครองจึงสามารถรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้อง กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังไว้พิจารณาได้ ส่วนคำร้องอุทธรณ์ในส่วนที่สองที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังมีได้พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้มีคำขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อันจะทำให้คำฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่หนึ่งและข้อหาที่สอง เฉพาะในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องในข้อหาที่หนึ่ง ที่ขอให้แก้ไขความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา นอกจากนี้แก้ ให้เป็นไปตามคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์ นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๘/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

มหาวิทยาลัยนเรศวร

ผู้ฟ้องคดี

นางสาวอัญชลี เหล่ากอ

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๐๖)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗
(มาตรา ๓๙ วรรคสาม และวรรคห้า และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชำระเงินที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินเดือนส่วนที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีขณะไม่มาปฏิบัติราชการมาคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้นมิใช่เป็นความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินเดือนในขณะที่ขาดราชการ ถือว่าเป็นลามิควรได้ ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและละทิ้งหน้าที่ราชการในคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่ราชการไปตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนและเงินประกันสังคมตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๐ โดยผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้เงินที่ได้รับไปเกินสิทธิพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันยื่นคำฟ้องคืนให้กับผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินโดยผิดพลาดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีไปเกินจำนวนที่ควรได้รับตามสิทธิ

และผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชำระเงิสดังกล่าวคืนให้กับผู้ฟ้องคดี มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีเกิดจากการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินเดือนที่ได้รับไปในระหว่างนั้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะต้องวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้ปลดผู้ถูกฟ้องคดี ออกจากราชการซึ่งเป็นอำนาจของศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวนานกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๓๙ วรรคสามและวรรคห้า และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินเดือนส่วนที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีขณะไม่มาปฏิบัติราชการมาคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงิสดังกล่าวนั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชำระเงิสดังกล่าวคืนให้กับผู้ฟ้องคดี มิใช่เป็นความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินเดือนในขณะที่ขาดราชการ ถือว่าเป็นลาภมิควรได้ ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี

ออกจากสารบบความ พร้อมทั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด
เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยื่น

องค์คณะ นายนพดล เฮงเจริญ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
นายวิษณุ วรรณฤณ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

กรมที่ดิน

ผู้ฟ้องคดี

นายจำลอง พิชัย

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (ก))

กรณีตามข้อพิพาทนี้ที่ประชุมใหญ่ฯ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้สิทธิรับเงินดังกล่าวจากหน่วยงานทางปกครองเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย ไม่ใช่ลักษณะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด การที่หน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่คืนเงินดังกล่าว การเรียกเงินคืนจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกรับในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป มีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เช่นกัน กรณีตามคำฟ้องนี้เป็นการใช้สิทธิของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อเรียกคืนเงินแก่ทางราชการ กรณีดังกล่าว จึงมิใช่เป็นคดีที่อยู่ในขอบเขตของบทบัญญัติตามมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดเป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินที่ได้รับจากราชการไปโดยไม่มีสิทธิชำระคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระคืนแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิติดตามและเอาเงินของทางราชการคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบ

จึงต้องคืนทรัพย์สินให้แก่ผู้ฟ้องคดีฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่การเรียกคืนเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ การที่จะต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามฟ้องหรือไม่ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า คำสั่งทางวินัยของผู้ฟ้องคดีที่ให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นลักษณะของคดีปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๒,๔๐๘,๙๕๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันผิดนัดจนถึงวันฟ้อง จำนวน ๗๘,๗๐๓.๔๑ บาท และชำระดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินจำนวน ๒,๔๘๗,๖๖๐.๔๑ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ อันเข้าลักษณะ ๔ ลาภมิควรได้ ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจำต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวไม่ได้เกิดจากมูลละเมิด การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ จึงมิใช่การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามความในมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เมื่อการเรียกคืนเงินดังกล่าวเกิดจากมูลลาภมิควรได้ อันเป็นคดีพิพาททางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลยุติธรรมมิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๖) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๔๙ นั้น เห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีนี้แตกต่างจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งนอกจากจะเป็นผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกจากราชการแล้ว ยังมีผลเป็นการเพิกถอนสถานภาพการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งสิทธิประโยชน์อันเนื่องมาจากการเป็นข้าราชการจึงก่อให้เกิดความรับผิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๕๑ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อความรับผิดดังกล่าวเกิดจากการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แม้คดีนี้จะมีได้มีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ แต่ในการพิจารณาคดีนี้ศาลจะต้องวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากเป็นสาเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาลปกครอง ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๔๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งคืนเงินจำนวน ๒,๔๐๘,๙๕๗ บาท จึงเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในงบประมาณที่เบิกจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงอยู่ในสถานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีตามคำฟ้องนี้เป็นการใช้สิทธิของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนเงินแก่ทางราชการ กรณีดังกล่าว จึงมิใช่เป็นคดีที่อยู่ในขอบเขตของบทบัญญัติตามมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้ง ในกรณีตามข้อพิพาทในคดีนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้สิทธิรับเงินดังกล่าวจากหน่วยงานทางปกครองเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายมิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด ในกรณีที่การออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่มีตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่ง

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยผู้ที่ได้รับผลของคำสั่งเพิกถอนนั้นย่อมสามารถอุทธรณ์และนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาล คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีก ด้วยเหตุนี้ การที่หน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หากเป็นกรณีที่ไม่มีความผิดตามกฎหมาย บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงิน กรณีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่คืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิคืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างตามอุทธรณ์ว่า ได้เคยมีการวินิจฉัยคดีในลักษณะนี้ไว้แล้วตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๔๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๕๐ นั้น เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวมีผลผูกพันเฉพาะคดี และเป็นคนละกรณีกับในคดีนี้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถรับฟังได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายวิษณุ วัลญญู นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายสมชาย เอ็มโอช นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

พันโทหญิง กมลพรรณ ชีวพันธ์ศรี ที่ ๑
กับพวกรวม ๒๑ คน

ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ ๑

คณะกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง)

มติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่กำหนดให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการแยกกิจการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกไปในรูปบริษัท จำกัด และเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการท่อส่งก๊าซและทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ที่ได้รับโอนมาจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐในการกำหนดทิศทางโครงสร้างกิจการก๊าซธรรมชาติของประเทศในอนาคต อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น และการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็เป็นการดำเนินการในเชิงธุรกิจตามแผนกลยุทธ์ในการขยายการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามกฎหมายดังกล่าว จึงไม่ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดในส่วนของขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยให้โอนทรัพย์สินคืนให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรองความถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป นั้น จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดมีความประสงค์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติให้เป็นไปตาม

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ อันมีลักษณะเป็นการร้องขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาดังกล่าว กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีการส่งคำร้องในส่วนของการบังคับคดีไปแล้วว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดในคดีนี้ จึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีที่ศาลได้มีคำสั่งยุติการบังคับคดีไปแล้วได้อีก

ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดตั้งบริษัท ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด ขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติและทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ที่ได้รับโอนมาจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ส่วนการก่อสร้าง ปฏิบัติการ และบำรุงรักษาบริษัท ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด จะดำเนินการเองหรือว่าจ้างบุคคลอื่นดำเนินการก็ได้ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ถือหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๑ ในฐานะประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากราคาก๊าซธรรมชาติ และค่าไฟฟ้า เห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมีได้ดำเนินการคืนท่อก๊าซและทรัพย์สินอื่นๆ ให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ แต่กลับแจ้งต่อสาธารณชนว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้โอนทรัพย์สินตามคำพิพากษาคืบแล้ว ทั้งนี้ ในการโอนทรัพย์สินตามคำพิพากษาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบหลักการแบ่งแยกทรัพย์สิน อำนาจ และสิทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่จะให้เป็นของกระทรวงการคลัง โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๗.๙/๙๐ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๗ ว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการแบ่งแยกทรัพย์สินอำนาจและสิทธิประโยชน์ให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาและตามมติคณะรัฐมนตรี แต่กลับยื่นคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาต่อศาลว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ทั้งๆ ที่ข้อมูลการแบ่งแยกทรัพย์สินที่ส่งคืนให้กระทรวงการคลังยังไม่ได้มีการตรวจสอบและรับรองจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่สำคัญ

ในการแบ่งแยกทรัพย์สิน อำนาจ และสิทธิดังกล่าวออกจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ และอ้างว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดครบถ้วนแล้ว จึงเป็นการรายงานที่เป็นเท็จต่อศาลปกครองสูงสุด ที่ส่งผลต่อการพิจารณาการบังคับคดีของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเอ็ดจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จัดตั้งบริษัท ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด ขึ้นใหม่ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยโอนคืนทรัพย์สินให้ครบถ้วน ทั้งในส่วนของท่อก๊าซ โรงแยกก๊าซ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และคืนเงินรายได้ที่ได้จากการเก็บค่าผ่านท่อ ค่าการแยกก๊าซ พร้อมดอกเบี้ยให้กระทรวงการคลังทั้งหมด ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ และให้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้แยกพิจารณาได้เป็น ๒ ข้อหา ดังนี้ ข้อหาที่หนึ่ง ฟ้องว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จัดตั้งบริษัท ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด ขึ้นใหม่ เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่กำหนดให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการแยกกิจการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ออกไปในรูปแบบบริษัทจำกัด และเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการท่อส่งก๊าซ และทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ที่ได้รับโอนมาจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ เป็นเพียงการลงมติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ในการกำหนดทิศทางโครงสร้างกิจการก๊าซธรรมชาติของประเทศในอนาคต การกระทำดังกล่าว จึงมิได้กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเอ็ดแต่อย่างใด อีกทั้ง การแยกกิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติเพื่อจัดตั้งบริษัทใหม่ ก็มีลักษณะเป็นการจัดตั้งบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะมีหน่วยงานทางปกครองหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกินกว่าครึ่งหนึ่งของทุนจดทะเบียน อันจะทำให้มีสถานะทางกฎหมายเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวก็เป็นเพียงการดำเนินการในเชิงธุรกิจเพียงเอกชนโดยทั่วไป หากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ถือหุ้น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็ย่อมเป็นข้อพิพาทในทางแพ่ง มิใช่เป็นข้อพิพาททางปกครอง

แต่อย่างไร ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดอ้างว่าเป็นผู้บริโภคซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากราคาก๊าซธรรมชาติและค่าไฟฟ้า นั้น เห็นว่า ในขณะที่ยื่นฟ้องยังไม่ปรากฏให้เห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวอย่างไร อีกทั้งโดยสภาพแล้วมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ก็ไม่อาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะตัวแต่อย่างใด ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่กำหนดให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการแยกกิจการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกไปในรูปบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดจึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนมติดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อหาที่สอง ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยให้ออนคีนทรัพย์สินตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ ให้กระทรวงการคลังให้ครบถ้วนและให้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป นั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดประสงค์ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้กับกระทรวงการคลัง ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ให้ถูกต้องและครบถ้วนก็ชอบที่จะร้องขอต่อศาลในคดีเดิม เพื่อขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๗๒ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบ มาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีจึงยังไม่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะนำมาฟ้องต่อศาลให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ต่อไป ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อวินิจฉัยเช่นนี้แล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่พิจารณาคำขอ

ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเอ็ดที่ขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราว โดยชะลอการแยกกิจการท่อก๊าซออกเป็นบริษัท ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด ออกไปก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเสร็จสิ้น แต่อย่างไร

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเอ็ดยื่นคำร้องอุทธรณ์ว่า การตัดสินคดีดังกล่าวยังขัดเจตนาของการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ จึงเห็นว่า หากรัฐหรือหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ประเทศชาติ แล้ว ศาลปกครองใช้ดุลพินิจด้วยคำว่าไม่ใช่ผู้เสียหาย ยกฟ้องคดี หรือประชาชนฟ้องไม่ได้ ก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้เกิดการละเว้นปฏิบัติหน้าที่ที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานรัฐ ให้กระทำการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติมากยิ่งขึ้น จนสร้างความเสียหายแก่ชาติบ้านเมือง และขัดเจตนารมณ์ในการตั้งศาลปกครอง จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุด พิจารณารับคำฟ้อง

ประเด็นเรื่องการแยกท่อก๊าซเป็นบริษัท ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ไม่ได้สร้างความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเอ็ด นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเอ็ดเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากปัจจุบัน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เช่าท่อก๊าซ จากกรมธนารักษ์ในมูลค่าต่ำ แต่มาปล่อยให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เก็บค่าเช่าจากประชาชน ทำให้ประชาชนทุกคนรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเอ็ดต้องรับภาระในการจ่ายค่าไฟฟ้า และค่าเช่าท่อในราคาแพง เนื่องจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จ่ายค่าเช่าให้รัฐสูงสุดเพียงปีละ ๕๕๐ ล้านบาท แต่เก็บค่าผ่านท่อจากประชาชนปีละ ๒๒,๐๐๐ ถึง ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท รวม ๑๒ ปี หลังการแปรรูปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เก็บเงินจากค่าผ่านท่อรวมแล้ว ๒๙๕,๐๗๔ ล้านบาท เงินเหล่านี้มาจากภาระที่ประชาชนได้รับดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนั้น ประชาชนจะไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนได้อย่างไร ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีข้อหาที่ ๑ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงสร้างกิจการก๊าซธรรมชาติ ในระยะยาวโดยมอบหมายให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ใช้เป็นแนวทางในการแปรสภาพ การปิโตรเลียมฯ เป็นบริษัทจำกัด ตามโครงสร้างกิจการก๊าซธรรมชาติ ซึ่งกำหนดให้มีการ แยกระบบท่อส่งและท่อจำหน่าย และการจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติออกจากกัน โดยการจัดตั้งบริษัทที่ดำเนินการด้านท่อส่งก๊าซธรรมชาติต่างหาก รวมทั้งการส่งเสริม การแข่งขันในอุตสาหกรรมก๊าซธรรมชาติ โดยการเปิดให้บุคคลที่สามสามารถให้บริการ

ระบบทอส่งก๊าซธรรมชาติได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการกำกับดูแลโดยองค์การกำกับดูแลอิสระ เพื่อกำหนดราคาที่เป็นธรรมและเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการใช้บริการ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบแนวทางการแปรรูป การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ โดยในส่วนของกิจการ ระบบทอส่งก๊าซธรรมชาติและแยกออกมาจัดตั้งเป็นบริษัท ปตท. ทอส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ดังกล่าวข้างต้น โดยมีบริษัท ปตท. ทอจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด เพื่อให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ในการขยาย การจำหน่ายก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้น ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เรื่อง แนวทาง การแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ระบุไปดำเนินการแยกกิจการทอส่งก๊าซธรรมชาติ ออกจากกิจการจัดหาและจำหน่าย รวมทั้งจัดทำแผนการลงทุนระยะยาวของระบบทอส่งก๊าซธรรมชาติ โดยให้มีการแยกกิจการเป็น (๑) ลักษณะการแบ่งแยกทางบัญชี ก่อนการระดมทุนใน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ระดมทุนฯ) และ (๒) ลักษณะการแบ่งแยกทางกฎหมาย หลังการระดมทุนฯ ภายใน ๑ ปี รวมถึงให้องค์การอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำหน้าที่กำกับดูแล ทั้งนี้ เห็นชอบให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) คงการถือหุ้นในกิจการดังกล่าวในสัดส่วนร้อยละ ๑๐๐ นอกจากนี้ มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เร่งดำเนินการเปิดให้บริการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ แก่บุคคลที่สาม และเปิดให้มีการแข่งขันในแหล่งก๊าซธรรมชาติและตลาดก๊าซธรรมชาติใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ (ครั้งที่ ๑) ที่กำหนดให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการแยกกิจการระบบทอส่งก๊าซธรรมชาติออกไปในรูปบริษัท จำกัด และเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจการทอส่งก๊าซและทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ที่ได้รับโอนมา จากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ เห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ของรัฐในการกำหนดทิศทางโครงสร้างกิจการก๊าซธรรมชาติของประเทศในอนาคต อันเป็น การปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น และการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็เป็นการดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจตามแผนกลยุทธ์ ในการขยายการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามกฎหมายดังกล่าว จึงไม่ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นคดีพิพาท

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อนานี้ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

ส่วนกรณีข้อหาที่ ๒ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเฝ้าฟ้องว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รายงานการบังคับคดีเท็จต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากยังไม่มี การปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ ให้ถูกต้องครบถ้วน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีการส่งคำร้องในส่วนของการบังคับคดีไปแล้วว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเฝ้าในคดีนี้ จึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีที่ศาล ได้มีคำสั่งยุติการบังคับคดีไปแล้วได้อีก สำหรับในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเฝ้ากล่าวอ้างว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมีได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ นั้น เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดหลักการหรือวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ ไว้เช่นใดนั้น เป็นเรื่องขั้นตอนการดำเนินการภายในของหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ซึ่งหากหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ก็เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันภายในหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือหากเห็นว่าหน่วยงานใดละเลยมิได้ปฏิบัติ ก็อาจร้องต่อหัวหน้าหน่วยงานนั้น ให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่แยกต่างหากจากคดีนี้ ข้อนานี้ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้เช่นกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และไม่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเฝ้าที่ขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราว โดยชะลอการแยกกิจการต่อก๊าซออกเป็นบริษัท ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด ออกไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายนพดล เสงเจริญ นายสมชาย งามวงศ์ชน นางมณีวรรณ พรหมน้อย
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๓/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

มหาวิทยาลัยมหิดล

ผู้ฟ้องคดี

นายเฉลิมพล ต้นสกุล

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

พ.ร.บ. เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการของรัฐบาล

พ.ศ. ๒๕๔๗

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิรับเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการ ตามมาตราการของรัฐบาลจากผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่ง แต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปจึงมีลักษณะเป็นเพียงลาภมิควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการของรัฐบาล จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ของผู้ฟ้องคดี และได้ลาออกจากราชการ ตามมาตราการพัฒนาและบริหารกำลังคน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มาตราการที่ ๑ มาตราการสนับสนุนผู้ประสงค์จะเริ่มอาชีพใหม่ นอกกระบบราชการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือตาม พ.ร.ฎ. เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้กลับเข้า

รับราชการประจำในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดฝ่ายบริหาร อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงต้องคืนเงินช่วยเหลือซึ่งได้รับไปแล้วให้แก่ทางราชการ พร้อมทั้งดอกเบี้ยตามอัตราเงินฝากประจำสิบสองเดือนของธนาคารออมสิน ตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.ฎ. เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตราการฯ และเป็นผู้มีอำนาจลงนามอนุมัติการจ่ายเงินช่วยเหลือในคำขอรับเงินช่วยเหลือของผู้ถูกฟ้องคดีไปยังกรมบัญชีกลาง ดำเนินการฟ้องคดีเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือทวงถาม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กลับเข้ารับราชการประจำในส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับของฝ่ายบริหาร จึงไม่มีหน้าที่ต้องคืนเงินช่วยเหลือที่ได้รับไปให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๗๘๕,๑๗๒.๖๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยคิดนับในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือตาม พ.ร.ฎ. เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อมา ได้กลับเข้ารับราชการประจำในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดฝ่ายบริหาร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินช่วยเหลือดังกล่าวคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ การที่ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนราชการที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตราการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการดังกล่าวคืน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แจ้งอธิบดีกรมบัญชีกลางว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นโจทก์ ฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการต่อไป โดยอาจดำเนินการ ให้กรมบัญชีกลางเข้าเป็นโจทก์ร่วมเพื่อประโยชน์ในการฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดี รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือกรมบัญชีกลางลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ หรืออย่างช้าในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งกรมบัญชีกลางว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้อง ที่พ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คดีนี้เป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดข้อตกลง ตามแบบหนังสือขอลาออกราชการตามมาตราการปรับปรุงอัตรากำลังของส่วนราชการ ที่ได้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ ประกอบกับเป็นการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคล ที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ ซึ่งไม่มีอายุความ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิรับเงินช่วยเหลือ ผู้ซึ่งออกราชการตามมาตราการของรัฐบาลจากผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยการ ออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าว จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหนี้ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไป จึงมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรได้ที่เจ้าหนี้ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกราชการตามมาตราการของรัฐบาล จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้น

มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยื่น

องค์คณะ นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายวิษณุ วรรณุญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายสมชาย เอ็มโอช นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๐/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

บริษัท พีช เทเลวิชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๖ คน

ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์

และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองและคำขอให้ระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (มาตรา ๔)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐ วรรคสอง)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๗๒ วรรคสาม และข้อ ๑๑๕)

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีโทษทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๖ (ข้อ ๑๒.๑)

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเรียกค่าเสียหาย โดยมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นทำให้หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นเหตุสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งระงับคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวแต่อย่างใด

และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานก่อนการมีมติ จึงเป็นการที่มีได้ปฏิบัติตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่การให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน เป็นสาระสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากมติดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปย่อมส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องหยุดให้บริการโทรศัพท์อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ และกระทบต่อสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ ทั้งยังกระทบต่อรายได้ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดจนพนักงานที่อาจถูกเลิกจ้าง การให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และเมื่อคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวมิได้ปล้ำอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งยังไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด คำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบแล้ว

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ให้บริการกระจายเสียงหรือโทรศัพท์ ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ดาวเทียม พีช ทีวี ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินรายการมองไกล ซึ่งได้แพร่ภาพและออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ดาวเทียม พีช ทีวี ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินรายการและผู้ประกาศข่าวของสถานีโทรทัศน์ดาวเทียม พีช ทีวี ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรศัพท์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาของรายการมองไกล และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าเนื้อหาของรายการดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรศัพท์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๗/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๑๐๓/๒๕๕๗ รวมถึงผิดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการกระจายเสียง

หรือกิจการโทรทัศน์ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติให้เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่เคยเรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มาชี้แจงตามกระบวนการปกติ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้มีหนังสือแจ้งไปยังบริษัท ว. ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ให้ระงับการให้บริการกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ได้เป็นเหตุให้ต้องขาดรายได้ และทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินรายการและผู้ประกาศข่าวไม่อาจดำเนินรายการได้ตามปกติ และอาจเป็นเหตุให้ถูกเลิกจ้างได้ในอนาคต ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้บริษัท ว. ระงับการให้บริการโครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันชดใช้เงินค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมดอกเบี้ย

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ เป็นการใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งหก จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีโทษทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ (๑) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดขึ้นไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพียงแต่รวบรวมเอกสารตามคำร้องเรียนเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๘ และได้มีมติให้เพิกถอนใบอนุญาต

ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยเร่งรัดและไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนและเข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) (๓) และ (๕) นั้น เห็นว่า ไม่อาจรับฟังได้ เพราะประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น มิได้มีข้อยกเว้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องให้ออกาศุ่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้ และหากคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตมีผลบังคับต่อไป ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องหยุดให้บริการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และต่อพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องถูกเลิกจ้าง และแม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะออกอากาศทางอินเทอร์เน็ต ก็ไม่อาจเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวได้ ดังนั้น การให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และไม่ปรากฏว่าการทะเลาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งให้ทะเลาะการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๗/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๑๐๓/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๙๗/๒๕๕๗ และปฏิบัติตามขอบเขตและเงื่อนไขการอนุญาตตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๔ โดยเคร่งครัด ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งคำสั่งศาลไปยังบริษัท ว.

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งที่พิพาทน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบข้อร้องเรียน นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากแม้ว่าข้อ ๑๒ (๑) ของประกาศของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีโทษทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๖ จะกำหนดให้ต้องแจ้งข้อร้องเรียนและเรียกให้ผู้ถูกร้องเรียนชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีได้กำหนดเหตุยกเว้นไว้ แต่ ข้อ ๙ ของประกาศดังกล่าว ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครองมาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงในส่วนที่ประกาศดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ กรณีจึงต้องนำข้อยกเว้นตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า การออกอากาศรายการมองไกล เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๘ มีเนื้อหารายการที่มีลักษณะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือสร้างให้เกิดความแตกแยกในราชอาณาจักร ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกอากาศ ประกอบกับกรณีดังกล่าวเป็นการเผยแพร่เนื้อหารายการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยออกอากาศผ่านบริการโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อมวลชนที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย หากไม่ดำเนินการตามกฎหมายทันที อาจนำไปสู่ความขัดแย้งของกลุ่มผู้มีความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน และส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง ซึ่งในการพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการออกอากาศทางช่องรายการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มาชี้แจงทำความเข้าใจหลายครั้ง รวมถึงได้เคยพักใช้ใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นระยะเวลา ๗ วัน และได้เคยแจ้งเตือนเป็นหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่าหากยังฝ่าฝืนออกรายการที่มีเนื้อหาต้องห้ามตามกฎหมาย จะใช้มาตรการทางปกครองโดยเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบกิจการโทรทัศน์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ การที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไม่ได้แจ้งข้อร้องเรียนและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้คัดค้านโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานของตน เนื่องจากเห็นว่า เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรทัศน์ หากปล่อยเนิ่นช้าไป อาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคม หรือต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง และเป็นการพิจารณาโดยต่อเนื่องเกี่ยวกับการออกอากาศรายการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้งเป็นการเสนอข้อร้องเรียนเพื่อให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ใช้มาตรการทางปกครองตามที่ได้แจ้งเตือนแล้ว กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยข้อ ๙ และข้อ ๑๒ ของประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีโทษทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกอบมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) (๓) และ (๕) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

สำหรับกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งพิพาทจะส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า หลังจากที่มีการยุติการให้บริการโทรทัศน์ช่องรายการพีช ทีวี แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงผลิตรายการเผยแพร่สู่สาธารณะผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้อย่างต่อเนื่องตลอดมา ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ผู้รับชมช่องรายการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตมีจำนวนน้อยลงอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับการออกอากาศทางช่องรายการโทรทัศน์ ก็เป็นเพียงข้อสันนิษฐานที่ปราศจากพยานเอกสารหรือหลักฐานสนับสนุน นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำรายการของตนไปเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านช่องทางอื่นย่อมไม่ถูกจำกัดพื้นที่ในการรับชมเหมือนดังการออกอากาศทางช่องรายการโทรทัศน์ตามที่ได้รับอนุญาตที่จะจำกัดพื้นที่การให้บริการเฉพาะในเขตประเทศไทย และประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการโทรทัศน์ช่องรายการดังกล่าวได้เป็นการทั่วไป เว้นแต่จะสมัครเป็นสมาชิกหรือใช้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิกของผู้ประกอบกิจการที่มีการนำช่องรายการโทรทัศน์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มาให้บริการเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างว่า จำนวนผู้รับชมรายการลดน้อยลงจนเป็นเหตุให้ผู้สนับสนุนรายการยกเลิกการให้การสนับสนุน ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขาดรายได้ในการดำเนินกิจการ และส่งผลกระทบต่อเรื่องไปยังพนักงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจรับฟังได้ ทั้งนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมักมีคำขอทำคำฟ้องให้ชดเชยค่าเสียหายจากการขาดรายได้และชดเชยค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่เกิดขึ้นจากการที่ยังคงต้องดำเนินกิจการต่อไป เช่น การผลิตรายการเพื่อเผยแพร่ในช่องทางอื่น ย่อมแสดงว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ต้องยุติการออกอากาศเป็นความเดือดร้อนเสียหายที่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ภายหลัง ส่วนข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ที่ว่า หากศาลปกครองชั้นต้นไม่มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อาจต้องเลิกกิจการและอาจปลดผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เพื่อลดค่าใช้จ่าย ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ไม่สามารถไปสมัครงานด้านการสื่อสารมวลชนได้อีก เนื่องจากมีภาพลักษณ์ของการเป็นผู้ดำเนินรายการช่องรายการโทรทัศน์ทางการเมือง นั้น เห็นว่า ความเสียหายดังกล่าวหาได้เกิดจากคำสั่งพิพาทแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทไม่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง และไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

เห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาท ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สามารถออกอากาศชองรายการ พีช ทีวี ได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ออกอากาศในลักษณะที่ต้องห้ามได้อีก จนอาจนำไปสู่ความขัดแย้งหรือความแตกแยกของประชาชนได้ และอาจเกิดบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการออกอากาศรายการที่หมิ่นเหม่หรือสุ่มเสี่ยงที่จะขัดต่อกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาท จึงอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรงและยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังเห็นว่า กระบวนพิจารณาในการมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทของศาลปกครองชั้นต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกไปให้ถ้อยคำต่อศาล โดยไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา กรณีจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๗๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยอ้างว่าในการออกอากาศชองรายการ พีช ทีวี ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากรายการ “มองไกล” แล้ว ยังปรากฏว่ามีการออกอากาศรายการอื่นที่มีเนื้อหาต้องห้ามมิให้ออกอากาศอีก ซึ่งหากปล่อยให้มีการออกอากาศรายการเช่นว่านี้บ่อยครั้ง จะนำไปสู่ความขัดแย้งของกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่าง จนอาจก่อให้เกิดความแตกแยก ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทของศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่วันที่ยื่นอุทธรณ์เป็นต้นไป ตามข้อ ๑๑๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และขอให้ศาลปกครองสูงสุดไต่สวนฉุกเฉิน ตามข้อ ๑๑๖ ประกอบข้อ ๗๓ และข้อ ๗๑ แห่งระเบียบเดียวกัน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง นั้น เห็นว่า เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตาม

คำสั่งพิพาทโดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๗/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๑๐๓/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๙๗/๒๕๕๗ และปฏิบัติตามขอบเขต และเงื่อนไขการอนุญาตตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเคร่งครัด กรณีจึงยังไม่อาจ รับฟังได้ว่า คำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ ยังคงออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาซึ่งมีลักษณะต้องห้าม นั้น เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบ กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดในคำสั่งทุเลา การบังคับตามคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจึงไม่กระทบ ต่อสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือจะทำให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด จึงไม่สมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งระงับ คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวตาม คำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์คำสั่งทุเลา การบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน ก่อนการมีมติให้เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเป็นการที่ได้ปฏิบัติตาม ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ กระทำความผิดในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีโทษทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒.๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้นมิได้กำหนดข้อยกเว้นให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องให้โอกาสคู่กรณี ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานได้ แต่กรณีนี้ก็มิเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ไม่ต้องให้โอกาสคู่กรณี ได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และโดยที่การให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานนี้ เป็นสาระสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น

มติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณี
 ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ได้เคยตักเตือนและให้พักใช้ใบอนุญาต
 ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาในทำนองเดียวกันนี้มาก่อนนั้น
 เห็นว่า การตักเตือนและการพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าวมีเหตุมาจากการออกอากาศรายการ
 ในครั้งอื่น มิใช่การออกอากาศในครั้งนี้ ข้ออ้างดังกล่าว จึงไม่อาจรับฟังได้

สำหรับประเด็นที่ว่า การให้คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีผลใช้บังคับต่อไป
 จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง
 หรือไม่ นั้น เห็นว่า หากคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีนี้ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปย่อม
 ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องหยุดให้บริการโทรทัศน์อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้าน
 กิจกรรมโทรทัศน์ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และยังกระทบต่อสิทธิในการ
 แสดงความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งความเสียหายจากการหยุด
 ให้บริการโทรทัศน์และไม่อาจแสดงความคิดเห็นได้นั้น เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปแล้ว
 ย่อมไม่อาจย้อนกลับมาออกอากาศหรือแสดงความคิดเห็นได้อีก เพราะสถานการณ์ได้
 เปลี่ยนแปลงไปแล้ว จึงเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ อีกทั้งยังกระทบต่อ
 รายได้ที่จะได้รับจากผู้สนับสนุนและมีผลกระทบต่อพนักงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่อาจ
 ถูกเลิกจ้าง ส่วนการเผยแพร่รายการทางระบบอินเทอร์เน็ตนั้น เป็นเพียงการบรรเทา
 ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นบางส่วนเท่านั้น ดังนั้น การให้คำสั่งทางปกครอง
 ดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเดือดร้อน
 เสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

ส่วนประเด็นที่ว่า การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะ
 เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะหรือไม่ นั้น เห็นว่า คำสั่ง
 ของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑
 ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ
 โทรทัศน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง
 และกิจการโทรทัศน์ อีกทั้งยังไม่เป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยใน
 ราชอาณาจักร หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็น
 การบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดในคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาในลักษณะที่ต้องห้ามอีก เห็นว่า กรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจที่จะพิจารณาโทษทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดีในการกระทำความผิดครั้งใหม่ดังกล่าวได้ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิรายงานต่อศาลปกครองชั้นต้นถึงการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรต่อไป

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น จึงชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และยกคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์

องค์คณะ นายประวิตร บุญเทียม นายพนพล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์
นายสมชาย เอ็มโอช นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๔/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางปรารณา เกลี้ยงขำ

ผู้ฟ้องคดี

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ประถมศึกษาพัทลุง เขต ๑

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง
พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)
พ.ร.ฎ. เงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑

ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย น. สามี มาตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการโดยได้รับบำนาญเหตุสูงอายุตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อมา กรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบฐานข้อมูลการเบิกจ่ายเงินในระบบบำเหน็จบำนาญ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการโดยได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนที่จะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญพิเศษ ในฐานะทายาทของนาย น. ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินจ่ายค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ในฐานะทายาทของนาย น. ตาม พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งเงินจำนวน ๓๘,๐๒๔.๐๕ บาท คืนภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว หากไม่สามารถคืนเงินดังกล่าวได้ทั้งจำนวนให้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน เป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เห็นว่า เมื่อ พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และ พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งเรียกบำเหน็จ บำนาญ หรือเงินอื่นใดคืนจากผู้ที่ได้รับเงินดังกล่าวไป หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนในคดีนี้ จึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินและแจ้งยอดเงินที่ต้องส่งคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า กรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบฐานข้อมูลการเบิกจ่ายเงินในระบบบำนาญบำนาญแล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ในฐานะทายาทของนาย น. จึงให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งเงินที่เบิกเกินสิทธิจำนวน ๓๘,๐๒๔.๐๕ บาท คืนภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่สามารถคืนเงินได้ทั้งจำนวนให้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ร้องทุกข์ต่ออธิบดีกรมบัญชีกลาง ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้ารับราชการเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ และได้รับบำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย น. ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการโดยรับบำนาญเหตุดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการโดยได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนที่จะมีสิทธิรับบำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย น. ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงิน ช.ค.บ. ตาม พ.ร.ฎ.เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องนำเงิน ช.ค.บ. ที่รับเกินสิทธิส่งคืนจำนวน ๓๘,๐๒๔.๐๕ บาท หากไม่สามารถคืนเงินได้ทั้งจำนวนให้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ได้รับไปเกินสิทธิคืน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เป็นเพียงการทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินและแจ้งยอดเงินที่ต้องส่งคืนให้แก่ทางราชการเท่านั้น หนังสือดังกล่าวยังไม่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีอันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงิน ช.ค.บ. ในฐานะทายาทของนาย น. ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธการคืนเงินตามหนังสือทวงถามของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเรียกร้องเงินจำนวนดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีที่ได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งเงิน ช.ค.บ. ดังกล่าวที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งเงินที่ได้รับเกินสิทธิคืนภายใน ๑๕ วัน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีต้องส่งเงินจำนวน ๓๘,๐๒๔.๐๕ บาท คืนภายใน ๑๕ วัน หนังสือดังกล่าวจึงเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว หนังสือดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองอันที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว อีกทั้ง คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ระบุว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการแจ้งยอดเงินที่ต้องนำส่งคืนให้แก่ทางราชการ ซึ่งก็หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และ พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งเรียกบำเหน็จ บำนาญ หรือเงินอื่นใดคืนจากผู้ที่ได้รับเงินดังกล่าวไป ดังนั้น หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนในคดีนี้ จึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินและแจ้งยอดเงินที่ต้องส่งคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิรับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ในฐานะทายาทของนาย น. ผู้ฟ้องคดี ก็มีสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระเงินตามหนังสือทวงถามของผู้ถูกฟ้องคดี และเป็นหน้าที่

ของผู้ถูกฟ้องคดี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะฟ้องเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายประวิตร บุญเทียม นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ
นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๗/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางรัชฎา หรือสุรัชฎา สุขสมบุรณ์

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

หนังสือของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นครูตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๖ ปัจจุบันเกษียณอายุราชการแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนสมรสกับนาย ส. ชำราสารสังกัดกรมชลประทาน แต่ต่อมานาย ส. ถึงแก่ความตายในขณะที่เดินทางไปปฏิบัติราชการ ผู้ฟ้องคดีกับบุตร ๓ คน ในฐานะทายาทจึงได้รับบำนาญพิเศษเดือนละ ๑,๑๓๖ บาท ต่อมา กรมบัญชีกลางตรวจพบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำจากหน่วยราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๒๐๓/๔๗๔๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ได้รับไปเกินสิทธิรวมจำนวน ๑๘๖,๘๙๕ บาท ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หนังสือดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญพิเศษตามยอดเงินที่เคยได้รับเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท ต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวให้ตามที่ถูกทวงถามโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สั่งยุติการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีและยังคงจ่ายให้ผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด ถือเป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งทางปกครองอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ คือ ได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมรู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งที่ผิดพลาดแล้ว แต่ไม่เพิกถอนคำสั่งนั้นปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาถึง ๓๔ ปี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ เรื่อง การเรียกเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) เกินสิทธิส่งคืนคลัง ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่เบิกเกินสิทธิคืนคลัง นั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่คืนเงินให้ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งตามหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งหนังสือของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

ระบุข้อความว่า กรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบฐานข้อมูลการเบิกจ่ายเงินในระบบบำเหน็จบำนาญแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับบำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย ส. ข้าราชการซึ่งถึงแก่ความตาย สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นข้าราชการของส่วนราชการ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) กรมบัญชีกลางจึงได้แจ้ง การเรียกเงินดังกล่าวที่เกินสิทธิส่งคืนคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบหลักฐานการเบิกเงิน ช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) เกินสิทธิ ก่อนเข้าระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ (GFMS) และระบบจ่ายตรงว่ามีการรับเงินเกินสิทธิ ดังนี้ เกินสิทธิที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อนเข้าระบบและในระบบ GFMS ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๑ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ จำนวน ๑๔๗,๐๔๕ บาท และเกินสิทธิระบบจ่ายตรงที่กรมบัญชีกลาง ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ จำนวน ๓๙,๘๕๐ บาท รวมเป็นเงินที่เบิกเกินสิทธิที่จะต้องส่งคืนคลังจำนวน ๑๘๖,๘๙๕ บาท กรณีที่ไม่สามารถคืนเงินหรือส่งคืนเงินที่รับเกินสิทธิได้ทั้งจำนวน ให้ติดต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำหนังสือรับสภาพหนี้ก่อน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ขอตกลงหลักเกณฑ์ผ่อนชำระจากกระทรวงการคลังต่อไป โดยให้คืนเงินดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ไม่ปรากฏว่ามีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายรณพล วิศุทธิ์พิชญ์ นายวรวิฑูร์ศิริยุฑ์วัฒน์
นายสมชาย งามวงศ์ชน นายมนูญ ปุญญกสิกร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

กรมที่ดิน

ผู้ฟ้องคดี

นางกิงกาญจน์ อักษรโกวิท

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. การจัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน และเงินช.ค.บ. ของเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดินดังกล่าวไปนั้น มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ในการรับเงิน และหากผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับผลของการเพิกถอนคำสั่งนั้น ย่อมสามารถอุทธรณ์คำสั่งและนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาล การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีกด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิดังกล่าวซึ่งเป็นกรณีที่ไม่มีความบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินในคดีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป และเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลาภมิควรได้ที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๕๔,๓๐๑.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เบิกจ่ายเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน และเงิน ช.ค.บ. ของเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน เกินสิทธิให้ผู้ถูกฟ้องคดี ในระบบ GFMS ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๙ รวม ๑๑ เดือน เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๔,๙๙๕.๓๒ บาท ต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนระบบการเบิกจ่ายเงินมา เป็นการเบิกจ่ายตรงโดยกรมบัญชีกลาง ปรากฏว่า ตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๔๙ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้มีการเบิกจ่ายเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน และเงิน ช.ค.บ. ของเงิน บำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน เพิ่มจำนวนร้อยละห้าตามข้างต้นเกินกว่าสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีอีกเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๔๙,๓๐๖.๑๘ บาท เช่นกัน ดังนั้น เมื่อรวมเงินที่มีการ จ่ายเกินสิทธิให้ผู้ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นเงิน จำนวนทั้งสิ้น ๕๔,๓๐๑.๕๐ บาท ซึ่งปรากฏว่ากรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ทราบถึงกรณีดังกล่าวตามหนังสือกรมบัญชีกลางลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดี จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินที่เบิกจ่ายเกินสิทธิมาคืน หรือมาทำสัญญารับประกันสภาพหนี้ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มาทำหนังสือรับประกันสภาพหนี้และ สัญญาผ่อนชำระในอัตราเดือนละ ๕๐๐ บาท ระยะเวลา ๙ ปี ๑ เดือน ซึ่งต่ำกว่าอัตรา และเกินระยะเวลาที่กระทรวงการคลังกำหนด กรมบัญชีกลางจึงแจ้งมายังผู้ฟ้องคดีว่าให้ จัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับประกันสภาพหนี้ผ่อนชำระเงินให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาติดต่อเพื่อทำหนังสือรับประกันสภาพหนี้ และสัญญาผ่อนชำระหนี้ (ใหม่) ภายใน ๗ วัน ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ทำสัญญารับประกันสภาพหนี้ใหม่ให้ถูกต้องและ ไม่นำเงินดังกล่าวมาชำระคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน จำนวน ๕๔,๓๐๑.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงิน บำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน และเงิน ช.ค.บ. ของเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน เกินสิทธิ เป็นกรณีที่บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำให้เพื่อ ชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็น ทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบ บุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขาตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี มาทำสัญญารับประกันสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน และเงิน ช.ค.บ. ของเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน ที่ได้รับเกินสิทธิ นั้น ก็เป็นการใช้สิทธิ เรียกเงินคืนฐานลาภมิควรได้ อันเป็นคดีพิพาททางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๖) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติ ให้เบิกจ่ายเงิน ช.ค.บ. เพิ่มให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือ ประโยชน์ซึ่งอาจแบ่งแยกได้ตามมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินที่เบิกจ่ายเกินสิทธิ มาคืน หรือมาทำสัญญารับสภาพหนี้ก็ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่เพิกถอนคำสั่ง อนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน ช.ค.บ. เพิ่มที่ผิดพลาด คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองและศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดิน และเงิน ช.ค.บ. ของเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) กรมที่ดินดังกล่าวไปนั้น มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจ ทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และหากผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งอนุมัติ ให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งได้รับผลของการเพิกถอนคำสั่งนั้น ย่อมสามารถอุทธรณ์คำสั่งและนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาล การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นที่สุด ไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีก ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงิน ที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิดังกล่าวซึ่งเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดี มีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินในคดีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะ เจ้าหนี้ตามปกติทั่วไป และเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลาภมิควรได้ที่ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงิน ที่ได้รับไปเกินสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงมิใช่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ นายสมชาย งามวงศ์ชน นายสุชาติ มงคลเลิศพล
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชาย เอ็มโอช

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางวัชรีย์ หาทองคำ

ผู้ฟ้องคดี

อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ ๑

ผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ ที่ ๒

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๙๓/๘)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมการจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ (ข้อ ๔ และข้อ ๘)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทาง ส่งคืนเป็นเงินรายได้แผ่นดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการทำหนังสือฉบับดังกล่าว ให้แจ้งผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ดำเนินการเพื่อนำเงินที่ผู้ฟ้องคดีเบิกไป ส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดิน เป็นหนังสือที่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างได้ว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้บันทึกต่อท้ายหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการนำเงินค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้เบิกส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินว่า ให้แจ้งผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งทางปกครองในการเรียกให้ผู้นั่งผู้ใดชำระเงินหรือคืนเงินได้หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว จึงมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้แต่อย่างใด แต่เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเช่นเจ้าหนี้โดยทั่วไปเท่านั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและไม่รับคำขอวิธีการชั่วคราวที่ผู้ฟ้องคดีขอมาพร้อมกับคำฟ้องไว้พิจารณา กับไม่รับคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล และเมื่อศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยดังนี้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอคุ้มครองชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีอีก

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นใบสมัครและได้รับคัดเลือกให้เข้ารับการอบรมหลักสูตรหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง โดยในการเข้ารับการอบรมผู้ฟ้องคดีได้เบิกจ่ายค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๗๗,๕๒๓ บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการจำนวน ๑๗๗,๕๒๓ บาท ส่งคืนเป็นเงินรายได้แผ่นดินตามประเภทของเงินที่ทำการเบิกจ่ายและแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบภายใน ๖๐ วัน

เนื่องจากการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง ผู้จัดมิใช่ส่วนราชการ และมีการมอบวุฒิบัตรซึ่งเปรียบเสมือนประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ที่ผ่านการอบรมใช้เป็นคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ชอบตามข้อ ๔ และข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ (๑) เพิกถอนผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ (๒) เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (๓) ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ ที่ ตผ ๐๐๓๓ อบ/๐๕๗๓ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นเพียงการเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการท้ายหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นเพียงการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเท่านั้น มิได้เป็นการออกคำสั่งโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในการเรียกคืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหัวหน้าส่วนราชการของผู้รับตรวจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้สั่งการให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ได้สั่งการแจ้งเพื่อทราบ แม้ว่าจะไม่ได้ออกเป็นคำสั่งตามรูปแบบตามหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่ได้สั่งการให้ดำเนินการตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว การสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสภาพบังคับให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาดำเนินการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างการพิจารณา และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับ

คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำขอคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณา ก่อนมีคำพิพากษาคดีต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางส่งคืนเป็นเงินรายได้แผ่นดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการทำหนังสือฉบับดังกล่าว ให้แจ้งผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ดำเนินการเพื่อนำเงินที่ผู้ฟ้องคดีเบิกไป ส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดิน เป็นหนังสือที่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างได้ว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะมียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้บันทึกต่อทำหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการนำเงินค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้เบิกส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินว่า ให้แจ้งผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งทางปกครองในการเรียกให้ผู้หนึ่งผู้ใดชำระเงินหรือคืนเงินได้ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว จึงมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้แต่อย่างใด แต่เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องดังเช่นเจ้าหน้าที่โดยทั่วไปเท่านั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและไม่รับคำขอวิธีการชั่วคราวที่ผู้ฟ้องคดีขอมาพร้อมกับคำฟ้องไว้พิจารณากับไม่รับคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล และเมื่อศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยดังนี้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอคุ้มครองชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีอีก

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายประวิตร บุญเทียม นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์ นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายประเวทย์ กูดทา

ผู้ฟ้องคดี

มณฑลทหารบกที่ ๒๔ ที่ ๑

กรมบัญชีกลาง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)
 พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)
 พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ (มาตรา ๕)
 ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ (ข้อ ๘ (๓))

หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ระบุข้อความว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จดำรงชีพ และไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) เกินสิทธิ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเรียกคืนเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่เบิกเกินสิทธิ ส่งคืนคลังภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากส่วนราชการ หากผู้ฟ้องคดี ปฏิเสธ บิดพลิ้วหรือประวิงการชำระ โปรดส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการ ตามกฎหมายต่อไป โดยอย่าให้ขาดอายุความ และหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ระบุข้อความว่า ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง และได้รับเบี้ยหวัด บำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) และบำเหน็จดำรงชีพเกินสิทธิ จึงขอให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลโนนสูงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำส่งเงินเกินสิทธิคืนคลัง เห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเรียกเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปเกินสิทธิคืน และหากผู้ฟ้องคดีปฏิเสธหรือประวิงการชำระ

ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการตามกฎหมายต่อไปเท่านั้น ส่วนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ก็ไม่ปรากฏว่ามีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการสังกัดกรมสื่อสารทหารเรือ กองทัพเรือ และได้ลาออกราชการตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ตามคำสั่งกรมสื่อสารทหารเรือ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ โดยผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดต่อมาผู้ฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนม่วง อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดหนองบัวลำภู ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนม่วง ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง ในการรับเบี้ยหวัดนั้น ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายสังกัดการเบิกจ่ายเบี้ยหวัดมาขึ้นตรงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้รับเบี้ยหวัดเดือนละ ๒,๔๑๒ บาท และตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เบี้ยหวัดที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเปลี่ยนสภาพเป็นเงินบำนาญรายเดือน เดือนละ ๒,๑๕๐.๔๐ บาท และได้มีการปรับเพิ่มขึ้นเป็นเดือนละ ๖,๓๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตัวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประจำทุกปีและได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงอาชีพ ปัจจุบันซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้ทักท้วงสิทธิการรับเบี้ยหวัดและเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดี ต่อมาเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๕ เงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีถูกระงับการเบิกจ่าย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบข้อมูลในระบบจ่ายตรงบำเหน็จบำนาญแล้วพบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัดตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จดำรงชีพซึ่งเป็นเงินที่จ่ายให้แก่ผู้รับบำนาญและไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ตาม พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ

และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) คืบจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือมณฑลทหารบกที่ ๒๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ ให้นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลโนนสูงแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ไปติดต่อกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำส่งเงินเกินสิทธิคืนคลัง จำนวน ๖๗๐,๕๐๓.๗๗ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเรียกเงินเกินสิทธิคืนคลังเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตและเชื่อว่าตนมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัดและเงินบำนาญโดยชอบด้วยกฎหมาย การกลับเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ เป็นการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการใหม่ โดยไม่ได้มีการนับอายุราชการต่อเนื่อง และผู้ฟ้องคดีได้นำเงินดังกล่าวมาเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัวจนหมดทุกเดือน การงดจ่ายเงินบำนาญรายเดือนและเรียกเงินเกินสิทธิคืนคลังทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ อุทธรณ์คำสั่งเรียกเงินเกินสิทธิคืนคลังต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือเรียกเงินเกินสิทธิคืนคลังจำนวน ๖๗๐,๕๐๓.๗๗ บาท ตามหนังสือมณฑลทหารบกที่ ๒๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ เรื่อง เรียกเงินเกินสิทธิคืนคลัง และเพิกถอนหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเงินเบี้ยหวัดเงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) คืบจากผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการดำเนินงานภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือมณฑลทหารบกที่ ๒๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งให้นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลโนนสูงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำส่งเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) บำเหน็จดำรงชีพที่ได้รับเกินสิทธิคืนคลังที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือดังกล่าวจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงินเท่านั้น กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจาก

การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งระงับการเบิกจ่ายเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเงินที่ได้รับเกินสิทธิคืนคลังจากผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น การสั่งระงับการเบิกจ่ายเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีพร้อมเรียกเงินที่ได้รับเกินสิทธิคืนคลังจากผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการระงับซึ่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และคดีนี้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมีลักษณะอย่างเดียวกันกับคดีอื่นของศาลปกครองเชียงใหม่ ที่ได้มีคำสั่งรับพิจารณาพิพากษาในคดีดังกล่าว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือมีคำสั่งอย่างใดตามที่ศาลจะเห็นสมควร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ ที่ระบุข้อความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบข้อมูลในระบบจ่ายตรงบำเหน็จบำนาญแล้วพบว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับบำนาญสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้กลับเข้ารับราชการ ซึ่งการกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ แต่เนื่องจาก ข้อ ๘ (๓) ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ กำหนดว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วให้งดเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ดังนั้น กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งการงดเบี้ยหวัดดังกล่าวไม่ใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกจากกองทุนเบี้ยหวัดแล้ว จึงไม่สามารถย้ายประเภทจากรับเบี้ยหวัดมารับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้ เมื่อไม่มีสิทธิได้รับบำนาญก็ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จดำรงชีพ ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายให้แก่ผู้รับบำนาญและไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ นับแต่วันที่กลับเข้ารับราชการ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพ

ผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) เกินสิทธิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงงดจ่ายบำนาญปกติและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเรียกคืนเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่เบิกเกินสิทธิส่งคืนคลังภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากส่วนราชการ หากผู้ฟ้องคดีปฏิเสธ บิดพลิ้วหรือประวิงการชำระ โปรดส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยอย่าให้ขาดอายุความ และหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ ที่ระบุข้อความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบข้อมูลในระบบจ่ายตรงบำเหน็จบำนาญพบว่าผู้ฟ้องคดี นายสิบกองหนุมมีเบี้ยหวัดและบำนาญสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้ารับราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ และได้รับเบี้ยหวัดบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) และบำเหน็จดำรงชีพ เกินสิทธิจำนวน ๖๗๐,๕๐๓.๗๗ บาท จึงขอให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำส่งเงินเกินสิทธิคืนคลัง เห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเรียกเบี้ยหวัดเงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปเกินสิทธิคืน และหากผู้ฟ้องคดีปฏิเสธหรือประวิงการชำระก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการตามกฎหมายต่อไปเท่านั้น ส่วนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ก็ไม่ปรากฏว่ามีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การสั่งระงับการเบิกจ่ายเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีพร้อมเรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ได้รับเกินสิทธิคืนคลังจากผู้ฟ้องคดีถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการระงับซึ่งสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ นั้น เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีระบุชัดแจ้งในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องว่าประสงค์ฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ที่เรียกเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสิทธิคืนคลังเท่านั้น อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคดีนี้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมีลักษณะอย่างเดียวกับคดีอื่นของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) ซึ่งศาลดังกล่าวได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น เห็นว่า การพิจารณาคดีของศาลย่อมเป็นไปตามข้อเท็จจริงในคดีและข้อกฎหมายที่ศาลจะนำมาปรับใช้ในแต่ละคดีเป็นสำคัญ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างแต่เพียงว่ามีคดีอื่นที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเหมือนกับคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาล เพื่อให้ศาลต้องรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีข้อนี้ไม่อาจรับฟังได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายวรพจน์ วิศวตพิชญ์
นายวรารุณ ศิริยุทธวัฒนา นายสมชาย งามวงศ์ชน นายมนูญ ปุญญกริยากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายสุรียันต์ หิรัญพรหม ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๖ คน

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัดเลย

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

คำสั่งหรือหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิดังกล่าวนั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเลย ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกส่งคืนเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและวันหยุดที่เบิกจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ ในส่วนที่เบิกเกินสิทธิ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖ มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเลย ซึ่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเลยได้มีหนังสือชี้แจงว่าการแจ้งให้คืนเงินส่วนที่เบิกเกินสิทธิถูกต้องแล้ว หากผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกไม่ส่งคืนให้แก่ทางราชการ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเลยจะดำเนินการฟ้องคดีตามกฎหมายต่อไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการ

เบิกเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการในวันราชการและวันหยุดราชการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้กระทำไปโดยสุจริต และเป็นไปตามข้อ ๔.๑ ข้อ ๔.๒ และข้อ ๕ ของระเบียบการปฏิบัติงานรักษาพยาบาลนอกเวลาราชการสำหรับสถานีนามัยในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเลย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานรักษาพยาบาลนอกเวลาราชการและวันหยุดราชการด้านการรักษาพยาบาลสำหรับสถานีนามัย สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเลย พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ และคืนเงินที่ผู้ฟ้องคดีบางรายได้ส่งคืนให้แก่สถานีนามัย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบทอดเงินในส่วนที่เบิกเกินสิทธิดังกล่าว เป็นการใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบทอดได้รับเกินสิทธิ อันมีลักษณะเป็นลามิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีลักษณะเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ซึ่งไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกเงินคืนก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ทวงถามเงินจากตนแต่อย่างใด และเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องเงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่อไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า คำสั่งลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้ส่งคืนเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและวันหยุดราชการที่เบิกจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๗ (๔) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบข้อ ๓๑ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และคำสั่งลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เรื่อง มอบอำนาจให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเลยด้านการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ อีกทั้งรูปแบบของคำสั่งดังกล่าวก็จัดทำในรูปของคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและลงนาม

โดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายชัดเจน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกส่งคืนเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและวันหยุดราชการที่เบิกจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ ในส่วนที่เบิกเกินสิทธิให้แก่สถานีอนามัยที่เบิกจ่าย ภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับทราบคำสั่ง หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวยังไม่นำส่งคืนถือว่าผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินที่ต้องชำระนับแต่วันผิดนัดเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ เห็นว่า คำสั่งหรือหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิดังกล่าว นั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหก จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยง ได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายอนุญ ปุญญกริยากร นายรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรารุศ ศิริยุทธวัฒนา
นายสมชาย งามวงศ์ชน นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๕/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดี

นางสาวจิตตภา หรือจิตติภักย์ หรืออรนุช จิตรวิภาส

หรือชนะวิวัฒน์

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

หนังสือสำนักงานศาลปกครอง ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ มีเนื้อหาแยกได้เป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ส่วนที่สองเป็นการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เนื้อหาส่วนแรกของหนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เนื้อหาส่วนที่สองของหนังสือดังกล่าวนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือดังกล่าวจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากตน ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทวงถามโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวและเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้มีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของผู้ฟ้องคดี ได้ทำสัญญากู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ร่วมกับนาย อ. เพื่อซื้อบ้านพร้อมที่ดิน เป็นที่พักอาศัยและถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขออนุมัติใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการกรณีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระจากผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้งกรณีตรวจพบข้อสังเกตเรื่องการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและเรียกเงินคืนรายที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งและไม่เคยเดินทางไปประจำต่างสำนักงานจริง และรายที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ ตามประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง กำหนดท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ ซึ่งรวมกรณีการขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว สำนักงานศาลปกครองกลางจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับไปตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ รวมเป็นจำนวนเงิน ๑๐๑,๔๐๐ บาท โดยให้ส่งคืนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ปฏิเสธหนังสือทวงถามให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน ดังกล่าวโดยอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และเห็นว่าหนังสือดังกล่าวมีลักษณะ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จึงได้เสนอเลขานุการสำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมทั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งสิทธิการฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่เพิกเฉยไม่ส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนให้ผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลางจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แต่เมื่อล่วงเลยกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยมิได้ติดต่อ หรือดำเนินการส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้

ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวนทั้งสิ้น ๑๐๑,๔๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การ และผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลแล้ว

ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งหนังสือลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จำนวน ๑๐๑,๔๐๐ บาท ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ ส่วนที่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวจึงเป็นเพียงการทวงถามให้ชำระเงินคืนเท่านั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีหรือยังไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีทวงถาม โดยเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาภายในระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีนี้เมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือปฏิเสธไม่คืนเงินตามที่ผู้ฟ้องคดีทวงถามโดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบการปฏิเสธดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องโดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับคดีที่ยื่นฟ้องนี้มีได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งสิทธิการฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยผู้ถูกฟ้องคดี

ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนแก่ผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือสำนักงานศาลปกครองกลางลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๓๐ วันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยมิได้ติดต่อหรือส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น กรณีดังกล่าวแม้จะเป็นการพิจารณาอุทธรณ์แต่ก็มีผลเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีในเบื้องต้นก่อนฟ้องคดีตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้เท่านั้น มิได้มีผลเป็นการทำให้วันแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือทำให้ระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลของผู้ฟ้องคดีในกรณีการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวต้องขยายระยะเวลาออกไปแต่อย่างใด ส่วนกรณีการมีหนังสือทวงถามในครั้งหลังก็ได้มีผลทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีใหม่แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นกัน ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่สั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา รวมทั้งกระบวนการพิจารณาที่ต่อเนื่องภายหลังแต่นั้นเสียทั้งหมด ตามนัยข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และสิทธิการฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิโดยชอบที่จะดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ผู้ฟ้องคดีโดยสำนักงานศาลปกครองกลางจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ครบกำหนดเวลาที่ต้องนำเงินมาชำระในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๔ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่อาจบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนให้ผู้ฟ้องคดีทางอื่นได้ จึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลโดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของ

การฟ้องเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแล้ว ซึ่งไม่มีผลต่อการขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้งการที่สำนักงานศาลปกครองกลางไม่ได้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านก่อนหน้านี้นี้ก็ไม่เป็นเหตุให้การเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีกลับกลายเป็นการเบิกค่าเช่าบ้านที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาถึงหลักความเชื่อโดยสุจริตแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายเป็นอย่างดี ควรทราบถึงหลักการและเจตนารมณ์ของระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๕ และหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมากกว่าวิญญูชนทั่วๆ ไป และแม้การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีจะเสนอเจ้าหน้าที่ตามลำดับชั้นโดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจพิจารณาหรือให้ความเห็น แต่การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องตรวจสอบสิทธิของตนก่อนว่ามีอยู่ตามระเบียบหรือไม่ อย่างไรก็ตามจะอาศัยความเข้าใจโดยสุจริตว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหาได้ไม่ การยื่นแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการรู้ถึงความไม่ชอบด้วยระเบียบในขณะที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม (ก) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และโดยที่เงินค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นเงินที่เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการจัดสรรจากรัฐเพื่อใช้ในการบริหารงานโดยอิสระ ตามมาตรา ๒๒๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นเพียงการทวงถามให้ชำระเงินคืนเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิติดตามเอาคืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ได้ตามกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี

ออกจากสารบบความจึงไม่ถูกต้อง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือสำนักงานศาลปกครองกลาง ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ มีเนื้อหาแยกได้เป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ส่วนที่สองเป็นการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เนื้อหาส่วนแรกของหนังสือดังกล่าวเท่านั้นที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เนื้อหาส่วนที่สองของหนังสือดังกล่าวนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลามกิมควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือดังกล่าวจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากตน ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทวงถามโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวและเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๙/๒๕๔๗, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๙/๒๕๕๑, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๒/๒๕๕๒, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๗/๒๕๕๒, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๒/๒๕๕๒) ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเนื้อหาส่วนที่สองของหนังสือดังกล่าวที่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าเช่าบ้านไปนั้นก็เพียงเป็นการได้รับสิทธิประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมิใช่เป็นเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐที่รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่รัฐโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อขึ้นแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่าคดีนี้มีข้อคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงไม่จำเป็นต้อง
วินิจฉัยประเด็นอื่นอีกต่อไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา นั้น
ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลของปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายประวิตร บุญเทียม นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ
นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์ นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๖/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางปรารธนา เกลี้ยงข้า

ผู้ฟ้องคดี

กรมบัญชีกลาง

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง(๑))

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ตอบหนังสือร้องทุกข์ ยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีนำเงิน ช.ค.บ. จำนวน ๓๘,๐๒๔.๐๕ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีรับเกินสิทธิ ไปคืนคลัง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงิน บำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย น. ผู้ตาย ตาม พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพ ผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงิน ช.ค.บ. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของนาย น. ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นว่า หนังสือของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี คืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือ มีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ ศาลเพิกถอนได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ตอบข้อร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ก็เป็นเพียงการยืนยันข้อเท็จจริง ตามหนังสือแจ้งเตือนหรือทวงถามของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุง เขต ๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เท่านั้น หากได้มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยง ได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญได้รับเงินบำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย น. ผู้ตาย มาตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๔๙ ตลอดมา ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้งดเบิกเงิน ช.ค.บ. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและต่อมาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุง เขต ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญในฐานะทายาทของนาย น. และให้นำเงินที่ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินไปจำนวน ๓๘,๐๒๔.๐๕ บาท คืนคลัง ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่สามารถคืนเงินได้ทั้งจำนวนให้มาทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ร้องทุกข์ต่ออธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย น. ตาม พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับการจ่ายเงินดังกล่าวทางราชการเป็นผู้พิจารณาจ่ายให้เองโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยใช้สิทธิร้องขอ จึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ทางราชการ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงิน ช.ค.บ. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของนาย น. ผู้เสียชีวิตในราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุง เขต ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า กรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบฐานข้อมูลการเบิกจ่ายเงินในระบบบำเหน็จบำนาญแล้วปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย น. ตาม พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงให้นำเงินที่รับเกินสิทธิส่งคืนภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่สามารถคืนเงินได้ทั้งจำนวนให้มาทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ก่อนเพื่อรอหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้จากกระทรวงการคลัง นั้น และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ตอบข้อร้องทุกข์ตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมไปนั้น มิใช่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งการ หรืออนุญาต หรืออนุมัติ หรือเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด หนังสือตอบข้อร้องทุกข์ดังกล่าว จึงยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีที่จะเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งข้อเท็จจริงและให้ความเห็นพร้อมทั้งคำแนะนำในการปฏิบัติเกี่ยวกับการคืนเงินให้แก่ทางราชการให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบ จึงยังไม่มีกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินบำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย น. ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธการคืนเงินดังกล่าวให้แก่ทางราชการเมื่อถูกทวงถาม ซึ่งเป็นสิทธิของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดีเป็นต่างหาก กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ตอบข้อร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุง เขต ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาคืนภายใน ๑๕ วัน ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบฐานข้อมูลการเบิกจ่ายเงินบำนาญพิเศษ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมกับผู้ถูกฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ตอบข้อร้องทุกข์ดังกล่าว ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทของนาย น. ซึ่งเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้ถูกฟ้องคดี

จึงได้พิจารณาจ่ายเงิน ช.ค.บ. ตาม พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบการจ่ายเงิสดังกล่าว จึงพบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงิน ช.ค.บ. ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุง เขต ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่เบิกเกินไป ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือ หรือหากไม่สามารถคืนเงินที่เบิกเกินสิทธิได้ทั้งจำนวนก็ให้มาทำหนังสือรับ สภาพหนี้ไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้บรรจุเข้ารับราชการที่สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาานครศรีธรรมราช เขต ๑ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ และได้รับบำนาญพิเศษในฐานะทายาทของนาย น. ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการโดยรับบำนาญเหตุงอายุ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงรับราชการโดยได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนที่จะมีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษในฐานะ ทายาทของนาย น. ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงิน ช.ค.บ. ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงให้ผู้ฟ้องคดีนำเงิน ช.ค.บ. ที่รับเกินสิทธิส่งคืนคลังจำนวน ๓๘,๐๒๔.๐๕ บาท หากไม่ สามารถคืนเงินที่เบิกเกินสิทธิได้ทั้งจำนวน ก็ให้มาทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ก่อนที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุง เขต ๑ เพื่อรอหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ ไม่ปรากฏว่ามีกระบวนการขู่ว่าจะใช้มาตรการบังคับอย่างไร หากผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ หนังสือดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเพียงหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี นำเงินไปชำระหนี้เท่านั้น หาได้เป็นคำสั่งตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ในอัน ที่จะ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ กรณีจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรณีนี้หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธหรือเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ดังกล่าวได้ และเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องไปดำเนินคดีฟ้องร้องเอากับผู้ฟ้องคดี ตามกฎหมายต่อไป และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ตอบข้อร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ก็เป็นเพียงการยืนยันข้อเท็จจริงตามหนังสือแจ้งเตือนหรือ ทวงถามของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุง เขต ๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เท่านั้น หาได้มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ แต่อย่างใดไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มี

สิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ
ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจาก
สารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสมชาย งามวงศ์ชน นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา
นายมนูญ ปุณฺณฤทธิยากร นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๗/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดี

นางสาวรติดา หรือจุฑามาส แก้วจุลกาญจน์

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิและเกินสิทธิ หากเป็นกรณีที่ไม่มียกเว้นกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิจึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรและมีใช่การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นอีก

ผู้ฟ้องคดีฟ้องและชี้แจงเพิ่มเติมว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการครั้งแรกในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง ๓ กลุ่มงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค ๑๓ (สงขลา) แต่ขณะนั้นสำนักงานศาลปกครองสงขลา ยังไม่เปิดทำการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงปฏิบัติหน้าที่ราชการที่สำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง

(กรุงเทพมหานคร) เรื่อยมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้าน ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการศาลปกครอง ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ อนุมัติให้เบิกจ่าย ค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน เรื่อยมาจนถึงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๓๘,๒๔๔.๕๕ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดี ทราบจากรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการขอเบิกค่าเช่าบ้านของ ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่ผู้ฟ้องคดีแต่งตั้งขึ้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เนื่องจาก เป็นข้าราชการที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งและเข้ารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการครั้งแรก ที่สำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) โดยไม่เคยเดินทางไปปฏิบัติ ราชการในต่างท้องที่ และเมื่อระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วย ค่าเช่าบ้านข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิ ได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๑๘ ของระเบียบดังกล่าวซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล เพราะไม่มีสิทธิ ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่ก่อนที่ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้ ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมอบหมายให้สำนัก บริหารการเงินและต้นทุนเบิกถอนการอนุมัติสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและเรียกคืนเงิน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกไปทั้งหมด ผู้อำนวยการสำนักบริหารการเงินและต้นทุน ปฏิบัติราชการ แทนเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ พร้อมเรียกคืนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกไปทั้งหมด จำนวน ๓๘,๒๔๔.๕๕ บาท ครบกำหนดชำระเงินคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระเงิน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรืออุทธรณ์คัดค้านคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน จำนวน ๓๘,๒๔๔.๕๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันผิดนัดคือ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันฟ้อง (วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗) เป็นเงิน ๘๘๐.๑๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๙,๑๒๔.๗๐ บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๘,๒๔๔.๕๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น และให้คืนค่าธรรมเนียมศาล แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นตรวจพิจารณาคำฟ้องแล้วเห็นว่า เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตาม พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ ฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวที่ได้รับไป กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมคืนเงินจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีต้องมีค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไป ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีโดยผู้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองได้อนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งวันที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในแต่ละเดือนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่าเช่าบ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีนับตั้งแต่นั้นวันนั้น กรณีจึงถือได้ว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในแต่ละเดือนนั้น เป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และไม่เป็นการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงในการขอเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง คณะทำงานได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน และเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองพิจารณาแล้ว

เห็นชอบด้วยกับรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ กรณีจึงถือว่าวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นวันที่มีสาเหตุอันเป็นที่มาแห่งการนำคดีมาฟ้องต่อศาล หรือเป็นวันที่เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว มิใช่เริ่มนับวันที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในแต่ละเดือน เนื่องจากตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นมา มิได้มีเหตุใดๆ ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติและเรียกคืนเงินที่เบิกจ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีไป โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียังคงเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้กับผู้ถูกฟ้องคดีอย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งโดยหลักการแล้ว วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่มีผลให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันนั้น แต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ก็อาจถือเป็นวันเดียวกันกับวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ โดยมีแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๑๙/๒๕๕๒ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๕๑/๒๕๕๒ วินิจฉัยเป็นแนวทางเดียวกัน นอกจากนี้ เงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายหรือระเบียบ นั้น เป็นเงินงบประมาณของแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารราชการสำนักงานศาลปกครอง ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งได้มาจากภาษีอากรของประชาชน การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเรียกคืนเงินดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของทางราชการจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยอายุความการฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต่อเนื่องกันมา มีระยะเวลาหลายปี นอกจากนี้ มีข้าราชการฝ่ายศาลปกครองอีกหลายราย ที่อยู่ในข่ายถูกเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและเรียกคืนเงิน ซึ่งก่อนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบและรัดกุมให้มากที่สุด เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ซึ่งต้องใช้เวลาในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด กรณีดังกล่าวถือว่า “มีเหตุจำเป็นอื่น” ที่ศาลปกครองชั้นต้นจะรับคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการที่สำนักบริหารการเงินและต้นทุนซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของผู้ฟ้องคดี และมีอำนาจอนุมัติสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการฝ่ายปกครอง ที่ปฏิบัติงานที่สำนักงาน

ศาลปกครองในส่วนกลาง มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน และเรียกคืนเงินที่เบิกจ่ายไปทั้งหมด ตามหนังสือสำนักบริหารการเงินและต้นทุน ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ถือว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงโดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความการฟ้องคดีแต่อย่างใด

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นให้รับคำฟ้องทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิรับเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านแก่ผู้ถูกฟ้องคดีไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่มีตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการใช้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ และผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสามารถอุทธรณ์และนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาล คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีก ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิและเกินสิทธิ หากเป็นกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลาภมิควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช่การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิคืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นอีกต่อไป เนื่องจากไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ นายประวิตร บุญเทียม นายสมชาย เอ็มโอช นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๖/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดี

นางศิริวรรณ คุณวงษ์ หรือพิกุลหอม

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางส่วนไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ และเป็นกรณีที่ไม่มียกกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามกิมควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการครั้งแรกในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง ๓ ฝ่ายรับฟ้อง ส่วนธุรการศาล สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค ๖ (บุรีรัมย์) ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ แต่ขณะนั้นสำนักงานศาลปกครองบุรีรัมย์ยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการที่สำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) ไปพลางก่อนจนกว่าสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาคจะเปิดทำการ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีช่วยปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง ๓ ส่วนราชการศาล สำนักงานศาลปกครองกลาง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานศาลปกครองในส่วนกลางมาโดยตลอด จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกฟ้องคดียื่นแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้าน ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองกลาง ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมีคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ เป็นต้นไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๕๖ รวม ๑๑ เดือน รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๒๗๕,๔๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีรับทราบจากรายงานของคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง ในการขอเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่ผู้ฟ้องคดีแต่งตั้งขึ้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เนื่องจากเป็นข้าราชการที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งและเข้ารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการ ครั้งแรกที่สำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) และไม่เคยเดินทางไป ปฏิบัติราชการในต่างท้องที่แต่อย่างใด เมื่อระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี ก็ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๑๘ ของระเบียบดังกล่าวซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล เพราะ ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่ก่อนที่ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การที่ผู้ฟ้องคดี อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำสั่งเพิกถอน คำสั่งอนุมัติสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน พร้อมเรียกคืนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายไปทั้งหมด จำนวน ๒๗๕,๔๐๐ บาท โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน สามสิบวันนับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ไม่ยอมชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง เลขาธิการสำนักงาน ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน จำนวน ๒๗๕,๔๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันผิดนัด คือ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ จนถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๗,๙๗๙.๐๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๘๓,๓๗๙.๐๕ บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๗๕,๔๐๐ บาท นับถัดจาก วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีโอนเงิน ค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีครั้งแรกอย่างช้าเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่าเช่าบ้านไม่ชอบ มีสิทธิเรียกเงินคืนได้ และผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนในวันดังกล่าว เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงมีขึ้นครั้งแรกอย่างช้า เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ และมีขึ้นทุกครั้งที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

ในแต่ละเดือน ต่อมา เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองทราบจากรายงานของคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงในการขอเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ดังนั้น วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ แม้จะเป็นการฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่สำหรับการฟ้องเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๑๑,๗๐๐ บาท ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๒๓,๕๐๐ บาท และเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๙๕๐ บาท (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๗,๐๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงวันฟ้อง เป็นเงิน ๑,๐๗๓.๔๓ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๘,๑๒๓.๔๓ บาท เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเฉพาะส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย รวมเป็นเงินจำนวน ๓๘,๑๒๓.๔๓ บาท

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คณะทำงานได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ซึ่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ กรณีจึงถือว่าวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นวันที่มีเหตุอันเป็นที่มาแห่งการนำคดีมาฟ้องต่อศาล หรือเป็นวันที่เกิดข้อพิพาทขึ้น การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว มิใช่เริ่มนับวันที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่าเช่าบ้านไปโดยไม่ชอบและมีสิทธิเรียกคืนได้ เนื่องจากตั้งแต่วันที่ดังกล่าวเป็นต้นมา มิได้มีเหตุใด ๆ ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติและเรียกคืนเงินที่เบิกจ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีไป โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียังคงเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้กับผู้ถูกฟ้องคดีอย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งโดยหลักการแล้ว วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่มีผลให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันนั้น แต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีก็อาจถือเป็นวันเดียวกันกับวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเรียกคืนเงินดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของทางราชการจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยอายุความการฟ้องคดี นอกจากนี้ การที่สำนักบริหารการเงินและต้นทุนซึ่งเป็นหน่วยงานของผู้ฟ้องคดี

ได้ออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนคำสั่งอนุมัติสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและเรียกคืนเงินที่เบิกจ่ายไปทั้งหมด และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งแล้วเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ นั้น ถือเสมือนเป็นการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทำให้อายุความดังกล่าวสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้น ไม่นับเข้าในอายุความนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองมีผลตามกฎหมาย อีกทั้ง การฟ้องเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น เป็นการพิจารณาสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่ใช้สิทธิเบิกมาเป็นระยะเวลาหลายปีอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีขั้นตอนการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรในหลายหน่วยงาน จึงทำให้ต้องใช้เวลายาวนานกว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั่วไปตามปกติ ระยะเวลาที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ไม่อาจคาดการณ์หรือคำนวณล่วงหน้าได้ ซึ่งถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ และเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช่การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นอีกต่อไป เนื่องจากไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลง

ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเฉพาะส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนเงิน
ค่าเช่าบ้านที่ผู้ฟ้องคดีจำให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย รวมเป็นเงินจำนวน ๓๘,๑๒๓.๔๓ บาท นั้น
ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ นายประวิตร บุญเทียม
นายสมชาย เอ็มโอช นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๔/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางนวลจันทร์ รัญเสวะ

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

หนังสือของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี
คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน
ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่ามีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง
ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการและได้เกษียณอายุราชการ
ก่อนกำหนด โดยผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนสมรสกับนาย ธ. ซึ่งรับราชการ ต่อมา นาย ธ.
ได้ถึงแก่กรรมในขณะที่เดินทางไปปฏิบัติราชการ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทจึงมีสิทธิได้รับเงิน
บำนาญพิเศษตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยได้ยื่นคำร้อง
ขอรับเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ตั้งฎีกาเบิกเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดี
ก็ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.)
ที่เบิกเกินสิทธิ และผู้ฟ้องคดีได้ผ่อนชำระคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว นอกจากนี้
หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการ ผู้ฟ้องคดีในฐานะข้าราชการบำนาญก็ได้รับเงิน
ช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ในส่วนเงินบำนาญของตนอีกจำนวนหนึ่ง
ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้เบิกจ่ายรวมเข้ากับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.)
เดิมที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินช่วย
ค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่เบิกเกินสิทธิส่งคืนคลัง โดยอ้างว่าพบว่า
ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับบำนาญพิเศษในฐานะทายาทและผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นข้าราชการ
จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ซึ่งมีการรับเงินเกินสิทธิ
ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หนังสือแจ้งให้คืนเงินจำนวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก

ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่บุคคลที่เข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการ ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.ฎ. เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการมาโดยตลอด ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดีครั้งหนึ่งแล้ว แต่ต่อมาอีก ๔ ปี ก็มาเรียกเงินคืนอีก ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบให้แน่ชัดหรือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ เพราะครั้งที่สามของผู้ฟ้องคดีถึงแก่กรรมนั้น ผู้ฟ้องคดีก็ได้แนบสำเนาบัตรประจำตัวข้าราชการให้กับผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้ว ซึ่งทุกครั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งฎีกาเบิกเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ให้ผู้รับเงินทุกคนรวมทั้งกรณีของผู้ฟ้องคดีด้วย และมีการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตลอดมา ซึ่งถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีเอง เหตุใดผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อรู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งที่ผิดพลาดแล้วจึงไม่เพิกถอนคำสั่งนั้น ปล่อยให้ล่วงเลยมาถึง ๓๑ ปี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินช่วยที่เบิกเกินสิทธินั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) เกินสิทธิส่งคืนคลัง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งการให้เจ้าหน้าที่การเงินของผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในจำนวนที่เท่าเทียมกับที่เบิกจ่ายให้กับประชาชนธรรมดาทั่วไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่เบิกเกินสิทธิส่งคืนคลังดังกล่าว จึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินคืนเท่านั้น และเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินต่อไป กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) อันเป็นการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้น และก่อให้เกิดการระงับหรือมีผลกระทบต่อสิทธิในการรับเงินดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี

หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ทำให้เกิดระงับจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่หนังสือทวงหนี้ แต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี้ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง คดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายรณัฐ ศิริยุทธวัฒน์
นายสมชาย งามวงศ์ชน นายมนูญ ปุญญกริยากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๘๘/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายปรีชา กงภูธร

ผู้ฟ้องคดี

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง ที่ ๑

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ(๓)
มาตรา ๔๒ วรรคสอง มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๗๒
วรรคหนึ่ง (๒))

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดนครพนม
เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษ
ทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ (ข้อ ๑๓๗ และข้อ ๑๔๑)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนและเพิกถอนการกระทำและนิติกรรมที่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์เมื่อพ้นระยะเวลาร้องทุกข์ตามข้อ ๑๔๑ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับกรณีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป

ราชการพร้อมดอกเบี้ย นั้น สามารถแบ่งได้เป็นสองข้อหา ซึ่งแม้จะเกี่ยวเนื่องกัน แต่ก็อาจแยกพิจารณาออกจากกันได้ โดยในข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวตามคำขอ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องข้อหานี้ต่อศาลภายในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้างต้น ไว้พิจารณาได้ ส่วนข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเยียวยาความเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ คือ วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น การนับระยะเวลา ในการฟ้องคดีนี้จึงต้องเริ่มนับระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอเบิกเงินตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องข้อหานี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ศาลจึงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในส่วนนี้ไว้พิจารณาได้ หากเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดอกคำ อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดบึงกาฬ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง อำเภอบ้านแพง จังหวัดนครพนม ได้มีความขัดแย้งกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

จึงขอย้ายออกนอกพื้นที่ ต่อมา คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม (ก.อบต. จังหวัดนครพนม) ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขานุการ ก.อบต. จังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการประจำ สำนักงานเลขานุการ ก.อบต. จังหวัดนครพนม ตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ จากนั้น ก.อบต. จังหวัดนครพนม มีมติให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ยังองค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองแวงตามเดิม และสำนักงานเลขานุการ ก.อบต. จังหวัดนครพนม ได้มีหนังสือส่งตัวผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีกลับมารายงานตัวและปฏิบัติ หน้าที่ราชการในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับไม่คืนอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจนาม ในเอกสารใดๆ และยังมีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการที่สำนักงานเลขานุการ ก.อบต. จังหวัด นครพนม เป็นเงิน ๒๕๘,๙๔๐ บาท ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็น ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติกลับเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวอีกครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งว่า อยู่ระหว่างดำเนินการหารือไปยังสำนักงานส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นอำเภอบ้านแพง แต่ยังไม่ทราบผล และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ขอรื้อไปยังต้นสังกัดอีกเป็นครั้งที่ ๒ หากการพิจารณาผลเป็นประการใด จะแจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการจงใจประวิงเวลาและสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงไม่จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงประธาน ก.อบต. จังหวัดนครพนม เพื่อร้องทุกข์กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน ผู้ฟ้องคดี และกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป ราชการให้ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด จึงนำคดี มาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเจตนาทำให้ผู้ฟ้องคดี

ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ฟ้องคดี ในระหว่างเดือนมิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวงตามปกติ และขอให้เพิกถอนการกระทำและนิติกรรมของผู้รักษาราชการแทน ที่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่ง ให้ไปปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขานุการ ก.อบต. จังหวัดนครพนม เป็นเงิน ๒๕๘,๙๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละตามที่กฎหมายกำหนด นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี มีสิทธิได้รับเงินจำนวนดังกล่าวจนถึงวันที่ชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ายู่ระหว่างการหารือแนวทางการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการไปยังหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่ได้รับ หนังสือตอบข้อหารือ และยังแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าหากได้รับหนังสือตอบข้อหารือแล้ว จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าใจว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหนังสือหารือ นั้น ก็เพื่อเป็นแนวทางในการวินิจฉัยสั่งการที่ชัดเจน เนื่องจากไม่แน่ใจในระเบียบการเบิกจ่าย แต่เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยมาพอสมควร ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการหารือและไม่มี การสั่งการในเรื่องดังกล่าว จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ร้องทุกข์ต่อประธาน ก.อบต. จังหวัดนครพนม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงสอบถาม ไปยังปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง ในฐานะตัวแทนพนักงานส่วนตำบลใน ก.อบต. จังหวัดนครพนม จึงทราบว่ากรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หารือแล้ว จังหวัดนครพนม ได้มีหนังสือตอบข้อหารือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ ส่วนการคลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทราบว่าจังหวัดนครพนมได้ตอบข้อหารือแล้วจริง และเจ้าหน้าที่ได้จัดทำฎีกาเบิกจ่ายเงินเพื่อจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการและ ได้เขียนเช็คเรียบร้อยแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติยังไม่ลงนามในเช็ค จึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดี จึงทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ร้องทุกข์ต่อประธาน ก.อบต. จังหวัดนครพนมแล้ว จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิร้องทุกข์ ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ตามข้อ ๑๔๑ ของ ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ แล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาคำฟ้องแล้วแยกพิจารณาได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ฟ้องคดี และขอให้เพิกถอนการกระทำและนิติกรรมที่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในช่วงระยะเวลาดังกล่าว กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานเลขาธิการ ก.อบต. จังหวัดนครพนม ได้ส่งตัวผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวงตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ และผู้ฟ้องคดีได้ไปลงเวลาปฏิบัติราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง ตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และมีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องทุกข์กรณีดังกล่าวต่อ ก.อบต. จังหวัดนครพนม โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.อบต. จังหวัดนครพนม ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ตามข้อ ๑๓๗ และข้อ ๑๔๑ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงประธาน ก.อบต. จังหวัดนครพนม เพื่อร้องทุกข์จึงเป็นการยื่นคำร้องทุกข์เมื่อพ้นระยะเวลาร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔๑ ของประกาศดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ไว้พิจารณาได้

สำหรับส่วนที่สอง กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจำนวน ๒๕๘,๙๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คำฟ้องในส่วนนี้

มีสองข้อหา ซึ่งแม้จะเกี่ยวเนื่องกัน แต่ก็อาจแยกพิจารณาวินิจฉัยว่าการฟ้องคดีแต่ละข้อหา เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ ออกจากกันได้ โดยในข้อหาที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการ เบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามที่ขอเบิก ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นคำขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น คำฟ้องในส่วนนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่ยื่นคำขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอนุมัติ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถ ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในข้อหานี้ต่อศาลปกครองได้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า ได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีหลังจากรับหนังสือ ร้องทุกข์ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ แล้วจึงทราบว่าจังหวัดนครพนมมีหนังสือ ตอบข้อหาหรือ และส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบก็ตาม แต่ก็ไม่มีผลทำให้ การยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้วเปลี่ยนแปลงไป ทั้งการฟ้องคดีพิพาท เกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้มีกฎหมาย กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยมิต้องดำเนินการตามขั้นตอนสำหรับแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนข้อหาที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย และมีคำขอให้ศาลเยียวยาความเสียหายโดยสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ก็คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ คือ วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้นการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีนี้จึงต้องเริ่มนับระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้บังคับบัญชาพิจารณาอนุมัติการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอทานี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอนุมัติอันเป็นวันรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดแล้ว

ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

จึงมีคำสั่งกลับ เป็นให้รับคำฟ้องในข้อหาที่สอง ที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายมนูญ ปุณฺณกริยากร นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางจรรุณีย์ ทราญคำ

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง)
พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๔)

คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับนาย ก. กับพวก มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงนายกรัฐมนตรี ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ส่งคืนทรัพย์สินหรือชดเชยราคาทรัพย์สินรวมทั้งค่าเสียหายจากการถูกรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการรังวัดออกใบจองตามสิทธิการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงพิพาท ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างซ้ำในวันที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกมีหนังสือร้องเรียนฉบับดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง โดยผู้ฟ้องคดีทราบจากคณะกรรมการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่ามีความคลาดเคลื่อนในการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิในที่ดินกับได้รับสิทธิก่อสร้างบ้านพักอาศัยพร้อมออกเลขที่บ้าน และให้ได้รับบริการสาธารณูปโภคเท่าเทียมกับราษฎรอื่น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง โดยผู้ฟ้องคดีทราบจากคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่า มีความคลาดเคลื่อนของที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ซึ่งนาย ก. น้องชายของผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท และผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับนาย ก. ยื่นคำร้องฉบับลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ต่อประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้แต่งตั้งคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาสีทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ มิได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีและนาย ก. ยังมิได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เนื่องจากรูปแบบแปลงที่ดินเดิมมีความคลาดเคลื่อนไม่สามารถบอกถึงที่ตั้งที่ดินของแปลงหวงห้ามเดิมได้ ย่อมแสดงว่าข้อพิพาทยังไม่มีผลสรุปให้เป็นที่ยุติได้ การดำเนินการดังกล่าวจึงยังเป็นเพียงขั้นตอนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเบื้องต้น ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมเชื่อว่าจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้ความเป็นธรรมกับตนเองได้ในที่สุด การที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังที่ปรากฏตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับนาย ก. กับพวก มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงนายกรัฐมนตรี ขอให้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เพื่อให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ส่งคืนทรัพย์สินหรือชดเชยราคาทรัพย์สินรวมทั้งค่าเสียหายจากการถูกรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการรังวัดออกใบจองตามสิทธิการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี

ได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ อย่างช้าในวันที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกมีหนังสือร้องเรียนฉบับดังกล่าว คือ ในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๘ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดี ในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอาจ ยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจ ใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิครอบครองที่ดิน โดยการออกเอกสารสิทธิใบจองและให้ได้รับสิทธิในการก่อสร้างบ้านพักอาศัยและออกเลขที่บ้าน พร้อมบริการสาธารณูปโภคเท่าเทียมกับราษฎรผู้อื่น นั้น เห็นว่า กรณีเป็นคำขอที่ไม่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับประเด็นพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องต่อศาลและมีใช้คำขอที่ศาลมีอำนาจ กำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๘๙/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายนนท์ วงตา

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดย
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๙
และมาตรา ๕๒ วรรคสอง)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์
หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย
ของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ
เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่
ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์
อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจาก
การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และ
เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียน
ที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท จึงมิใช่ผู้อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน
หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสำรวจจริงวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าที่ดิน
ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย.
๘๑๓ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างช้าตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี มิใช่กรณีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอายุยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากนาย ม. บิดา เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ มีบ้านเลขที่ ๕๘/๑ หมู่ที่ ๒ ตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและรับจ้างตีเหล็ก ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขับไล่ให้ราษฎรออกจากที่ดิน เนื่องจากต้องการก่อสร้างโรงพยาบาลเชียงคานในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับราษฎรคนอื่นๆ คัดค้านไม่ให้มีการรื้อถอนบ้านเรือนจนมีการกันพื้นที่บางส่วนออกและจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ถูกขับไล่มาอยู่รวมกัน ต่อมา ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสำรวจจริงวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยจะให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินในอัตราเช่าที่สูง ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านและร้องทุกข์เพื่อให้มีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินต่อมาจึงมีการแต่งตั้งคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงกรณีพิพาทที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินทำกินของราษฎร เพื่อรวบรวมเอกสารหลักฐานต่างๆ แล้วนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลย แต่ไม่มีการพิสูจน์หรือมีคำสั่งใดๆ จนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและทายาทได้รับสิทธิในที่ดินพิพาทโดยการออกเอกสารสิทธิใบจอง และมีคำสั่งคุ้มครองที่ดินและทรัพย์สินซึ่งอยู่ในการครอบครองของผู้ฟ้องคดีหรือทายาทจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเป็นที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง โดยผู้ฟ้องคดีทราบจากคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่ามีความคลาดเคลื่อนของที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะทำงานตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาในการพิสูจน์สิทธิเกี่ยวกับการครอบครองที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ตามบันทึกถ้อยคำฉบับลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลง หมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ มิได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่ได้รับผลกระทบไม่เคยเห็น ประกาศหรือเอกสารข้อเท็จจริงใดๆ จากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องการใช้ที่ดินทำโครงการต่างๆ เจ้าหน้าที่ธนารักษ์ได้เดินสำรวจจริงวัดที่ดินและแจ้งให้ผู้ครอบครองที่ดินทำสัญญาเช่าที่ดินในอัตราที่สูงจนต้องไปร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจากเอกสารท้ายคำฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๒๙๕/๒๕๕๕ และสำเนารายงานการประชุมคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เป็น กรณีที่สืบเนื่องจากการรวมกลุ่มของราษฎรจำนวน ๑๐๗ ครัวเรือน ที่ร่วมกันร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะทำงานพิสูจน์สิทธิและได้เปลี่ยนเป็นคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยมีผู้แทนในส่วน ของภาคประชาชน คือ นาย ก. ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดี เป็นคณะทำงาน ในวัน ประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แสดงเอกสารทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้เป็นสนามบิน โดยได้ชี้ ถึงขอบเขตที่ดินทั้งแปลงจำนวน ๔๘๖ ไร่ ๓ งาน จึงเป็นเอกสารแผ่นแรกที่ราษฎรได้ รับทราบว่ามีกรณีขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ไว้แล้ว กรณีจึงเป็นเพียงการเริ่มต้นในกระบวนการสืบค้นหาเอกสารหรือหลักฐานข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และด้วยเหตุว่าเอกสารตามที่อ้างในที่ประชุม ทะเบียนสงวนหวงห้าม ไม่ได้ บอกถึงที่ตั้งที่แท้จริง อีกทั้งในส่วนของผู้ฟ้องคดีและราษฎรผู้ได้รับผลกระทบ ก็ไม่มี เอกสารแสดงขอบเขตที่ตั้งของที่ดินแปลงพิพาท จึงกล่าวได้ว่าผู้ฟ้องคดีและผู้รับมอบ อำนาจ และราษฎรอื่นๆ ยังมิได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ตามที่ปรากฏใน

รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ ก็ไม่สามารถบอกถึงที่ตั้งของที่ดินแปลงหวงห้ามเดิมได้ ซึ่งหลังจากที่ได้มีการร้องทุกข์ไปยัง นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานชุดใหม่ แต่ยังไม่เคยเรียกประชุมคณะทำงานดังกล่าวเลย ย่อมแสดงว่าข้อพิพาทยังไม่มีผลสรุปให้เป็นที่ยุติได้ การดำเนินการดังกล่าวจึงยังเป็นเพียงขั้นตอนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเบื้องต้น การที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังที่ปรากฏตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี โดยเป็นการรับรายการที่ดินที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อที่ การได้มา หลักฐานหนังสือแสดงสิทธิ อาณาเขต แผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุมาลงทะเบียนที่ราชพัสดุ มีการให้รหัสและหมายเลขสำหรับที่ดินนั้น ให้ผู้มีอำนาจจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดูลงนามรับรองเป็นหลักฐาน และเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นไว้ที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ในจังหวัดซึ่งที่ราชพัสดุตั้งอยู่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการยืนยันหรือการรับรองว่าที่แปลงนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยบทนิยาม ในมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท จึงมิใช่ผู้อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการ

สำรวจรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินแปลงที่พิพาทดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างซ้ำตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี มิใช่กรณีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอายุยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาสาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙๐/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางจันทร์เพ็ญ ชัยพิลา

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง)
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ที่อาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอก จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยของมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองโดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์กรณีจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์เป็นที่ราชพัสดุ และให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ถูกต้อง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างชัดตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้อง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่าการฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ตั้งอยู่ หมู่ที่ ๒ ตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ต่อเนื่องมาจากบิดามารดาของผู้ฟ้องคดี ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยแจ้งว่าจะออกโฉนดที่ดินให้ แต่ภายหลังกลับแจ้งว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุแปลง หมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ และให้ทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้าน และไม่ยอมเช่าที่ดินดังกล่าว เนื่องจากเคยสูญเสียที่ดินที่ใช้ทำเกษตรกรรมมาก่อนและ เชื่อว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่ดินของทางราชการ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเป็นที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท โดยชอบ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำขอให้ศาลสั่งเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาทในส่วนของที่ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ครอบครองเป็นคำขอที่ศาลออกคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ และให้ทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง อย่างช้าในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิหรือประโยชน์ ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ มิได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล

หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อศาลไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดอีกต่อไป

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่ได้รับผลกระทบไม่เคยเห็นประกาศหรือเอกสารข้อเท็จจริงใดๆ จากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือราษฎรรายอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันเป็นผลจากการกระทำที่มีขอบเขตนเดียวกัน ซึ่งมีสาเหตุมาจากฐานความผิดเดียวกันในมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ ซึ่งปรากฏตามเอกสารท้ายคำฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๒๙๕/๒๕๕๕ และสำเนารายงานการประชุมคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เป็นกรณีที่สืบเนื่องจากการรวมกลุ่มของราษฎรจำนวน ๑๐๗ ครอบครัว ร่วมกันร้องทุกข์ขอให้ตรวจสอบกรณีพิพาทนี้ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิและต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ต่อเนื่องมาจนถึงคำสั่งในปัจจุบัน ในวันประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แสดงเอกสารทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้เป็นสนามบิน โดยได้ชี้ถึงขอบเขตที่ดินทั้งแปลงจำนวน ๔๘๖ ไร่ ๓ งาน ซึ่งเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นมาใหม่ จึงเป็นเอกสารแผ่นแรกที่ราษฎรได้รับทราบว่ามี การขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ไว้แล้ว แต่เป็นเอกสารที่ราษฎรไม่ยอมรับ โดยมีข้อโต้แย้งในการประชุมครั้งต่อๆ มา และด้วยเหตุว่าเอกสารดังกล่าวไม่ได้บอกถึงที่ตั้งที่แท้จริง ทั้งในส่วนของผู้ฟ้องคดีและราษฎรผู้ได้รับผลกระทบก็ไม่มีเอกสารแสดงขอบเขตที่ตั้งของที่ดินแปลงพิพาท ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นๆ ยังมิได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ โดยภายหลังจากที่ได้มีการร้องทุกข์ไปยังนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ แต่ยังไม่เคยเรียกประชุมคณะทำงานดังกล่าวเลย ย่อมแสดงว่าข้อพิพาทยังไม่ีผลสรุปให้เป็นที่ยุติได้ การดำเนินการดังกล่าวจึงยังเป็นเพียงขั้นตอนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเบื้องต้น ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมเชื่อว่าจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้ความเป็นธรรมกับตนเองได้ในที่สุด การที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังที่ปรากฏตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง
กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจ
ตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี โดยเป็นการรับ
รายการที่ดินที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อที่ การได้มา หลักฐานหนังสือแสดงสิทธิ อาณาเขต
แผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุมาลงทะเบียนที่ราชพัสดุ มีการให้รหัส
และหมายเลขสำหรับที่ดินนั้น รวมทั้งผู้มีอำนาจจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุลงนามรับรอง
เป็นหลักฐาน และเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นไว้ที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ในจังหวัด
ซึ่งที่ราชพัสดุตั้งอยู่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการยืนยันหรือการรับรองว่าที่แปลงนั้นเป็นทรัพย์สิน
ของแผ่นดินโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ
จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล
ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่
ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕
แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติ
ให้ต้องประกาศหรือแจ้งการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไปยังหน่วยงานหรือบุคคลใดเพื่อให้ได้ทราบ
ถึงการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อ
ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอกหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย
หรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่บุคคลภายนอกได้
ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดิน
ที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจาก
การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลโดยอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการ
ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทับที่ดิน
ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ กรณีจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ
การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณี
ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ผู้ฟ้องคดี

จึงมิใช่ผู้อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างชัดแจ้งตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้ง กรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัยแสงศักดิ์ นายนพต เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศวลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายกาญจน์ วงศ์อาจ

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๔ และมาตรา ๕)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓)

มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ วรรคสอง และมาตรา ๗๒)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา

ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕

แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ (ข้อ ๔

และข้อ ๖ (๑๕) (๑๖))

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๗๙)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เป็นผลให้ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวทับที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เห็นว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี โดยเป็นการรับรายการที่ดินที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อที่ การได้มา หลักฐานหนังสือแสดงสิทธิ

อาณาเขต แผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุมาลงทะเบียนที่ราชพัสดุ มีการให้รหัสและหมายเลขสำหรับที่ดินนั้น รวมทั้งผู้มีอำนาจจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุนามรับรองเป็นหลักฐาน และเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นไว้ที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ในจังหวัดซึ่งที่ราชพัสดุตั้งอยู่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการยืนยันหรือการรับรองว่าที่แปลงนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีพิพาทที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินทำกินของราษฎร โดยผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยตามคำสั่งจังหวัดเลยลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๙ และได้เข้าร่วมประชุมในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ในการประชุมครั้งนี้ ผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าได้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ดังนั้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการนำที่ดินในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วอย่างช้าที่สุดในวันที่มีการประชุม คือ ในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการ

ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอายุยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีโครงการก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในที่ราชพัสดุแปลงพิพาท ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๔ ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการดำเนินโครงการดังกล่าวถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเลย โดยขอให้เพิกถอนการอนุญาตให้ใช้ที่ดินแปลงพิพาทเพื่อก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และให้มีคำสั่งชะลอทุกโครงการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้ที่ดินแปลงพิพาทจนกว่าจะมีข้อยุติ แต่สภามณฑลตำบลเชียงคานได้มีมติอนุมัติการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อถมที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารเรียนอนุบาลตามโครงการดังกล่าว และได้มีการกุดดินราษฎรในพื้นที่ ติดประกาศประชาสัมพันธน์ตามหอกระจายข่าว และให้พนักงานเทศบาลพุดจาชมชุกคามราษฎรในพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการส่งคืนที่ดินหรือแลกเปลี่ยนที่ดินหรือชดเชยราคาทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินที่พิพาท การฟ้องคดีในข้อหานี้เป็นการอ้างว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด แต่เมื่อพิจารณาข้ออ้างที่ปรากฏตามคำฟ้องแล้ว เห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ได้อ้างสิทธิและแสดงเจตนาที่จะเข้าดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารเรียนอนุบาลในที่ดินราชพัสดุแปลงพิพาท ถือเป็นการใช้สิทธิตามที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกเลิกการเก็บค่าเช่าที่ดิน ค่าธรรมเนียมอื่นๆ และสั่งให้ส่งคืนเงินแก่ราษฎรหรือทายาท หรือชดเชยเยียวยาผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งคืนที่ดินโดยการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรผู้ร่วมฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ส่งคืนที่ดินหรือแลกเปลี่ยนที่ดินหรือชดเชยราคาทรัพย์สินแก่นาย อ. และนาง ก. ผู้ถูกบังคับให้รื้อถอนออกจากที่ดินของตนในสวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ก่อสร้างที่ทำการไปแล้วโดยมิชอบ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เร่งรัดดำเนินการด้านบริการสาธารณสุข โภค ถนน ไฟฟ้า ประปา และการบริการสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมกันนั้น เห็นว่า คำขอดังกล่าว

มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างในคำฟ้องแต่อย่างใด ส่วนคำขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการเก็บค่าเช่าที่ดิน ค่าธรรมเนียมอื่นๆ หรือการมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร เป็นคำขอที่ศาลมีอาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในส่วนคำขอดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ตั้งบ้านเลขที่ ๒๔ หมู่ที่ ๒ ตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์สืบต่อจากบิดามารดา ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในขั้นตอนการสำรวจและนำส่งที่ดินขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย เป็นผลให้ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวทับที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ โดยกล่าวอ้างว่ากระทรวงมหาดไทยได้หวงห้ามที่ดินแปลงข้างต้นไว้เพื่อเป็นสนามบินเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้มีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกเดินสำรวจรังวัดที่ดินที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยแจ้งว่าเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน หลังจากนั้น ได้มีคำสั่งอนุมัติให้ราษฎรเช่าที่ดินได้ (บางส่วน) และบางส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กันพื้นที่ดินไว้สำหรับจัดทำโครงการต่างๆ เช่น บ่อบำบัดน้ำเสีย สวนสาธารณะ โรงเรียนอนุบาล อาคารฝึกอาชีพ ฯลฯ ซึ่งมีผลกระทบต่อราษฎรที่ครอบครองที่ดินเป็นบ้านพักอาศัยจำนวน ๑๐๗ หลังคาเรือน ที่ดินเกษตรกรรมจำนวน ๒๒๒ แปลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีการประเมินการให้เช่าที่ดินในราคาที่สูง ผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจึงร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีพิพาทที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินทำกินของราษฎร โดยผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ซึ่งมีการเรียกประชุมคณะทำงานดังกล่าวหลายครั้ง แต่ยังไม่หาข้อยุติไม่ได้ ต่อมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินทำกินของราษฎร มีสาระสำคัญว่า จากการลงพื้นที่ตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงและร่วมประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ของคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การนำเอาทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุมีความคลาดเคลื่อน ข้อความในทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่รัฐบาลหวงห้าม (พ.ศ. ๒๔๘๐) และทะเบียนที่ราชพัสดุ (พ.ศ. ๒๕๒๕) มีข้อความไม่ตรงกันอย่างน้อยมีนัยสำคัญที่กระทบสิทธิในที่ดินของราษฎร มีผลทำให้ขอบเขตและที่ตั้งของที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ คลาดเคลื่อนจากทะเบียนที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐบาลหวงห้าม และทับที่ดินทำกินของราษฎร การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐมีการละเมิดสิทธิและมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อราษฎร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ดังนี้ ๑) ให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ดำเนินการพิสูจน์ขอบเขตของที่ราชพัสดุแปลงนี้ตามทะเบียนที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐบาลหวงห้ามให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้ และในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเทศบาลตำบลเชียงคานยุติการดำเนินการใดๆ ในพื้นที่ดังกล่าว ๒) ถ้าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ได้ข้อสรุปว่าที่ดินของราษฎรอยู่นอกพื้นที่ราชพัสดุ ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเลยดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร โดยใช้หลักฐานการครอบครองทำประโยชน์โดยไม่ต้องผ่านการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ราชพัสดุดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการในข้อ ๑) แล้วเสร็จ ๓) สำหรับราษฎรที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่ราชพัสดุให้พิสูจน์สิทธิโดยให้ใช้กระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วม หรือหากทางราชการไม่ประสงค์ที่จะสงวนหวงห้าม ให้พิจารณายกเลิกที่ราชพัสดุและจัดสรรที่ดินให้ราษฎรอย่างเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือติดตามทวงถามความคืบหน้าในการแก้ปัญหาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และหน่วยงานราชการต่างๆ หลายครั้ง และได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คำร้องลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ระบุว่า ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ กำหนดมาตรการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินทำกินของราษฎร แต่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหา จึงขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาฟ้องคดีต่อศาล

ยุติธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาต่อไป ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีและราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจำนวน ๔๐ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ร้องเรียนกรณีการขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินทำกินของราษฎรต่อนายกรัฐมนตรี โดยขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว และให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รายงานผลการพิจารณาคำร้องของผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่า กระบวนการปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี จึงสมควรที่จะรอผลการดำเนินการดังกล่าว ตลอดจนปฏิบัติให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ขอลงคำร้องและขอให้ดำเนินการติดตามผลการแก้ไขปัญหาตามรายงานผลการตรวจสอบที่ ๓๕๕/๒๕๕๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติให้ยุติเรื่องตามคำร้องขอให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม และให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ต่อนายกรัฐมนตรี ขอให้หมีคำสั่งเพิกถอนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ซึ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กรมธนารักษ์พิจารณาในเบื้องต้นแล้ว หากมีความคืบหน้าประการใดจะแจ้งให้ทราบในโอกาสต่อไป หลังจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเลยได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ประกอบด้วยรองผู้ว่าราชการจังหวัดเลย เป็นประธานคณะกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ และผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ก็ยังมิได้มีการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเลย คัดค้านการดำเนินโครงการก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในที่ดินแปลงพิพาท โดยขอให้เพิกถอนการอนุญาตให้ใช้ที่ดินแปลงพิพาทเพื่อก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และให้มีคำสั่งชะลอทุกโครงการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้ที่ดินแปลงพิพาทจนกว่าจะมีข้อยุติ ซึ่งต่อมาสภาเทศบาลตำบลเชียงคานได้มีหนังสือเรียกประชุมสภาเทศบาลตำบลเชียงคาน ในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เพื่อพิจารณาขออนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อถมที่ดินเพื่อใช้เป็น

สถานที่ก่อสร้างอาคารเรียนอนุบาลในพื้นที่ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ และสภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบแล้ว และได้มีการกวดขันราษฎรในพื้นที่ มีการติดประกาศประชาสัมพันธ์ตามหอกระจายข่าวและให้พนักงานเทศบาลพูดจาข่มขู่คุกคามราษฎรในพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีเกรงกลัวต่อการใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามหนังสือกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยให้ส่งคืนที่ดิน (ส่วนนอกแปลงหวงห้ามตามทะเบียนปี พ.ศ. ๒๔๘๐) ต่อเจ้าของเดิมหรือทายาท หรือราษฎรผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในปัจจุบันทั้งหมด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกเลิกการเก็บค่าเช่าที่ดิน ค่าธรรมเนียมอื่นๆ และสั่งให้ส่งคืนเงินแก่ราษฎรหรือทายาท หรือชดเชยเยียวยาผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการส่งคืนที่ดิน (ส่วนนอกแปลงหวงห้ามตามทะเบียนปี พ.ศ. ๒๔๘๐) โดยการออกเอกสารสิทธิใบจองให้กับราษฎรผู้ร่วมฟ้องคดี และ/หรือแลกเปลี่ยนที่ดิน หรือชดเชยราคาทรัพย์สิน แก่ผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินที่เป็นปัจจุบัน หรือทายาทของผู้ร่วมฟ้องคดี (ในส่วนของหน่วยงานราชการได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ไปแล้ว) และให้ยึดหลักการตามข้อเสนอแนะในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๓๕๕/๒๕๕๐ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นสำคัญ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือร่วมกันส่งคืนที่ดินหรือแลกเปลี่ยนที่ดิน หรือชดเชยราคาทรัพย์สินแก่นายอุทิศย์ ประสิทธิศิลป์ชัย ทายาทผู้ถูกละเมิดในที่ดินต่อจาก นายคำ ประสิทธิศิลป์ชัย และนางแก้ว ดางิ้ว (บิดามารดาที่เสียชีวิตแล้ว) ผู้ถูกบังคับให้หรือถอนออกจากที่ดินของตนใน ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ก่อสร้างที่ทำการไปแล้วโดยมิชอบ ซึ่งต้องชดเชยไม่น้อยกว่าราคาประเมินของกรมธนารักษ์ ณ ปัจจุบัน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ตั้งบ้านเลขที่ ๒๔ หมู่ที่ ๒ ตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในขั้นตอนการสำรวจและนำส่งที่ดินขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ปรากฏตามหนังสือกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ โดยที่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความใน พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมถึงกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความใน พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในการครอบครองที่ดิน

ของผู้ฟ้องคดี การใช้อำนาจในการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ จึงเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาทซึ่งเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ในการฟ้องคดีปกครองนั้น มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจึงร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีพิพาทที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินทำกินของราษฎร โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวด้วย และโดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามสำเนาเอกสารระเบียบวาระการประชุม (รายงานการประชุม) คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ว่า ในการประชุมของคณะกรรมการในวันดังกล่าวนี้ ได้มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เข้าประชุมด้วย ดังนั้น จึงย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ อันมีผลกระทบต่อ การครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่มีการประชุมดังกล่าว คือ ในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้มีการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้มีการส่งคืนที่ดินโดยการออกเอกสารสิทธิใบจอง หรือชดเชยราคาทรัพย์สินแก่ผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินที่เป็นปัจจุบัน ซึ่งย่อมรวมถึงตัวผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น เห็นว่า เป็นการขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในกรณีที่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด จึงเป็นกรณีการฟ้องโดยกล่าวอ้างว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีก่อให้เกิดต่อผู้ฟ้องคดีด้วย เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้จึง

เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยที่มาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ตั้งบ้านเลขที่ ๒๔ หมู่ที่ ๒ ตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย โดยครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์สืบต่อจากบิดามารดา ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รวมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในขั้นตอนการสำรวจและนำส่งที่ดินขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ตามหนังสือกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้ว่ากรณีดังกล่าวจะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เมื่อใดก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่าคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงกรณีพิพาทที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินทำกินของราษฎร ได้มีการตรวจสอบทะเบียนหวงห้ามฉบับที่จังหวัดเลยได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ประกอบกับตามสำเนาหนังสือกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นหนังสือที่มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเลยระบุว่า กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการรับที่ดินซึ่งกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามไว้เป็นสนามบิน ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เป็นแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ แล้ว แม้หนังสือฉบับดังกล่าวจะมีได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาทในคดีนี้ตั้งแต่เมื่อใด แต่ย่อมรับฟังได้ว่าได้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงพิพาทอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ อันเป็นวันที่กรมธนารักษ์มีหนังสือฉบับดังกล่าวแจ้งการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลยทราบ จึงฟังได้ว่าการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้มีการดำเนินการแล้วเสร็จตั้งแต่วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ เป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อการฟ้องคดีนี้ทั้งในส่วนที่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้น

กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว และเป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิหรือประโยชน์ที่เกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ มิได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และไม่ใช้การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

ส่วนคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกเลิกการเก็บค่าเช่าที่ดิน ค่าธรรมเนียมอื่นๆ และสั่งให้ส่งคืนเงินแก่ราษฎรหรือทายาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการส่งคืนที่ดินโดยการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรผู้ร่วมฟ้องคดี หรือแลกเปลี่ยนที่ดิน หรือชดเชยราคาทรัพย์สินแก่ผู้ครอบครองหรือทายาทของผู้ร่วมฟ้องคดี รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ส่งคืนที่ดินหรือแลกเปลี่ยนที่ดินหรือชดเชยราคาทรัพย์สินแก่นาย อ. ทายาทผู้ถูกละเมิดในที่ดินต่อจากนาย ค. และนาง ก. (บิดามารดา ที่เสียชีวิตแล้ว) ผู้ถูกบังคับให้หรือถอนออกจากที่ดินของตนในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ก่อสร้างที่ทำการไปแล้ว โดยมีขอบ ซึ่งต้องชดเชยไม่น้อยกว่าราคาประเมินของกรมธนารักษ์ ณ ปัจจุบัน ตลอดจนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เร่งรัดดำเนินการด้านบริการสาธารณูปโภค ถนน ไฟฟ้า ประปา การบริการสาธารณะ อย่างเท่าเทียมตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น กรณีเป็นคำขอที่มีได้มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลแต่อย่างใด ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่มีคำขอดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ และจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ราษฎรผู้อาวุโสหลายท่านในพื้นที่ที่ทราบถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิการครอบครองที่ดินที่พิพาท แต่ด้วยไม่ทราบถึงข้อกฎหมาย ขอบเขตและข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ทราบว่าที่ดินราชพัสดุได้อย่างไร เนื่องจากเป็นการครอบครองต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษ จนเมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงแล้ว จึงได้ทราบจากการประชุม ส่วนเอกสารที่ราษฎรมีอยู่ก็ไม่เพียงพอต่อการโต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตที่ดินและประวัติการได้ที่ดิน ส่วนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับที่ดินก็อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานภาครัฐ ราษฎรจึงได้รวมตัวกันร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใน ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งปรากฏผลการรายงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า กรณีมีความคลาดเคลื่อนของขอบเขตที่ดินราชพัสดุแปลง

หมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แสดงเอกสารการสำรวจรังวัดแนวเขตที่ดินตามหนังสือจังหวัดเลย ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ และส่งขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ตามหนังสือกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ ต่อที่ประชุม มีผู้ว่าราชการจังหวัดเลย ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และราษฎรผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นการแสดงเอกสารเท็จต่อที่ประชุม โดยได้นำเอกสารทะเบียนหวงห้ามไว้เป็นสนามบิน ฉบับสำเนาที่รับรองเอกสารจาก ผบ. ร้อย ตชด. ที่ ๒ อ้างการสำรวจการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ โดยอ้างว่ามีเครื่องบินมาลงจำนวน ๒ ลำ แต่ราษฎรไม่เชื่อว่ามีเครื่องบินมาลงจริง และเอกสารดังกล่าวมีการรับรองโดยผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง และได้ใช้เอกสารนี้สำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยราษฎรไม่ได้โต้แย้ง เนื่องจากไม่ทราบว่าเป็นเอกสารเท็จ ไม่ทราบที่ตั้ง หรือขอบเขตที่ราชพัสดุที่แท้จริง และไม่มีเอกสารหลักฐานที่จะนำมาหักล้างเอกสารดังกล่าวได้ จากเหตุผลในที่ประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีมติมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้แทนคณะทำงานในภาคประชาชนเป็นผู้รวบรวมเอกสารหลักฐาน ประวัติการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้พบหลักฐานเอกสารทางทะเบียนที่เป็นต้นฉบับจริงจากสำนักงานที่ดินจังหวัดเลย (สาขาเชียงคาน) โดยพบว่า มีถ้อยคำข้อความที่ได้ให้ความหมายของขอบเขตที่ตั้งที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏภายหลังจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รายงานผลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานอื่นเกี่ยวกับที่ตั้งของที่ดินที่เกี่ยวข้องทุกแปลงตามที่หน่วยงานของรัฐได้อ้างการสำรวจรังวัดสอบเขตในที่ดินแปลง นสล. และต่อมาได้พบเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมจากหน่วยงานของทหารเรือที่มีถ้อยคำเกี่ยวกับเนื้อที่ที่ดินไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่พิพาท โดยระบุชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของ แต่ไม่ตรงตามพื้นที่จริง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ขอใช้ที่ดินที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาทบางส่วน โดยไม่แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ ทั้งที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ขอให้ชะลอการดำเนินโครงการในที่ดินส่วนนี้ไว้ก่อน จึงเป็นการแสดงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในการใช้อำนาจที่เหนือกว่ากระทำละเมิดต่อราษฎรที่อยู่ในที่ดินดังกล่าว การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาทเป็นการกระทำโดยใช้เอกสารราชการที่เป็นเท็จ นิติกรรมการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุจึงเป็นโมฆะมาตั้งแต่ต้น ที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ จึงควรมีสถานะเดิม คือ เป็นที่ดินว่างเปล่า มิได้เป็นที่สาธารณประโยชน์ตามที่มีการขึ้นทะเบียนไว้ การนับอายุความว่าราษฎรรู้หรือควรรู้ ต้องนับได้จากการพบหลักฐานแล้วเป็นสำคัญ จากคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้บรรยายภาพรวมของกระบวนการสืบหาข้อเท็จจริง โดยมี

คณะทำงานรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ปรากฏถึงที่มาอันเป็นมูลเหตุของข้อพิพาท จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาในประเด็นนี้ด้วย ส่วนการนับอายุความ ผู้ฟ้องคดีรู้ หรือควรรู้ให้เริ่มนับจากการที่ผู้ฟ้องคดีใช้หนังสือที่ว่าการอำเภอเชียงคาน ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ในการขอความอนุเคราะห์คัดและรับรองเอกสารที่เกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ อันเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นใหม่ และเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพื่อเป็นการเยียวยาผู้ฟ้องคดีและราษฎร รายอื่นๆ รวมทั้งมีคำสั่งให้รวมคดีอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ไว้เป็นคดีเดียวกันด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กระทำการโดยประมาท เลินเล่อในการดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เป็นผลให้ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวทับที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เห็นว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี โดยเป็นการรับรายการที่ดินที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อที่ การได้มา หลักฐานหนังสือแสดงสิทธิ อาณาเขต แผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุมูลงทะเบียนที่ราชพัสดุ มีการให้รหัสและหมายเลขสำหรับที่ดินนั้น รวมทั้งผู้มีอำนาจจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุลงนามรับรองเป็นหลักฐาน และเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นไว้ที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ในจังหวัดซึ่งที่ราชพัสดุตั้งอยู่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการยืนยันหรือการรับรองว่าที่แปลงนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ที่มีสิทธิฟ้องคดี

ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อผู้ฟ้องคดี มิใช่คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีพิพาทที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินทำกินของราษฎร โดยผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงาน ตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยตามคำสั่งจังหวัดเลยลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๙ และได้เข้าร่วม ประชุมในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ในการประชุมครั้งนี้ ผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ แจ้งต่อที่ประชุมว่าได้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ดังนั้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการนำที่ดินในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง และทำประโยชน์ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วอย่างช้าที่สุด ในวันที่มีการประชุม คือ ในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือ ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการ ฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ใน ที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งไม่ปรากฏเหตุ จำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอายุยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการ ฟ้องคดี ศาลจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีโครงการก่อสร้างศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กในที่ราชพัสดุแปลงพิพาท ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะทำงานตรวจสอบ ข้อเท็จจริงตามคำสั่งลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๔ ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการดำเนิน โครงการดังกล่าวถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเลย โดยขอให้เพิกถอนการอนุญาตให้ใช้ที่ดินแปลง พิพาทเพื่อก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และให้มีคำสั่งชะลอทุกโครงการของภาครัฐที่ เกี่ยวข้องกับการขอใช้ที่ดินแปลงพิพาทจนกว่าจะมีข้อยุติ แต่สภาเทศบาลตำบลเชียงคาน ได้มีมติอนุมัติการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อถมที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารเรียนอนุบาลตาม โครงการดังกล่าว และได้มีการกดดินราษฎรในพื้นที่ ดิตประกาศประชาสัมพันธตามหอ กระจายข่าว และให้พนักงานเทศบาลพุดจามชุกคามราษฎรในพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการส่งคืนที่ดินหรือแลกเปลี่ยนที่ดินหรือชดเชยราคา ทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินที่พิพาท การฟ้องคดีในข้อหา

นี่เป็นการอ้างว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด แต่เมื่อพิจารณาข้ออ้างที่ปรากฏตามคำฟ้องแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ได้อ้างสิทธิและแสดงเจตนาที่จะเข้าดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารเรียนอนุบาลในที่ดินราชพัสดุแปลงพิพาท ถือเป็นการใช้สิทธิตามที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกเลิกการเก็บค่าเช่าที่ดิน ค่าธรรมเนียมอื่นๆ และสั่งให้ส่งคืนเงินแก่ราษฎรหรือทายาท หรือชดเชยเยียวยาผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งคืนที่ดินโดยการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรผู้ร่วมฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ส่งคืนที่ดินหรือแลกเปลี่ยนที่ดินหรือชดเชยราคาทรัพย์สินแก่นาย อ. และนาง ก. ผู้ถูกบังคับให้รื้อถอนออกจากที่ดินของตนในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ก่อสร้างที่ทำการไปแล้วโดยมิชอบ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เร่งรัดดำเนินการด้านบริการสาธารณสุข โภค ถนน ไฟฟ้า ประปา และการบริการสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมกันนั้น เห็นว่า คำขอดังกล่าวมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างในคำฟ้องแต่อย่างใด ส่วนคำขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการเก็บค่าเช่าที่ดิน ค่าธรรมเนียมอื่นๆ หรือการมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในส่วนคำขอดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙๔/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางนัยนา บุญเยี่ยม

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ วรรคสอง)

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทบที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ กรณีจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ดินราชพัสดุ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทบที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างชัดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการฟ้องคดีนี้ก็เพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอายุยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่

กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตาม
 นัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องและอ้างเอกสารประกอบคำฟ้องของนาย ก. ในคดีหมายเลข
 คำที่ ๒๙๕/๒๕๕๕ เป็นเอกสารในสำนวนคดีนี้สรุปได้ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ฟ้องคดีได้
 ครอบครองและทำประโยชน์ก่อสร้างบ้านพักอาศัยในที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่ ตั้งอยู่หมู่ที่
 ๒ ตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ได้ทะเบียนบ้านชั่วคราว เลขที่ ๓๓๓/๒๖
 เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ โดยครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากนาย ร. และนาง จ.
 บิดามารดาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากตาและยายของผู้ฟ้องคดี ซึ่ง
 ครอบครองที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๐ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ หน่วยงานของรัฐได้
 แจ้งให้บิดามารดาของผู้ฟ้องคดีทราบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐ และได้ขับไล่
 ออกจากที่ดินเพื่อก่อสร้างโรงพยาบาลเชียงคานและสำนักงานเทศบาลตำบลเชียงคาน
 ครอบครัวของผู้ฟ้องคดีจึงได้ย้ายมาอาศัยอยู่ในที่ดินพิพาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มี
 นโยบายจัดรูปที่ดินให้เป็นเขตพื้นที่อยู่อาศัย โดยให้ทำสัญญาเช่าที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 แต่บิดามารดาของผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ใช่ที่ดินของรัฐหรือที่ดินราชพัสดุ
 จึงไม่ทำสัญญาเช่า ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สำรวจรังวัดที่ดิน โดยแจ้ง
 ว่าจะออกเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินให้ แต่ต่อมากลับแจ้งว่าที่พิพาทเป็นที่ดินราชพัสดุ
 แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ และให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุให้
 ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่อาศัยและทำ
 ประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบิดามารดา ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุและเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขต
 แปลงสงวนหวงห้ามที่ใช้เป็นสนามบิน จึงได้คัดค้านและไม่ทำสัญญาเช่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความ
 เดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข
 ทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาล
 มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความ
 เดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข
 ทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง และในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้
 คัดค้านกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ราชพัสดุ
 และให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ดิน โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน
 ทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทโดยชอบ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำขอให้ศาลสั่งเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ในส่วนที่ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองเป็นคำขอที่ศาลออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ และให้ทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีควรจะรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นอย่างซ้ำ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ มิได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ซึ่งได้ร่วมกันกระทำละเมิดต่อราษฎรในภาพรวมของที่ดินทั้งแปลงซึ่งเป็นที่ดินแปลงใหญ่อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นับตั้งแต่มีการย้ายและก่อสร้างที่ว่าการอำเภอเชียงคานทับซ้อนลงบนที่ดินแปลงหวงห้ามไว้เป็นสนามบิน โดยผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่ได้รับผลกระทบไม่เคยเห็นประกาศหรือเอกสารข้อเท็จจริงใดๆ จากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น ผู้ฟ้องคดีและราษฎรออาศัยความบริสุทธิ์ใจว่าตนเป็นผู้ครอบครองและได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษ และได้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ราษฎรก่อนการนำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้แล้วหลายแปลง ที่ดินในความครอบครองของราษฎรได้ถูกแบ่งเป็นแปลงย่อย รูปแปลงที่ดินได้มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปตามการปรับตัวของความเจริญของเมือง การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ฟ้องคดีรายอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันเป็นผลจากการกระทำที่มิชอบเช่นเดียวกัน ซึ่งมีสาเหตุมาจากฐานความผิดเดียวกันในมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะ ซึ่งปรากฏตามเอกสารท้ายคำฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๒๙๕/๒๕๕๕ และสำเนา รายงานการประชุมคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากการรวมกลุ่มของราษฎรจำนวน ๑๐๗ ครอบครัว ที่ร่วมกันร้องทุกข์ขอให้ตรวจสอบกรณีพิพาทนี้ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิสูจน์สิทธิและต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อเนื่องมาจนถึงคำสั่งในปัจจุบัน โดยมีผู้แทนในส่วนของภาคประชาชน คือ นาย ก. ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีเป็นคณะทำงาน โดยมีราษฎรอื่นเข้าร่วมสังเกตการณ์ ในวันประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แสดงเอกสารทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้เป็นสนามบิน โดยได้ชี้ถึงขอบเขตที่ดินที่แปลงจำนวน ๔๘๖ ไร่ ๓ งาน ซึ่งเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นมาใหม่ จึงเป็นเอกสารแผ่นแรกที่ราษฎรได้รับทราบว่ามีกรณีขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ไว้แล้ว แต่เป็นเอกสารที่ราษฎรไม่ยอมรับ โดยมีข้อโต้แย้งในการประชุมครั้งต่อๆ มา กรณีจึงเป็นเพียงการเริ่มต้นในกระบวนการสืบค้นหาเอกสารหรือหลักฐานข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และด้วยเหตุว่าเอกสารตามที่อ้างในที่ประชุม (ทะเบียนสงวนหวงห้าม) ไม่ได้บอกถึงที่ตั้งที่แท้จริง อีกทั้งในส่วนของผู้ฟ้องคดีและราษฎรผู้ได้รับผลกระทบ ก็ไม่มีเอกสารแสดงขอบเขตที่ตั้งของที่ดินแปลงพิพาท ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีและนาย ก. ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดี และราษฎรอื่นๆ ยังมิได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ โดยที่ประชุมได้มีมติให้นาย ก. เป็นผู้แทนรวบรวมเอกสาร ประวัติการใช้ที่ดินของหน่วยงานราชการ ประวัติศาสตร์เมืองและพยานบอกเล่า ซึ่งพอสรุปในเบื้องต้นว่า รูปแปลงที่ดินเดิมมีความคลาดเคลื่อนจริงตามที่ปรากฏในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ แต่ก็ไม่สามารถบอกถึงที่ตั้งของที่ดินแปลงหวงห้ามเดิมได้ ซึ่งหลังจากที่ได้มีการร้องทุกข์ไปยังนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานชุดใหม่ แต่ยังไม่เคยเรียกประชุมคณะทำงานดังกล่าวเลย ย่อมแสดงว่าข้อพิพาทยังไม่มีผลสรุปให้เป็นที่ยุติได้ การดำเนินการดังกล่าวจึงยังเป็นเพียงขั้นตอนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเบื้องต้น ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมเชื่อว่าจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้ความเป็นธรรมกับตนเองได้ในที่สุด การที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังที่ปรากฏตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่

ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ในประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ เห็นว่า โดยที่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี โดยเป็นการรับรายการที่ดินที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อที่ การได้มา หลักฐานหนังสือแสดงสิทธิ อาณาเขต แผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุมาลงทะเบียนที่ราชพัสดุ มีการให้รหัสและหมายเลขสำหรับที่ดินนั้น รวมทั้งผู้มีอำนาจจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุลงนามรับรองเป็นหลักฐาน และเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นไว้ที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ในจังหวัดซึ่งที่ราชพัสดุตั้งอยู่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการยืนยันหรือการรับรองว่าที่แปลงนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องประกาศหรือแจ้งการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไปยังหน่วยงานหรือบุคคลใดเพื่อให้ได้ทราบถึงการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอกหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่บุคคลภายนอกได้ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์

กรณีจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ดินราชพัสดุ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างซ้ำตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอย่างอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอายุยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อศาลไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดอีกต่อไป นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙๕/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางคำพันธ์ แสนแเอา

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑ กับพวกรวม ๔ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๙)

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เข้าร่วมประชุมเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งการประชุมในวันดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งต่อที่ประชุมให้ทราบว่าได้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำที่ดินในส่วนของที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุนับเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วอย่างช้าที่สุดในวันที่มีการประชุม การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๑ งานเศษ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นที่ดินที่ได้ครอบครองต่อบิดามารดาของผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้เกิดเหตุพิพาทขึ้นซึ่งจากการรวบรวมข้อเท็จจริงทำให้ทราบว่ามีความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับซ้อนกับที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ คุ้มครองและสงวนที่ดินโดยออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือบุตรหลาน และเพิกถอนการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินและเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อตามรายงานการประชุมคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เข้าร่วมประชุมในการประชุมคณะทำงานดังกล่าวข้างต้น จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการขึ้น

ทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ออกทับซ้อนกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและใช้ประโยชน์อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วอย่างช้าที่สุดในวันที่มีการประชุมคณะกรรมการทำงานดังกล่าวข้างต้น คือ ในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ไว้พิจารณาได้ อีกทั้ง เมื่อปรากฏตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ ระบุว่ากระทรวงมหาดไทยได้มีการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินตั้งแต่วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๒ ซึ่งต่อมา มีการนำที่ดินดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ จึงย่อมฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินอย่างช้าที่สุดในวันที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีรายงานผลการตรวจสอบเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวได้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองไว้พิจารณาได้เช่นกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรหลานของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งร่วมกันกระทำการโดยมิชอบ โดยการปลอมแปลงเอกสารราชการทำให้ผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นๆ หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารสงวนหวงห้ามทางทะเบียนตัวจริง กล่าวหาว่าราษฎรบุกรุกที่หลวงผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นไม่เคยเห็นประกาศหรือมีเอกสารแจ้งข้อเท็จจริงใดๆ และสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ในวันประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แสดงเอกสารทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้เป็นสนามบินแต่เป็นเอกสารที่ราษฎรไม่ยอมรับ โดยมีข้อโต้แย้งในการประชุมครั้งต่อๆ มา กรณีจึงเป็นเพียงการเริ่มต้นในกระบวนการสืบค้นหาเอกสารหรือหลักฐานข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่แท้จริงเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เตรียมการเข้าคุกคามที่ดินของราษฎรและจึงรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่

ไม่ยินยอมแก้ไขปัญหาตามกลไกที่มีอยู่ตามกฎหมาย คดีนี้จึงยังไม่ขาดอายุความ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยในการประชุมของคณะทำงานในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งต่อที่ประชุมให้ได้ทราบว่าได้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำที่ดินในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วอย่างช้าที่สุดในวันที่มีการประชุม การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอายุยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้ง การที่กระทรวงมหาดไทยประกาศขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินอำเภอเชียงคานมิใช่กรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในสวนที่ขอให้ศาลเพิกถอนการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เช่นกัน ส่วนที่มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่งคืนที่ดินโดยออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือบุตรหลานเป็นคำขอที่ศาลมีอาจออกคำสั่งได้ตามนัยมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙๗/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางถนอม ศิริภาษณ์

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ วรรคสอง และมาตรา ๗๒)
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอกหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่บุคคลภายนอกได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ จึงถือว่า เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และคดีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท จึงมิใช่ผู้อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้น

ทะเบียนที่ราชพัสดุ ทัณฑ์ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างซ้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่น คำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการ ฟ้องคดี มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่ เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอายุยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่ กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตาม มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็น หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ราชพัสดุ ได้อ้างสิทธิเข้าดำเนินโครงการก่อสร้างสำนักงานเทศบาลตำบลเชียงคานใน ที่ดินที่ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงพิพาท รวมถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ ฟ้องคดีมาทำสัญญาเช่าที่ดิน นั้น ถือเป็นการใช้สิทธิตามที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการกระทำในฐานะผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ ตนได้สิทธิให้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ ข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการเพื่อ เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหาย จึงมิใช่การกระทำละเมิด จึงมิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรค หนึ่ง (ก) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่อาจรับคำฟ้องส่วนนี้ไว้พิจารณาได้ ส่วนที่ ขอให้หน่วยงานของรัฐรังวัดที่ดินส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง รวมถึงคำขอให้ผู้ถูกฟ้อง คดีชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นคำขอที่ไม่ เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล และเป็นคำขอที่ ศาลมีอาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีและสามีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสอง แปลง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อนำที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลข ทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ เพิกถอนทะเบียนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องรังวัดที่ดินส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง โดยถือว่ามี การครอบครองและใช้ประโยชน์ ต่อเนื่องก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ส่งคืนทรัพย์สินหรือชดเชยราคาทรัพย์สิน ในเหตุที่ไม่สามารถส่งคืนทรัพย์สินนั้นได้และให้ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อย

ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีและขอถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนา

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันมีผลกระทบต่อสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการฟ้องคดีนี้ มิได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวมาแล้ว ส่วนคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่ศาลออกคำสั่งบังคับไม่ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ตั้งที่ดินที่แท้จริง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เตรียมการเข้าคุกคามที่ดินของราษฎร และจึงรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ยินยอมแก้ไขปัญหตามกลไกที่มีอยู่ตามกฎหมาย คดียังไม่ขาดอายุความ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอกหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่บุคคลภายนอกได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ จึงถือว่า เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และคดีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่

คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท จึงมิใช่ผู้อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ที่ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างชัดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการฟ้องคดี มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอาจยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ได้อ้างสิทธิเข้าดำเนินโครงการก่อสร้างสำนักงานเทศบาลตำบลเชียงคานในที่ดินที่ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงพิพาท รวมถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาทำสัญญาเช่าที่ดิน นั้น ถือเป็นการใช้สิทธิตามที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการกระทำในฐานะผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ตนได้สิทธิให้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ ข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงมิใช่การกระทำละเมิด จึงมิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่อาจรับคำฟ้องส่วนนี้ไว้พิจารณาได้ ส่วนที่ขอให้หน่วยงานของรัฐรังวัดที่ดินส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง รวมถึงคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นคำขอที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล และเป็นคำขอที่ศาลมีอาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายพนพล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙๘/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางสาวนวลจันทร์ หมั่นแผ้ว

ผู้ฟ้องคดี

หรือนางนวลจันทร์ เพี้ยคะป่อง

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๔ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒

มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ วรรคสอง และมาตรา ๗๒)

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา

ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕

แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ (ข้อ ๔

วรรคหนึ่ง)

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา

และการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๖ (ข้อ ๖ (๑๕) และ (๑๖))

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องประกาศหรือแจ้งการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไปยังหน่วยงานหรือบุคคลใดเพื่อให้ได้ทราบถึงการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่ก็อาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่

ของบุคคลภายนอกหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แก่บุคคลภายนอกได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสำรวจจริงวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ถูกต้อง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างซ้ำตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอาจยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กันพื้นที่ราชพัสดุไว้สำหรับจัดทำโครงการต่างๆ และให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ถูกต้อง นั้น เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการใช้สิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในฐานะผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นเดียวกับเอกชนที่พึงกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ในที่ดินที่ตนได้สิทธิให้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ มิใช่การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณาได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบิน นั้น เห็นว่า การที่กระทรวงมหาดไทยประกาศขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินอำเภอเชียงคาน มิใช่กรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อันเป็นเหตุพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งที่มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในส่วนที่ขอให้ศาลเพิกถอนการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่งคืนที่ดินโดยออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือบุตรหลาน นั้น เห็นว่า เป็นคำขอที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นพิพาทและเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ตามนัยมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างบ้านพักอาศัยถาวร โดยได้ครอบครองที่ดินต่อจากนาง ว. ยายของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกเดินสำรวจจริงวัดที่ดินและแจ้งว่าเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าเป็นการแจ้งออกโฉนดที่ดินตกหล่น แต่ต่อมาได้มีคำสั่งอนุมัติให้ราษฎรเช่าที่ดินได้บางส่วน และอีกบางส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กินพื้นที่ไว้สำหรับจัดทำโครงการต่างๆ โดยให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ถูกต้อง แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประเมินราคาเช่าที่ดินในอัตราเช่าสูงมาก ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจากการรวบรวมข้อเท็จจริงทำให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับซ้อนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอลงเอกสารสิทธิที่ดินแปลงดังกล่าวได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคุ้มครองและส่งคืนที่ดินโดยออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือบุตรหลาน และให้เพิกถอนการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบิน และเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ออกโดยไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย และโดยที่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความใน พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมถึงกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความใน พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลต่างๆ ในการที่จะเข้าครอบครองหรือ ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การฟ้องโต้แย้งการขึ้นทะเบียนที่ ราชพัสดุดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลง หมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ที่ราชพัสดุแปลง ดังกล่าวทับที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เป็นคำขอที่ศาล กำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึง เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ คำสั่งดังกล่าวมิได้เจาะจงว่าจะให้มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แต่ย่อมมีผลต่อ บุคคลต่างๆ ที่จะเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นการทั่วไป จึง เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ไว้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อ สำเนาหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ที่มีถึงนายกรัฐมนตรี ร้องขอให้แต่งตั้ง คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ปราบปรามรายชื่อผู้ฟ้องคดีร่วมเป็นผู้ยื่นคำร้อง และเนื้อหาของหนังสือดังกล่าวมีการกล่าวถึง กรณีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ว่าเป็นการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการขึ้นทะเบียนที่ราช พักแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ อย่างช้าที่สุดใน วันที่มีหนังสือฉบับดังกล่าว คือในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการ ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นการฟ้องเพื่อรักษาสิทธิ หรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ มิใช่การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์

สาธารณะ และไม่ใช้การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ไว้พิจารณา สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินนั้น เห็นว่า เมื่อสำเนาหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ได้มีการกล่าวว่า จากการพิสูจน์เอกสารและข้อเท็จจริงสรุปได้ว่าขอบเขตที่ดินแปลงที่มีการสงวนหวงห้ามไว้ให้เป็นสนามบินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ นั้น ขอบเขตของที่ดินไม่ตรงตามข้อเท็จจริงและไม่ได้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์มาก่อน ทำให้รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือฉบับข้างต้น คือในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยมีคำขอให้ศาลเพิกถอนประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบิน จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และไม่ใช้กรณีที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้มีการส่งคืนที่ดินโดยการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า คำขอดังกล่าวเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ดังนั้น การที่จะให้มีการส่งคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่จะต้องมีการเพิกถอนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เสียก่อน แต่เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าศาลไม่อาจรับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวได้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้มีการคืนที่ดินโดยการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้เช่นกัน และเมื่อเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองทรัพย์สินและสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรหลานของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ร่วมกันกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้เอกสารราชการอันเป็นเท็จ ทำให้ราษฎรหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่ดินในแปลงสงวนหวงห้าม และราษฎรต้องตกเป็นผู้ถูก

กล่าวหาว่าบุกรุกที่หลวง โดยผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่ได้รับผลกระทบไม่เคยเห็นประกาศหรือเอกสารข้อเท็จจริงใดๆ จากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรออาศัยความบริสุทธิ์ใจว่าตนเป็นผู้ครอบครองและได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษ และได้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ราษฎรก่อนการนำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้แล้วหลายแปลง การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ฟ้องคดีรายอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันเป็นผลจากการกระทำที่มีขอบเขตเดียวกัน ซึ่งมีสาเหตุมาจากฐานความผิดเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นการใช้สิทธิในมาตรา ๑๓๓๖ และมาตรา ๑๓๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ การที่และสำเนาหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีร่วมเป็นผู้ยื่นหนังสือ นั้น เป็นกรณีที่สืบเนื่องจากการรวมกลุ่มของราษฎรที่ร่วมกันร้องทุกข์ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยมีผู้แทนในส่วนของภาคประชาชน คือ นาย ก. ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีเป็นคนคณะทำงาน ผู้ฟ้องคดีจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้เข้าร่วมประชุมสังเกตการณ์ ไม่มีหน้าที่โดยตรง ในวันประชุมผู้แทนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แสดงเอกสารทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้เป็นสนามบิน ซึ่งเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นมาใหม่ จึงเป็นเอกสารแผ่นแรกที่ราษฎรได้รับทราบว่ามี การขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ไว้แล้ว อีกทั้งในส่วนของผู้ฟ้องคดีและราษฎรผู้ได้รับผลกระทบ ก็ไม่มีเอกสารแสดงขอบเขตที่ตั้งของที่ดินแปลงพิพาท ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าผู้ฟ้องคดีผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดี และราษฎรอื่นๆ ยังมิได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ การที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังที่ปรากฏตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องประกาศหรือแจ้งการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไปยังหน่วยงานหรือบุคคลใดเพื่อให้ได้ทราบถึงการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่ก็อาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอกหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความ

เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แก่บุคคลภายนอกได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลโดยอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ กรณีจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ถูกต้อง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างซ้ำตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอาจยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กันพื้นที่ราชพัสดุไว้สำหรับจัดทำโครงการต่างๆ และให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ถูกต้อง นั้น เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการใช้สิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในฐานะผู้ใช้

ประโยชน์ในที่ดินเช่นเดียวกับเอกชนที่พึงกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ในที่ดินที่ตนได้สิทธิให้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ มีใช้การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงมีอาจรับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณาได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบิน นั้น เห็นว่า การที่กระทรวงมหาดไทยประกาศขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินอำเภอเชียงคาน มิใช่กรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอันเป็นเหตุพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งที่มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในส่วนที่ขอให้ศาลเพิกถอนการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่งคืนที่ดินโดยออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือบุตรหลาน นั้น เห็นว่า เป็นคำขอที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นพิพาทและเป็นคำขอที่ศาลมีอาจออกคำสั่งได้ตามนัยมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙๙/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางคำตัน เข้มแก้ว

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง)

ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับนาย ก. กับพวก มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงนายกรัฐมนตรีขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เพื่อให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ส่งคืนทรัพย์สินหรือชดเชยราคาทรัพย์สิน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างซ้ำในวันที่ผู้ฟ้องคดีกับพวก มีหนังสือร้องเรียนฉบับดังกล่าว คือ ในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินแปลงพิพาทเนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ๒ งานเศษ ต่อจากนาย ส. ซึ่งได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวมากกว่า ๕๐ ปี โดยได้ทำการเกษตรปลูกพืชไร่มาโดยตลอด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้ร่วมกันขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ตามหนังสือกรมธนารักษ์

ที่ กค ๐๔๐๕/๓๒๒๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกำหนดเขตที่ดินคลาดเคลื่อนทับซ้อนกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ก่อน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคุ้มครองและสงวนที่ดิน โดยออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือบุตรชาย และเพิกถอนทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้เป็นสนามบิน และเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องเสียหาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนาหนังสือที่นาย ก. ในฐานะผู้แทนของผู้ร้องทุกข์ จำนวน ๔๐ ราย ร้องขอต่อประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามรายงานผลการตรวจสอบกรณีพิพาทลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งมีรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เข้าร่วมลำดับที่ ๒๐ ร่วมกับผู้ร้องทุกข์รายอื่น ซึ่งเป็นสำเนาเอกสารประกอบคำฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๒๙๕/๒๕๕๕ ที่ศาลได้มีคำสั่งให้นำมาเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา ในคดีนี้ รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการที่ได้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่มีการยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าว คือ ในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีมิใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่เป็นอุปสรรคขัดขวางตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามนัยมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ไว้พิจารณาได้ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบิน ซึ่งต่อมามีการนำที่ดินดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ปรากฏตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการที่ได้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันยื่นข้อร้องเรียนฯ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่ใช่ว่ากรณีนี้ศาลจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน ส่วนที่

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ส่งคืนที่ดินโดยการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า สิทธิของผู้ฟ้องคดีในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองย่อมเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นคนละส่วนกับข้อพิพาทว่าการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดี มีคำขอให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองไว้พิจารณาได้เช่นกัน จึงมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ซึ่งได้ร่วมกันกระทำการ โดยมีชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้ออกสารราชการอันเป็นเท็จมาแสดง ทำให้ผู้ฟ้องคดี และราษฎรอื่นๆ เชื่อว่าเป็นเอกสารที่ดินในแปลงสงวนหวงห้ามไว้เดิม โดยการเข้าสำรวจ รังวัดที่ดินในครอบครองของราษฎรไปก่อสร้างโรงพยาบาลเชียงคาน โดยนำส่งขึ้นทะเบียน เป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตั้งใจใช้อำนาจปิดบัง และฉ้อฉลที่ดินที่ราษฎรครอบครองให้มีสถานะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยมิชอบ การฟ้องคดีนี้มีใช้การฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ การฟ้องคดีนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ที่ผู้ฟ้องคดีและนาย ก. ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดี และราษฎรอื่นๆ ยังมีไม่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ในวันประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แสดงเอกสารทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้เป็นสนามบิน โดยได้ชี้ถึงขอบเขตที่ดินทั้งแปลง จำนวน ๔๘๖ ไร่ ๓ งาน ซึ่งเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นมาใหม่ จึงเป็นเอกสารแผ่นแรกที่ราษฎร ได้รับทราบว่ามี การขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ไว้แล้ว แต่เป็นเอกสารที่ราษฎรไม่ยอมรับ โดยมีข้อโต้แย้งในการประชุมครั้งต่อๆ มา กรณีจึงเป็นเพียง การเริ่มต้นในกระบวนการสืบค้นหาเอกสารหรือหลักฐานข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยที่ประชุมได้มีมติให้นาย ก. เป็นผู้แทนรวบรวมเอกสาร ซึ่งหลังจากที่ได้มีการร้องทุกข์ไปยัง นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานชุดใหม่ แต่ยังไม่เคยเรียกประชุม คณะทำงานดังกล่าวเลย ย่อมแสดงว่าข้อพิพาทยังไม่มีผลสรุปให้เป็นที่ยุติได้ การดำเนินการ ดังกล่าวจึงยังเป็นเพียงขั้นตอนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเบื้องต้น การที่อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังที่ปรากฏตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ โดยผู้มีอำนาจจัดทำทะเบียน ที่ราชพัสดุลงนามรับรองเป็นหลักฐาน และเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นไว้ที่สำนักงานธนารักษ์

พื้นที่ในจังหวัดซึ่งที่ราชพัสดุตั้งอยู่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการยืนยันหรือการรับรองว่าที่แปลงนั้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การขึ้นทะเบียน ที่ราชพัสดุจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้น ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพ ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียน จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียน ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับนาย ก. กับพวก มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงนายกรัฐมนตรีขอให้แต่งตั้งคณะทำงาน ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ เพื่อให้เพิกถอน การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท ส่งคืนทรัพย์สินหรือชดเชยราคาทรัพย์สิน รวมทั้ง ค่าเสียหายจากการถูกรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการรังวัด ออกใบจองตามสิทธิการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี ได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ อย่างช้าในวันที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกมีหนังสือร้องเรียนฉบับดังกล่าว คือ ในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวาง ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบิน นั้น เห็นว่า การที่กระทรวงมหาดไทยประกาศขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินอำเภอยางชุมน้อย เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๗๒ มิใช่กรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนเสียหาย อันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อันเป็นเหตุพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย

ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนการประกาศ
หวงห้ามที่ดินไว้เป็นสนามบินต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.
จัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีที่ขอให้มีการสั่งส่งคืนที่ดินโดยออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่
ผู้ฟ้องคดีหรือบุตรชาย นั้น เห็นว่า กรณีเป็นคำขอที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นพิพาท
ที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลและเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามนัยมาตรา ๗๒
แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา
และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางรัตนาภรณ์ รักษาชาติ

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาและไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง)
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๗๐ ข้อ ๗๙ และข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง)

ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างช้าในวันที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกมีหนังสือร้องเรียน คือ ในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ก็มีใช้คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นคำขอที่ไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๗๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามนัยข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน และเมื่อคดีนี้

เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น การพิจารณามีคำสั่งรวมคดีเข้าด้วยกัน ย่อมเป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่จะพิจารณาตามนัยข้อ ๗๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ๓๓๓ ที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อยู่ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องคืนสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทหรือชดเชยราคาทรัพย์สินตามราคาประเมินในปัจจุบันให้แก่ผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิในการครอบครองที่ดินพิพาทจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเป็นที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีได้เจาะจงว่าจะให้มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แต่ย่อมมีผลต่อบุคคลต่างๆ ที่จะเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นการทั่วไป จึงเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีได้ โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบจากคณะทำงานพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงตามสำเนานหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ ของผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๔๐ คน ที่มีถึงนายกรัฐมนตรี โดยเนื้อหาของหนังสือมีการกล่าวถึงการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ๓๓๓ ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓

อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ อย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือฉบับดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องคืนสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทหรือชดเชยราคาทรัพย์สินตามราคาประเมินในปัจจุบันให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดเลย สาขาเชียงคาน ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๖ ว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ จริง โดยบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แจ้งการครอบครองเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ กรณีจึงรับฟังได้ในเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินแปลงพิพาทโดยมีหลักฐาน ส.ค. ๑ ตามที่กล่าวอ้างจึงมีลักษณะเป็นการฟ้องคดีเพื่อติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนตามนัยมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมสามารถฟ้องคดีในข้อหานี้ และศาลปกครองชั้นต้นสามารถรับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

สำหรับคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิในการครอบครองที่ดินพิพาทจนกว่าจะมีคำพิพากษาเป็นที่สุด นั้น เห็นว่า การขอให้ศาลมีคำสั่งในลักษณะดังกล่าวเป็นการขอให้ศาลมีคำสั่งในเรื่องที่เกี่ยวกับผลซึ่งจะเกิดขึ้น ต่อเมื่อได้มีการวินิจฉัยประเด็นพิพาทในคดีนี้ก่อน ประกอบกับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าการให้คำสั่งที่พิพาทมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไข ในภายหลังตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๙ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กรณีจึงเป็นคำขอที่ไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอตามนัยข้อ ๗๐ แห่งระเบียบเดียวกัน ศาลจึงไม่อาจรับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่หนึ่ง และไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีและราษฎรได้มีการรวมตัวกันร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิสูจน์สิทธิในที่ดิน โดยในวันประชุมคณะทำงาน สรุปข้อมูลในเบื้องต้นได้ว่ารูปแบบที่ดินเดิมมีความคลาดเคลื่อนจริงตามที่ปรากฏในรายงานผลการตรวจสอบการ

ละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ในรายงานดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถแสดงที่ตั้งของที่ดินแปลงหวงห้ามเดิมได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีมติกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหา โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงดำเนินการพิสูจน์ขอบเขตของที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานนี้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีได้เรียกประชุมเพื่อให้คณะกรรมการได้เสนอการแก้ไขปัญหา ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ยอมเชื่อโดยบริสุทธิ์ใจว่า คงต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาพิพาทนี้ และให้ความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีได้ในที่สุด การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ชอบแล้วในหลักการเบื้องต้น แต่การกำหนดอายุความ ต้องใช้อายุความที่มากกว่าเพื่อเป็นคุณต่อผู้ฟ้องคดี ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่มีชอบโดยเข้าคุกคามและแจ้งความดำเนินคดีอาญากับราษฎรหลายครั้งและไม่ปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขปัญหาตามมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงถือเป็นการแสดงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่ได้ร่วมกันสร้างเงื่อนไขให้ราษฎรต้องเป็นผู้เสียกรรมสิทธิ์เป็นการถาวร โดยอาศัยอำนาจที่เหนือกว่าราษฎรเข้ากอนิติสัมพันธ์โดยอนุวัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เข้าคุกคามและจงใจละเมิดต่อคำสั่งและมติที่ประชุมของตนเอง อันเป็นสาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีต้องขออำนาจศาลเพื่อขอคุ้มครองเป็นการชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และเดินเผชิญสืบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในประเด็นคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งมีคำสั่งให้รวมคดีเป็นคดีเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีรายอื่นๆ

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ กรณีจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อย่างซ้ำในวันที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกมีหนังสือร้องเรียน คือ ในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดี

นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ก็มีข้อคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิในการครอบครองที่ดินพิพาทไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเป็นที่สุด เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นคำขอที่ไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๗๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองสูงสุดจึงเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามนัยข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รวมคดีเป็นคดีเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีรายอื่นในเหตุที่พิพาทเดียวกัน นั้น เห็นว่า เมื่อคดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น การพิจารณามีคำสั่งรวมคดีเข้าด้วยกัน ย่อมเป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่จะพิจารณาตามนัยข้อ ๗๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๓๕/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางจิตาภรณ์ วงตามี

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงการคลัง ที่ ๑

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เลย ที่ ๒

จังหวัดเลย ที่ ๓

เทศบาลตำบลเชียงคาน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๗๒)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)

การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำที่ดินในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วอย่างช้าในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่ นาย ก. ในฐานะตัวแทนของผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ปลูกบ้านพักอาศัย ไม่มีเลขที่ในที่ดิน เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๒ ตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำที่ดินที่สงวนหวงห้ามขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้ก่อสร้างโรงพยาบาลเชียงคาน โดยขบไล่ญาติพี่น้องของผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดิน ต่อมา ประมาณต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีโครงการก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลโดยระบุที่ตั้งในส่วนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการดำเนินโครงการดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลย และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคุ้มครองที่ดินและทรัพย์สินซึ่งอยู่ในการครอบครองของผู้ฟ้องคดีหรือทายาทจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเป็นที่สุด และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิในการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน ๑ ไร่ ในปัจจุบัน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านโครงการก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่จะดำเนินการในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลย จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีควรจะรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสิทธิครอบครองไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วอย่างช้าในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ร่วมกันกระทำละเมิดต่อราษฎรในภาพรวมของที่ดินทั้งแปลงซึ่งเป็นที่ดินแปลงใหญ่อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่ได้รับผลกระทบไม่เคยเห็น

ประกาศหรือเอกสารข้อเท็จจริงใดๆ จากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น การที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งที่ปรากฏตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี โดยเป็นการรับรายการที่ดินที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อที่ การได้มา หลักฐานหนังสือแสดงสิทธิ อาณาเขต แผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุมาลงทะเบียนที่ราชพัสดุ มีการให้รหัสและหมายเลขสำหรับที่ดินนั้น รวมทั้งผู้มีอำนาจจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดูลงนามรับรองเป็นหลักฐาน และเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นไว้ที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ในจังหวัด ซึ่งที่ราชพัสดุตั้งอยู่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการยืนยันหรือการรับรองว่าที่แปลงนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องประกาศหรือแจ้งการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไปยังหน่วยงานหรือบุคคลใดเพื่อให้ได้ทราบถึงการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอกหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่บุคคลภายนอกได้ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องโดยอ้างเอกสารประกอบคำฟ้องของนาย ก. ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๙๕/๒๕๕๕ เป็นเอกสารในสำนวนคดี และได้อ้างในคำร้องอุทธรณ์ว่า นาย ก. เป็นผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่เข้าร่วมประชุม คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยในวันประชุม

ผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งต่อที่ประชุมให้ได้ทราบว่าได้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ ไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะตัวการจึงต้องผูกพันในกิจการอันตัวแทนได้ทำไปภายในขอบอำนาจ กรณีจึงย่อมต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำที่ดินในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ลย. ๘๑๓ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วอย่างช้าในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่ นาย ก. ในฐานะตัวแทนของผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมคณะทำงานฯ ดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไปเท่านั้น มิใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งกรณีไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอายุยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายพนพล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนาการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๓๐/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางมณฑลภรณ์ ท่องใหญ่

ผู้ฟ้องคดี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ ที่ ๑

อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีกระทำการกรอกข้อความอันเป็นเท็จลงในใบสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และจรรยาบรรณ ทำหน้าที่แทน ก.พ.อ. พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกรอกข้อความอันเป็นเท็จในเอกสารราชการว่าตนเองเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ทั้งที่ความจริงเกิดในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ แต่ผู้ฟ้องคดีได้พยายามแก้ไขข้อมูลวัน เดือน ปีเกิดให้ถูกต้องเริ่มตั้งแต่กลางปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ก่อนที่จะเกษียณอายุราชการตามความจริง และได้ขอลาออกจากราชการ แต่ผู้บังคับบัญชาขอร้องให้อยู่ช่วยราชการไปก่อน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอลาออกอีกครั้งเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ และเมื่อลาออกไปแล้วยัง

แสดงเจตจำนงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ให้ถูกต้องอีก จึงไม่น่าจะถือ เป็นความชั่วร้ายถึงขนาดที่จะถูกลงโทษทางวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งงดโทษ ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทหารหรือไปยังกรมบัญชีกลาง ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องคืน เงินเดือนและค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ หรือไม่ กรมบัญชีกลางได้รับการตอบข้อหารือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยเหตุเกษียณอายุราชการไม่มีสิทธิ ได้รับเงินเดือนแต่จะมีสิทธิได้รับบำนาญตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องเรียกเงินดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับคืน และจ่ายเงินบำนาญให้ต่อไป หลังจากนั้น ได้มีหนังสือ (บันทึกข้อความ) กองคลัง ฝ่ายบัญชีและงบประมาณแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ทราบถึงการตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน ๑,๑๖๓,๐๐๕ บาท ซึ่งเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับ จากการเกษียณเกินอายุจริงมาชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ใช้เงินดังกล่าว จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจในการเรียกเงินดังกล่าวและเห็นควรเพิกถอนคำสั่งเรียกเงินคืนทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า คณะกรรมการอุทธรณ์มีความเห็นต่างจากคำตอบข้อหารือ ของกรมบัญชีกลาง จึงส่งสำนวนอุทธรณ์ไปยังเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือ (บันทึกข้อความ) กองคลัง ฝ่ายบัญชีและงบประมาณที่แจ้งถึงการตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางและเพิกถอน หนังสือตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง พร้อมทั้งเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน ๑,๑๖๓,๐๐๕ บาท ไปชำระคืน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระนั้น เป็นเพียงการทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืน และเพื่อประโยชน์ในการคำนวณดอกเบี้ยในกรณีผิดนัดชำระหนี้เท่านั้น หาได้มีผลเป็น การสร้างนิติสัมพันธ์อันถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด สำหรับหนังสือที่กรมบัญชีกลางตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้อง นำเงินเดือนและค่าตอบแทนตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับคืนให้แก่ทางราชการหรือไม่ เป็นเพียงการให้ความเห็นหรือ คำปรึกษา ห้ามมีผลต่อผู้ฟ้องคดีหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ ส่วนหนังสือ (บันทึกข้อความ) กองคลัง ฝ่ายบัญชีและงบประมาณที่ส่งหนังสือตอบข้อหารือ ของกรมบัญชีกลางไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นเพียงการแจ้งผลการหารือระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

กับกรมบัญชีกลางมิได้มุ่งสร้างนิติสัมพันธ์ อันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีไม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง อันจะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๒ มาชำระที่กองคลัง มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดหนี้สินโดยนี้ดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้วตามมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้เวลาพิจารณาอุทธรณ์เป็นระยะเวลา ๖ เดือน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสมชาย งามวงศ์ชน นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา นายมนูญ ปุญญกริยากร นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๔๘/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางสาวปัทมา หรือปัทมาส มีครองธรรม

ผู้ฟ้องคดี

เลขาธิการพระราชวัง ที่ ๑

คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ที่ ๒

อ.ก.พ. กระทรวงของสำนักพระราชวัง ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๒๓)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙)
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (มาตรา ๓๕ และมาตรา ๑๒๗)
พ.ร.ฎ. ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๖)

การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง อยู่ในพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถวายแก่พระมหากษัตริย์และทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวตามพระราชอัธยาศัย ดังนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามบทบัญญัติ ในมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบ มาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เห็นได้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วย กฎหมายของการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง มิใช่คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองจึง ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ลงโทษไล่ออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี มูลเหตุเกิดจากการเสนอรายงาน การสอบสวนข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จของนาย ร. ซึ่งมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน

จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี มีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่โครงการส่วนพระองค์ สวนจิตรลดา เพียงหน้าที่เดียว และสั่งพักราชการรวมทั้งถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ในชั้นสอบข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับโอกาสให้ชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ ส่วนในชั้นสอบสวนทางวินัยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สรุปข้อเท็จจริงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและเป็นโทษแก่ ผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยพยานบุคคลที่เป็นปรปักษ์กับผู้ฟ้องคดีและต่างได้รับประโยชน์จากนาย ร. มาเป็นเหตุในการกล่าวหาผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีพยานบุคคลและพยานเอกสาร ที่สามารถหักล้างได้ว่าไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการทางไปรษณีย์ จึงอุทธรณ์คำสั่งและได้รับการแจ้งผลการอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กระบวนการสืบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดจากอคติเป็นการสรุปความผิด ไม่ตรงกับข้อกล่าวหาโดยไม่ปรากฏว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายมาตราใด และเป็นการสรุปเกินกว่าข้อกล่าวหาโดยมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดี ไม่มีโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นอกจากนี้ นาย ข. และผู้ฟ้องคดีมีความผิดที่แตกต่างกันอย่างมาก แต่ได้รับโทษเดียวกัน จึงเป็นการตัดสินที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง จึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่ามีความประสงค์จะฟ้อง อ.ก.พ. กระทรวงของสำนักพระราชวังด้วย ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องแล้วกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวงของสำนักพระราชวัง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๑๒๗ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๗ เห็นได้ว่า กรณีการให้ข้าราชการ พลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้เป็นของพระมหากษัตริย์ในฐานะ ประมุขแห่งราชอาณาจักร และเป็นอำนาจที่มีอยู่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือน ในพระองค์ กรณีมิใช่อำนาจที่รัฐหรือผู้แทนในการใช้อำนาจรัฐมีอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง กรณีจึงมิใช่ การใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อศาลส่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่อยมา จึงให้เพิกถอน กระบวนพิจารณาที่มีมาทั้งหมด ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่าย คดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า กระบวนการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พลเรือนในพระองค์เป็นไปตาม พ.ร.ฎ. ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ฯ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือ อ.ก.พ. กระทรวงของสำนักราชเลขาธิการ แล้วแต่กรณี เป็นองค์การบริหารงานบุคคลเพื่อพิจารณาเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตั้งเช่น องค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการในแต่ละประเภทเช่นเดียวกัน ต่างกันแต่เพียงผล การพิจารณาขององค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในพระองค์ต้องมีการนำ ความขึ้นกราบบังคมทูลลักษณะการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ เช่นเดียวกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจดำเนินกิจการทางปกครอง นอกจากนั้น การมีพระบรมราช วินิจฉัยย่อมต้องมีบุคคลเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติยกอุทธรณ์ ในเวลาต่อมา ย่อมเป็นการยืนยันได้ชัดเจนว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจ ทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้ง มาตรา ๑๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชอัธยาศัยแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อพิพาทนี้จึงอยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ส่วนการที่นายกรัฐมนตรีในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสำนักพระราชวัง ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นข้าราชการพลเรือน ในพระองค์ และได้มีประกาศ เรื่อง ให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงพิธีการในการรับสนอง พระบรมราชโองการ อันเป็นส่วนหนึ่งของนิติประเพณีตามแนวทางการปกครองในระบบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงเป็นเพียงการรับรองกระบวนการ
 อุตสาหกรรมคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น หาเป็นเหตุให้คำสั่งไล่ออกจากราชการและกระบวนการ
 พิจารณาอุตสาหกรรม รวมถึงกระบวนการในการรับสนองพระบรมราชโองการมิใช่การใช้อำนาจ
 ทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลทบทวน
 การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม มิใช่ทบทวนตรวจสอบการใช้พระราชอำนาจ
 ของพระมหากษัตริย์ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
 ที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา
 และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการพลเรือน
 ในพระองค์พ้นจากตำแหน่งอยู่ในพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภายแต่พระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจ
 ดังกล่าวตามพระราชอัธยาศัย ดังนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจพิจารณาพิพากษาของ
 ศาลปกครองตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เห็นได้ว่า
 คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการพลเรือน
 ในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง
 ตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา
 พิพากษาของศาลปกครอง

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายวิษณุ วัลญญ นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายสมชาย เอ็มไอช
 นายสมชัย วัฒนการุณ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๘/๒๕๖๐ (ประชุมใหญ่)

นายมงคล ศรีวิวัฒน์

ผู้ฟ้องคดี

อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ ๑

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ ๒

นายกสภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ ๓

สภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๓๖)

ข้อหาที่ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวมาก่อนแล้ว โดยคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นการฟ้องคดีที่มีคู่กรณีเดียวกัน มีสภาพแห่งข้อหา ข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา และคำขอบังคับในเรื่องเดียวกันกับคดีนี้ กรณีจึงเป็นการฟ้องซ้อน ต้องห้ามตามข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับข้อหาที่ฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น เมื่อระเบียบดังกล่าว ประกาศเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งจะตรงกับวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งอาจารย์ ประจำภาควิชาปรัชญาและศาสนา คณะมนุษยศาสตร์ ในสังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกัน ดำเนินการออกระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยข้อ ๓๕ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้นำประกาศมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับไปพลางก่อนจนกว่าจะมี ประกาศฉบับใหม่มาใช้บังคับแทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าสอนเกินภาระงานสอน ขัดกับระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอน ในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้ผู้ฟ้องคดีและคณาจารย์อื่นๆ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่สามารถเบิกค่าสอนเกินภาระงานสอนตามแนวทางของระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ และเพิกถอนระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้นำประกาศดังกล่าวมาใช้

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด คือ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศหลักเกณฑ์การจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งปัจจุบัน มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประกาศยกเลิกไปแล้ว ส่วนคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลในคดีนี้ คือ ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหลักเกณฑ์การจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ กล่าวคือ แม้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งให้เพิกถอนประกาศหลักเกณฑ์ การจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็ไม่มีผลเป็นการยกเลิกเพิกถอนหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน รายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่จะทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีและบุคลากร คนอื่นๆ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒระงับสิ้นไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี ต่อศาลโดยมีคำขอแยกเป็น ๒ ข้อหา คือ ข้อหาที่ ๑ ขอให้ศาลเพิกถอนประกาศ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ และข้อหาที่ ๒ ให้เพิกถอนระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้นำประกาศดังกล่าวมาใช้ เมื่อปรากฏว่า

คำขอในข้อหาแรกนั้น ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๒๖/๒๕๕๕ ขอให้เพิกถอนประกาศมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง หลักเกณฑ์การจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เนื่องจากเห็นว่าประกาศดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าสอนเกินภาระงานสอนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เป็นคดีนี้อีก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ และเพิกถอนระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้นำประกาศดังกล่าวมาใช้ เพราะเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าสอนเกินภาระงานสอนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับปรากฏในสารบบความของศาลว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด ในคดีคำร้องที่ ๔๑๔/๒๕๕๕ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และเป็นการฟ้องที่มีคู่กรณีเดียวกันกับคู่กรณีในคดีนี้ รวมทั้งเป็นคดีที่มีสภาพแห่งข้อหา ข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา และคำขอบังคับในเรื่องเดียวกันกับคดีนี้ กรณีจึงเป็นการฟ้องซ้อน ต้องห้ามตามข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

สำหรับคำขอในข้อหาที่ ๒ ที่ขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้นำประกาศดังกล่าวมาใช้ นั้น เห็นว่า トラบไต่ที่ระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้นำประกาศมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาใช้นั้น ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ผู้ฟ้องคดีก็อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากระเบียบดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนระยะเวลาการฟ้องคดี เห็นว่า เมื่อระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วย

เงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกาศเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงถือว่าวันดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งจะตรงกับวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ฉะนั้น การที่ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ที่ศาลปกครอง ชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้อง ขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อไป

องค์คณะ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายวิษณุ วัลญญ นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายสมชาย เอ็มโอช นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๗/๒๕๖๐ (ประชุมใหญ่)

พระวิกรม ธรรมเตโช (ปักกะสีนัง)

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าคณะจังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต)

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๗๖)
รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๖๓)
พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (มาตรา ๒๗)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง)

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กฎมหาเถรสมาคมข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ออกคำสั่งตามคำสั่งให้สละสมณเพศจึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าคณะตำบลศรีสมเด็จ (ธรรมยุต) อำเภอศรีสมเด็จ จังหวัดร้อยเอ็ด และเป็นผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดประชาคมวนาราม (ป่ากุง) มีเรื่องขัดแย้งกับเจ้าอาวาสวัดประชาคมวนาราม (ป่ากุง) ทำให้มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีข่มขู่เจ้าอาวาสวัดประชาคมวนาราม (ป่ากุง) จัดตั้งบริจาคน และมีการขับไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากวัด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอความเป็นธรรมในเรื่องดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งคณะสงฆ์จังหวัดร้อยเอ็ด ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าคณะตำบลศรีสมเด็จ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศ เนื่องจากประพฤติล่วงพระธรรมวินัยเรื่องเดียวกันหรือหลายเรื่องเป็นอาจฉิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตามกฎหมายมหาเถรสมาคมฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ข้อ ๓ (๑) กำหนดให้การทำหน้าที่จะให้พระภิกษุสละสมณเพศได้ต้องมีการรายงานความประพฤติตามลำดับ โดยเริ่มจากเจ้าอาวาสวัดที่พระภิกษุรูปนั้น

พำนักหรืออาศัยรายงานขึ้นไปยังเจ้าคณะอำเภอที่พระรูปนั้นสังกัด จากนั้น เจ้าคณะอำเภอก็จะวินิจฉัยว่า ให้สละสมณเพศหรือไม่แล้วแต่กรณี แต่กรณีของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีการรายงานการประพฤติล่วงละเมิดธรรมวินัยตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ตามลำดับชั้นจนถึงเจ้าคณะอำเภอที่ผู้ฟ้องคดีสังกัด คำสั่งคณะสงฆ์จังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเถรสมาคม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งคณะสงฆ์จังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) และขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้ชั่วคราวจนกว่าคดีจะเสร็จสิ้น เนื่องจากหากคำสั่งนี้มีผลบังคับอยู่ พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรศรีสมเด็จต้องดำเนินคดีให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศทันที ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศแล้วย่อมไม่อาจที่จะกลับมาอยู่ในสถานะเดิมซึ่งมีพรรษา ๒๗ พรรษาได้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ สำหรับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาท เมื่อศาลได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตำแหน่งเจ้าคณะจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายมูลเหตุในการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งโดยอาศัยมาตรา ๑๕ จัตวา วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ได้ระบุไว้เฉพาะแต่พระภิกษุหรือสามเณรเท่านั้น จึงเป็นการบังคับแก่บุคคลทั่วไปด้วย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดพระธรรมวินัย และไม่ได้ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดพระวินัย แต่เป็นกรณีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ (๑) ของกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ซึ่งการดำเนินการที่ไม่ชอบดังกล่าวส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

กฎหมายมหาชน ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือ
พระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ใช้อำนาจ
ตามมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ออกคำสั่งตามคำสั่งคณะสงฆ์จังหวัด
ร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศ จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง
ที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษา ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา
และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ ประวิตร บุญเทียม นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์
นายสมชาย เอ็มโอช นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๐/๒๕๖๒ (ประชุมใหญ่)

นายบัณฑิต พุ่มทิพย์

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ ที่ ๑

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๖๒
วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ (มาตรา ๑๙)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๔๒
วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๒)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ไต่สวนและวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการใดๆ หรือมิได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ข้อพิพาทลักษณะนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิติดตาม และร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ขอให้ดำเนินการตรวจสอบอธิบดีกรมบังคับคดีที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย กรณีผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้เปลี่ยนตัวนาย อ. เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลาย คดีหมายเลขแดงที่ ล.๑๐๐๙๙/๒๕๕๐ ที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อธิบดีกรมบังคับคดีกลับมีคำสั่งไม่เปลี่ยนตัวเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ซึ่งภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ด้วยกฎหมายดังกล่าวของอธิบดีกรมบังคับคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ก็ยังไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้ได้ ผลสรุปภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และแจ้งผลการพิจารณา ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยไม่พิจารณาว่าอธิบดี กรมบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ อันเป็นการ กระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่เป็นเรื่องล้มละลาย ดังนั้น หากศาลมีคำสั่ง ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคือเรื่องร้องเรียน ไม่ได้รับการพิจารณาในเวลาอันควรจะได้รับการแก้ไขให้หมดไป ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี และคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง มิได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลล้มละลาย ขอให้ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิ ติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา ๑๙ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เมื่อคดีนี้

ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ไต่สวนและวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการใดๆ หรือมิได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ข้อพิพาทลักษณะนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิติดตาม และร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษา เป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งได้ ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งการฟ้องคดีในลักษณะนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอธิบดีกรมบังคับคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ถือว่าวันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับ เป็นให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

องค์คณะ นายพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ นายประวีตร บุญเทียม นายสมชาย เอ็มโอช นายสมชัย วัฒนการุณ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๓/๒๕๖๒ (ประชุมใหญ่)

กรมส่งเสริมสหกรณ์

ผู้ฟ้องคดี

สหกรณ์การเกษตรนาหว้า จำกัด โดยนางสาวภาวิณี ตูยานนท์

ผู้ชำระบัญชี ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๖ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))

การดำเนินการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) เป็นนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีได้สนับสนุนเงินทุนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยการทำสัญญากู้ยืมก็เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าวบรรลุผล ประกอบกับสัญญาดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐด้วย สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์จึงเป็นสัญญาทางปกครอง และสัญญาค้ำประกันอันมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาประธาน จึงเป็นสัญญาทางปกครองเช่นกัน ข้อพิพาทตามสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ทำสัญญาตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ จำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) และเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้ออมเงินกู้ยืมจำนวนดังกล่าวเข้าบัญชีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขานาหว้า ชื่อบัญชี กองทุนพัฒนาสหกรณ์ สหกรณ์การเกษตรนาหว้า จำกัด ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินตามสัญญากู้ยืมดังกล่าวไม่ครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ค้างชำระต้นเงิน จำนวน ๑,๐๔๒,๓๒๔.๕๐ บาท ดอกเบี้ย จำนวน ๙,๓๓๘.๐๙ บาท และค่าปรับ จำนวน ๕๖,๐๒๘.๕๒ บาท รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑,๑๐๗,๖๙๑.๑๑ บาท

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ นาย ค. นาย ส. และนาย ห. ในฐานะผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระหนี้จำนวน ๑,๑๐๗,๖๙๑.๑๑ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ทวงถามบุคคลข้างต้นให้ชำระหนี้ดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบหกคนร่วมกันหรือแทนกันชำระต้นเงิน ดอกเบี้ยและค่าปรับ จำนวน ๑,๑๐๗,๖๙๑.๑๑ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสิบหกคนร่วมกันหรือแทนกันชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๑,๐๔๒,๓๒๔.๕๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองมีภารกิจ เกี่ยวกับการส่งเสริมเผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ ให้แก่บุคลากรสหกรณ์กลุ่มเกษตรกร สนับสนุนและพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการเพิ่มขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจ เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตด้านเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น รวมทั้งบริหารเงินกองทุนตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริหารเงินกองทุน พัฒนาสหกรณ์ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ ประกอบด้วยเงิน อุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่ ผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์เป็นทุนหมุนเวียน ในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ จึงมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ตามข้อบังคับส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ของบรรดาสมาชิกรวมทั้งจัดให้มีเงินกู้หรือสินเชื่อแก่สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำ ไปเป็นทุนประกอบอาชีพและการดำรงชีพ อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำหรือ เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญากู้ยืมเงิน จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นกรม
 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และสัญญา
 กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้อ ๒ ระบุไว้ว่า
 ผู้กู้ยืม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สัญญาว่าจะใช้เงินที่กู้ยืมเพื่อรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการ
 พัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชที่รองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) โดยที่
 การดำเนินการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืช
 ที่รองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) เป็นนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ การดำเนินการตามนโยบาย
 ดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีได้สนับสนุนเงินทุนให้
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กู้ยืมก็เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า
 สัญญากู้ยืมเงินพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้การ
 ดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าวบรรลุผล นอกจากนั้น ข้อ ๕ ของสัญญา กำหนดว่า
 ในระหว่างที่ผู้กู้ยืมยังเป็นหนี้เงินกู้ยืมตามสัญญานี้ ผู้กู้ยืมเงินจะต้องไม่กู้ยืมเงินจากผู้อื่น
 หรือแหล่งเงินกู้อื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ให้กู้ยืมก่อน ข้อ ๖ ของ
 สัญญา วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ผู้กู้ยืมจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วย
 การบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.)ฯ วรรคสี่ กำหนดว่า ในการดำเนินธุรกิจของ
 สหกรณ์ ผู้กู้ยืมจะต้องปฏิบัติตามสัญญานี้ และหรือตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ส่งเสริม
 สหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของผู้ให้กู้ยืม ถ้าผู้กู้ยืมไม่ปฏิบัติตามให้ถือว่าผู้กู้ยืมผิดสัญญา
 ผู้ให้กู้ยืมมีสิทธิเลิกสัญญาได้ทันที และผู้กู้ยืมยินยอมให้ผู้ให้กู้ยืมใช้สิทธิตามข้อ ๑๓
 ได้อีกด้วย ข้อ ๑๒ ของสัญญา วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้กู้ยืมนำเงินกู้ยืม
 ตามสัญญานี้ไปให้สมาชิกกู้ยืมต่อ ผู้กู้ยืมต้องควบคุมดูแลการใช้เงินของสมาชิกที่กู้ยืมเงิน
 จากผู้กู้ยืมให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และปฏิบัติตามสัญญาที่กู้ยืมเงินของสมาชิก
 โดยเคร่งครัด ข้อกำหนดในสัญญาดังได้กล่าวมา ยังมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์
 ของรัฐอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ จึงเป็นสัญญา
 ทางปกครอง และสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ นาย ค. นาย ส.
 และนาย ห. ได้ทำไว้เป็นประกันหนี้ในสัญญากู้ยืมเงินที่พิพาทอันมีลักษณะเป็นสัญญา
 อุปกรณ์ของสัญญาประธาน ข้อพิพาทตามสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันดังกล่าว
 จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา
 ของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ
 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจาก

สารบบความ กับคืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุด
ไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา
องค์คณะ นายสมชาย งามโอช นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์ นางสิริกาญจน์ พานพิทักษ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘๑/๒๕๕๕ (ประชุมใหญ่)

นางบุญราศรี บุรพธานินทร์

ผู้ฟ้องคดี

กรมการขนส่งทางบก

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบ
ของคณะรัฐมนตรี

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๑๑ (๒)
มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง)

เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความใน พ.ร.บ. รัถยมนตรี พ.ศ. ๒๕๒๒ มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงฉบับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีเนื้อหาอย่างเดียวกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับในช่วงเวลาที่ถูกดังกล่าวมีผลบังคับใช้ กรณีจึงเป็นปัญหาความชอบด้วยมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และจะต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าวควรเป็นวันใดนั้น เห็นว่า เมื่อกฎมีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือมีประกาศโดยวิธีการอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและมีผลใช้บังคับแล้ว หากบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎเช่นว่านั้นประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่ากฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือวันที่มีการประกาศโดยวิธีการอื่นดังกล่าวและกฎนั้นมีผลใช้บังคับแล้ว กรณีที่กฎมิได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือมิได้มีการประกาศโดยวิธีการอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีนั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงกฎนั้นตามความเป็นจริง สำหรับในส่วนของ

บุคคลที่ยังไม่ได้เข้ามาอยู่ในบังคับของกฎในวันที่มีการประกาศใช้บังคับกฎ บุคคลผู้นั้นยังมีผู้ใช้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การนับระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎในกรณีเช่นว่านี้ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ บุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป แต่เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองรถยนต์ คันพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงนั้น ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับที่พิพาทได้ ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้จดทะเบียนครอบครองรถยนต์คันดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีอยู่ภายใต้บังคับของกฎแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอน กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่น คำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว อีกทั้งการฟ้องคดีนี้มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรถยนต์ส่วนบุคคลซึ่งได้นำไปใช้ที่ ประเทศมาเลเซียโดยได้รับอนุญาตจากกระทรวงการต่างประเทศของประเทศมาเลเซีย เมื่อปี ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีแจ้งขอชำระภาษีรถยนต์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ สำหรับ รถยนต์คันดังกล่าว พร้อมกับขอยกเว้นภาษีประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากในช่วงเวลา ดังกล่าวรถยนต์คันนี้มิได้ใช้ในประเทศไทยแต่ได้นำไปใช้ที่ประเทศมาเลเซีย แต่กลับถูก สำนักมาตรฐานงานทะเบียนและภาษีรถ หน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระภาษีรถคันดังกล่าวประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มอกร้อยละหนึ่งต่อเดือน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งการไม่ใช้

รายนต์ต่อนายทะเบียน และมีได้ขออนุญาตนำรายนต์ออกนอกราชอาณาจักร ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งสำนักมาตรฐานงานทะเบียนและภาษีรถได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๙ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยยืนยันตามความเห็นเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความใน พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะเป็นกฎที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการเสนอซื้อเท็จจริง ข้อโต้แย้งและพยานเอกสาร อีกทั้งขัดต่อหลักความเป็นธรรมในการชำระภาษีประจำปีคือ เมื่อรถมิได้ใช้วิ่งบนถนนในประเทศไทยในปีใดก็ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีการใช้ถนนในปีนั้น และต่อมาวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีไปชำระภาษีรถประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีก็รับชำระภาษีประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยไม่มีข้อโต้แย้งแต่อย่างใด แต่ไม่ยอมรับชำระภาษีประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบ ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความใน พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับชำระภาษีรถประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความใน พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงฉบับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีเนื้อหาอย่างเดียวกันกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับในช่วงเวลาที่กฎดังกล่าวมีผลบังคับใช้ กรณีจึงเป็นปัญหาความชอบด้วยมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และจะต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าวควรเป็นวันใดนั้น เห็นว่า เมื่อกฎมีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือมีประกาศโดยวิธีการอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและมีผลใช้บังคับแล้ว หากบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎเช่นว่านั้นประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่ากฎไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือวันที่มีการประกาศโดยวิธีการอื่นดังกล่าวและกฎนั้นมีผลใช้บังคับแล้ว กรณีที่กฎมิได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือมิได้มีการประกาศโดยวิธีการอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงกฎนั้นตามความเป็นจริง สำหรับในส่วนของคุณบุคคลที่ยังไม่ได้เข้ามาอยู่ในบังคับของกฎในวันที่มีการประกาศใช้บังคับกฎ บุคคลผู้นั้นยังมีใช้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การนับระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎในกรณีเช่นว่านี้ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แต่เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองรถยนต์คันพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับที่พิพาทได้ ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนครอบครองรถยนต์คันดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ภายใต้บังคับของกฎแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งการฟ้องคดีนี้มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลานี้ไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

องค์คณะ นายเกษม คมสัจย์ธรรม นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม
นายวรารุณ ศิริยุทธวัฒนา นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๑๕/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)

สหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย

ผู้ฟ้องคดี

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่ ๑

นายกรัฐมนตรี ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของ
คณะรัฐมนตรี

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๕๐
วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)
พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๕
มาตรา ๘ (๑) มาตรา ๙ (๒) มาตรา ๑๕ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๓)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง
มาตรา ๑๑ (๒) มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๒
วรรคหนึ่ง (๑))
พ.ร.บ. ชุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕ และ
มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)
พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน
พ.ร.บ. ชุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความใน
พ.ร.บ. ชุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๑๑ ทวิ)

ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้น
และดำเนินกิจการตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีวัตถุประสงค์ในการ
แสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี
ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การฟ้องคดีนี้จึงอยู่ในขอบ
วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ
เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ๙

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้ว่าจะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้มัคคุเทศก์ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวเกี่ยวข้องและมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ เนื่องจากมัคคุเทศก์ย่อมสามารถนำเอาสิ่งที่ได้รับรู้จากการอบรมเพิ่มเติมดังกล่าวไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลดีถึงสิ่งที่มีมัคคุเทศก์จะพึงปฏิบัติในประการอื่นๆ สมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ต้องการให้การประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์เป็นไปอย่างมีระเบียบและได้มาตรฐาน กฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นกฎกระทรวงที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเรื่องที่มาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยินยอมให้กระทำได้ และเป็นคนละกรณีกับเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับคู่กรณีให้การสอดคล้องกันว่าไม่เคยมีกรณีที่ไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตเพราะเหตุที่มัคคุเทศก์ไม่เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติม ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับนี้จึงออกมาใช้บังคับโดยไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่ขัดต่อ พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งและดำเนินการตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากเมื่อต้นเดือนมกราคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศให้มัคคุเทศก์ปฏิบัติตามข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มัคคุเทศก์ผู้ที่มีใบอนุญาตแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ที่ได้รับวุฒิบัตรการอบรมวิชามัคคุเทศก์มาแล้วไม่เกิน ๒ ปี หากมัคคุเทศก์ผู้ใดไม่เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมถือว่าฝ่าฝืนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ซึ่งจะมีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๖๖ แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะพิจารณาพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตตามลำดับ และอาจ

ถูกปรับเป็นจำนวนเงิน ๕,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ซึ่งกำหนดให้เพิ่มความเป็นข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖)ฯ ขัดต่อ พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากมาตรา ๔๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ถ้าผู้ขอต่อใบอนุญาตยังมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๔๐ นายทะเบียนต้องต่ออายุใบอนุญาตให้ กฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นกฎที่จำกัดสิทธิเสรีภาพและกระทบกระเทือนสิทธิในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการฝึกอบรมจากมัคคุเทศก์คนละ ๔๐๐ บาทถึง ๑,๒๐๐ บาท ถือว่าเป็นการเรียกเก็บที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมในการฝึกอบรม ประกอบกับอัตราค่าธรรมเนียมท้าย พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และการต่ออายุใบอนุญาตครั้งละ ๒๐๐ บาทเท่านั้น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการฝึกอบรมในอัตราดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอความเป็นธรรมและทักท้วงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยจัดให้มีการประชุมสัมมนาร่วมกันแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงยืนยันที่จะบังคับใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ และเพิกถอนคำสั่งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทั่วประเทศที่สั่งให้มัคคุเทศก์ทุกคนต้องเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติม ศาลได้มีคำสั่งให้คู่กรณีชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ตั้งแต่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งจากสมาชิกรายใดว่า ได้รับการปฏิเสธการต่ออายุใบอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันมีมัคคุเทศก์ ซึ่งได้รับใบอนุญาตจำนวน ๒๒,๑๐๖ คน และตั้งแต่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ใช้บังคับจนถึงปัจจุบันมีมัคคุเทศก์มาขอต่ออายุใบอนุญาตทั้งสิ้นจำนวน ๙,๔๘๓ คน นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่เคยแจ้งการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เนื่องจากผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่เข้ารับหรือไม่ผ่านการอบรมหลักสูตรเพิ่มพูนความรู้สำหรับมัคคุเทศก์ และไม่เคยนำเหตุแห่งการไม่เข้ารับหรือ

ไม่ผ่านการอบรมดังกล่าวมากำหนดเป็นคุณสมบัติในการพิจารณาไม่ต่ออายุใบอนุญาตแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยดังนี้ ประเด็นที่ ๑ คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นและดำเนินกิจการตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ฟ้องการท่งเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาคำฟ้องโดยตลอดแล้วเห็นได้ว่า เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยกฎที่พิพาทกันในคดีนี้เป็นกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีหรือไม่ ประเด็นนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นและดำเนินกิจการตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การฟ้องคดีนี้จึงอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้นจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว ประกอบกับการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่การฟ้องคดีในเรื่องนี้มีได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายไว้โดยเฉพาะที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับ

ระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น โดยที่คดีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่า เมื่อประมาณเดือนมกราคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศให้มัคคุเทศก์ปฏิบัติตามข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ โดยประกาศให้มัคคุเทศก์ผู้ที่มีใบอนุญาตแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานที่ฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด เว้นแต่ผู้ที่ได้รับวุฒิบัตรการอบรมวิชามัคคุเทศก์มาแล้วไม่เกิน ๒ ปี โดยหากมัคคุเทศก์ผู้ใดไม่เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมดังกล่าวจะถือว่าฝ่าฝืนกฎกระทรวงฉบับนี้ ซึ่งจะมีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ ประกอบกับมาตรา ๖๖ แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะพิจารณาพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตตามลำดับและอาจถูกปรับเป็นจำนวนเงิน ๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

ประเด็นที่ ๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกมาใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเพิ่มความเป็นข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖)ฯ ซึ่งกำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานที่ฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด เว้นแต่ผู้ที่ได้รับวุฒิบัตรการอบรมวิชามัคคุเทศก์มาแล้วไม่เกิน ๒ ปี นั้นขัดต่อ พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากการอบรมความรู้เพิ่มเติมเป็นสิทธิเฉพาะส่วนบุคคลไม่สามารถที่จะบังคับกันได้

และการอบรมความรู้เพิ่มเติมก็ไม่ได้เกี่ยวข้องประการใดกับการปฏิบัติหน้าที่หรือจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ และจากที่มาของกฎกระทรวงฉบับนี้ ซึ่งแต่เดิมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๗/๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๓ แห่ง พ.ร.บ. จุรกิจจําเริญและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ต้องการบังคับให้มัคคุเทศก์ทุกคนต้องผ่านการอบรมเพิ่มเติมก่อนที่จะขอต่อใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ การที่มีการแก้ไขถ้อยคำและมาตราของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเพียงเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ. จุรกิจจําเริญและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เท่านั้น กฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นกฎที่จำกัดสิทธิเสรีภาพและกระทบกระเทือนสิทธิในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การแก้คำฟ้องและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ ของ พ.ร.บ. จุรกิจจําเริญและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มุ่งประสงค์ที่จะกำหนดหน้าที่ที่มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติ ไม่ได้เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตหรือการขอต่อใบอนุญาตแต่ประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้อาศัยมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นฐานในการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) แต่อาศัยฐานตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สิทธิของมัคคุเทศก์ในการขอใบอนุญาตและในการขอต่อใบอนุญาตไม่ได้รับความกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของมัคคุเทศก์ในการประกอบอาชีพตามที่ยังอยู่ในระหว่างอายุใบอนุญาตยังคงได้รับประกันอย่างบริบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตั้งแต่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันยังไม่มีมัคคุเทศก์รายใดไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตเนื่องจากไม่เข้ารับหรือไม่ผ่านการอบรมหลักสูตรเพิ่มพูนความรู้สำหรับมัคคุเทศก์ และไม่เคยใช้เหตุแห่งการไม่เข้ารับหรือไม่ผ่านการอบรมดังกล่าวมากำหนดเป็นคุณสมบัติในการไม่ต่ออายุใบอนุญาตแต่อย่างใด การกำหนดหน้าที่ให้มัคคุเทศก์ต้องฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้เป็นการเพิ่มสมรรถนะและพัฒนาคุณภาพในการเป็นมัคคุเทศก์ที่ดี จึงเป็นประโยชน์โดยรวมของประเทศ ประกอบกับเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ให้อยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน การออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวหรือไม่ และกฎกระทรวงฉบับนี้ออกมาใช้บังคับโดยขัดต่อ พ.ร.บ. จุรกิจจําเริญและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามความใน

มาตรา ๘ (๑) แห่ง พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ททท. มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” และบทบัญญัติตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ ททท. มีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา ๘ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึงส่งเสริมร่วมมือหรือดำเนินการในการฝึกอบรมและให้การศึกษาวิชาการต่างๆ เพื่อสร้างบุคลากรให้ได้มาตรฐานและเพียงพอในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการดำเนินการส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยร่วมมือหรือดำเนินการในการฝึกอบรมและให้การศึกษาวิชาการต่างๆ เพื่อพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ททท. และเพื่อประโยชน์ในการนี้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจเรียกกรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างใน ททท. มาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือให้ทำรายงานเสนอ และมีอำนาจที่จะสั่งยับยั้งการกระทำของ ททท. ที่เห็นว่าเป็นการขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีได้ด้วย” และบทบัญญัติตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และ พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ททท. จึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการดำเนินการส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยร่วมมือหรือดำเนินการในการฝึกอบรมและให้การศึกษาในวิชาการต่างๆ เพื่อพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจตามกฎหมายในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว กรณีจึงมีปัญหาค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกัน

ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้เพิ่มความเป็นข้อ ๑๑ ทวิ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด เว้นแต่ผู้ซึ่งได้รับวุฒิบัตรการอบรมวิชามัคคุเทศก์มาแล้วไม่เกิน ๒ ปี นั้น เป็นกฎที่ออกมาใช้บังคับโดยขัดต่อ พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ประเด็นนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามความในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วย การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกายมารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ และต้องติดเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาต และต้องมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ติดตัวอยู่ตลอดเวลาในขณะปฏิบัติหน้าที่และพร้อมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้” ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งกำหนดว่า “เนื่องจากปัจจุบันนี้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัวเป็นอันมาก สมควรที่จะมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานในเรื่องนี้และให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” และเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ซึ่งกำหนดว่า “เนื่องจากวิชามัคคุเทศก์ในยุคที่เทคโนโลยีสารสนเทศเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามความเจริญของสังคม จำเป็นที่มัคคุเทศก์จะต้องได้รับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เพื่อให้มีความรู้ทันต่อเหตุการณ์ สมควรให้มัคคุเทศก์มีหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เพิ่มเติม เพื่อเป็นการปรับปรุงมาตรฐานและเพิ่มคุณภาพของมัคคุเทศก์ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้” อีกทั้ง บทบัญญัติตามความในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพการคุ้มครองผู้บริโภค

การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติรุกรินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าวกรณีนี้ถึงแม้ว่าจะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติ มิใช่การกำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่ของมัคคุเทศก์ดังกล่าวย่อมเกี่ยวข้องกับผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ เนื่องจากมัคคุเทศก์ย่อมจะสามารถนำเอาสิ่งที่ได้รับรู้จากการอบรมเพิ่มเติมดังกล่าวไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ดียิ่งขึ้นและส่งผลดีถึงสิ่งที่มัคคุเทศก์จะพึงปฏิบัติในประการอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งกาย มารยาท รวมทั้งความประพฤติของมัคคุเทศก์ด้วย สมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ต้องการให้การประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์เป็นไปอย่างมีระเบียบและได้มาตรฐาน กฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นกฎกระทรวงที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเรื่องตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยินยอมให้กระทำได้ และเป็นคนละกรณีกับเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับคู่กรณีให้การสอดคล้องกันว่าไม่เคยมีกรณีที่ไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตเพราะเหตุที่มัคคุเทศก์ไม่เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติม ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับนี้จึงออกมาใช้บังคับโดยไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่ขัดต่อ พ.ร.บ. รุกรินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ การกำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมยังเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์เช่นนั้นสัมฤทธิ์ผล โดยที่ไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ เนื่องจากเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้มัคคุเทศก์ได้รับความรู้ความเข้าใจและนำไปปฏิบัติ อีกทั้งข้อกำหนดดังกล่าวก็ไม่ขัดต่อหลักคุณภาพระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมัคคุเทศก์หรือสังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชน เนื่องจากการบังคับให้มัคคุเทศก์เข้ารับการฝึกอบรมย่อมจะเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเพราะจะได้นำความรู้ที่ได้รับไปถ่ายทอดทำให้นักท่องเที่ยวได้มีความรู้ความเข้าใจข้อมูลต่างๆ อย่างถูกต้องทันต่อเหตุการณ์ และมัคคุเทศก์ก็จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังในด้านมารยาทและความประพฤติมากยิ่งขึ้น จึงย่อมเป็นผลดีต่อภาพพจน์ด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมย่อมได้แก่บรรดาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ทั้งหลายในท้ายที่สุด ในขณะที่

มัครุเทศก์จะมีภาระเพิ่มขึ้นเพียงแต่ในแง่ของการต้องเข้ารับการฝึกอบรมโดยเสียค่าใช้จ่าย
ทุกๆ ๒ ปี โดยประมาณเท่านั้น ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับนี้จึงไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน
ที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของมัครุเทศก์จนเกินสมควร อันจะถือว่าเป็นการขัดต่อ
รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการอบรมความรู้เพิ่มเติมของมัครุเทศก์
ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือจรรยาบรรณของมัครุเทศก์ และการอบรมความรู้
เพิ่มเติมเป็นสิทธิเฉพาะส่วนบุคคลไม่สามารถที่จะบังคับกันได้ นั้น ไม่อาจรับฟังได้
เนื่องจากในอาชีพบางประเภทที่การประกอบอาชีพอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม
ของสังคม ทางราชการชอบที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนั้นได้

ประเด็นที่ ๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบให้สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ
อบรมหลักสูตรมัครุเทศก์เป็นผู้กำหนดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการฝึกอบรม ขอบด้วย
กฎหมายหรือไม่ ประเด็นนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้สถาบันการศึกษาเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการฝึกอบรมแทน
โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการฝึกอบรมจากมัครุเทศก์คนละ ๔๐๐ บาท ถึง ๑,๒๐๐ บาท
เป็นการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากยังมิได้มีการออกกฎกระทรวง
กำหนดค่าธรรมเนียมในการฝึกอบรม ประกอบกับอัตราค่าธรรมเนียมท้าย พ.ร.บ. ธุรกิจ
นำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการรับใบอนุญาต
และการต่ออายุใบอนุญาตครั้งละ ๒๐๐ บาท เท่านั้น นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมี
หน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการจัดอบรมความรู้เพิ่มเติมให้แก่มัครุเทศก์โดย
งบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอง และโดยความสมัครใจของมัครุเทศก์ ผู้ถูกฟ้องคดี
ทั้งสองให้การแก้คำฟ้องว่า ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บในการฝึกอบรมหลักสูตรเพิ่มพูน
ความรู้สำหรับมัครุเทศก์ เป็นค่าธรรมเนียมที่อยู่นอกความหมายของค่าธรรมเนียมตาม
มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ค่าธรรมเนียม
ที่สถาบันการศึกษาเรียกเก็บจึงเป็นเรื่องของสถาบันการศึกษานั้นๆ ไม่เกี่ยวข้องกับผู้
ถูกฟ้องคดีทั้งสอง สถาบันการศึกษาจึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเท่าใดก็ได้โดยไม่ต้อง
คำนึงถึงอัตราค่าธรรมเนียมท้าย พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕
พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับในเรื่องนี้แต่อย่างใด
ประกอบกับค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.
๒๕๔๓)ฯ ศาลจึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้

พิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวง
ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ.
ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์
นายจรูญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายพีระพล เซาว์ศิริ
นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๘-๑๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นางละเมียด พาหน ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายวิชัย เสรีเสถียรทรัพย์ ที่ ๒

นายอวยชัย องค์กรวิมลการ ที่ ๓

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑

อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๕)

ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๑ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๘๓/๓๐ มาตรา ๑๓๐๔ มาตรา ๑๓๐๖ มาตรา ๑๓๐๗ และมาตรา ๑๓๐๘)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ (๒) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ วรรคสอง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))

พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๕)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ข้อ ๑๔ (๓))

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๑๕

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง ข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง และข้อ ๙๙)

ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว รัฐมีอำนาจที่จะสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ สำหรับเกาะที่เกิดในทะเลสาบหรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และช่องทางน้ำที่ตื้นเขินก็ดี ย่อมถือเป็น

ทรัพย์สินของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว รัฐย่อมมีอำนาจที่จะจัดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้ เช่นเดียวกับที่ดินทั่วไป รัฐจึงมีอำนาจสงวนสิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินดังกล่าวได้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงต้องแจ้งการครอบครองต่อ นายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นวันที่ พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าผู้ครอบครองจะมีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดและที่ดินนั้นมีได้ตกเป็นของรัฐก็ตาม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็ไม่อาจอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินขึ้นยันรัฐหรือบุคคลผู้ได้สิทธิมาจากการจัดที่ดินของรัฐได้ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะ รวมทั้งที่ดินทั่วไปที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามที่กำหนดในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ การที่ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะ ยกเว้นผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว จึงเป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินของรัฐ ดังนั้น สารสำคัญและเจตนารมณ์ในบทบัญญัติตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) จึงเป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน

คดีทั้งสามสำนวนนี้ศาลสั่งรวมคดีเข้าด้วยกัน และเพื่อความสะดวกแก่การพิจารณาให้เรียกผู้ฟ้องคดีในสำนวนแรก (คดีหมายเลขดำที่ พ.๑/๒๕๔๔) ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เรียกผู้ฟ้องคดีในสำนวนที่สอง (คดีหมายเลขดำที่ พ.๓/๒๕๔๔) ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒

เรียกผู้ฟ้องคดีในสำนวนที่สาม (คดีหมายเลขดำที่ พ.๔/๒๕๔๔) ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีทั้งสามสำนวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีทั้งสามสำนวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในสำนวนที่สอง และสำนวนที่สามว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

สำนวนแรก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่หมู่ที่ ๖ ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ ๑๕ ไร่ ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยมีใบเสร็จรับเงินการเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นหลักฐาน แต่ไม่เคยแจ้งการครอบครองตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายในที่ดินดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นคำขอ ที่ ๑๐๗๖๖/๔๔ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตพิจารณาคำขอแล้วมีคำสั่งที่ ๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ไม่รับคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยแจ้งว่าเนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นที่เกาะ ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ พร้อมทั้งได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต โดยผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและต่อมาจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ (หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดแล้ว) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า จังหวัดภูเก็ตเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตในกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตที่ไม่รับคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องเสียสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปค้าประกัน หรือทำนิติกรรมใด ๆ ในที่ดินได้ และที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในข่ายที่สามารถขอให้มีการออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ที่ห้ามมิให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่เกาะ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ตั้งอยู่ในเกาะภูเก็ต ซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาดังนี้ ๑) ให้เพิกถอนข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และ ๒) ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตรับคำขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ ๑

สำนวนที่สอง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่หมู่ที่ ๓ ตำบลปาดตอง อำเภอเกาะภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่เศษ โดยรับโอนมาจากบุคคลอื่นซึ่งครอบครองและทำประโยชน์มาตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่เป็นที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองและไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ รวม ๓ ครั้ง ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๐ มีผู้คัดค้านว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผลการสอบสวนของกระทรวงมหาดไทยปรากฏว่าที่ดินบริเวณชายหาดปาดตองไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ มีผู้คัดค้านว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นำรังวัดรุกล้ำที่ดินแปลงข้างเคียง และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าว และครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๕ ต่อมา ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะตามข้อ ๑๔ (๓) โดยห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบบ่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดให้แก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต (โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงไม่ออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพราะต้องห้ามตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นผลจากการใช้บังคับกฎกระทรวงดังกล่าวให้มีผลย้อนหลังกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมาก่อนเป็นการขัดต่อหลักกฎหมาย ทำให้สิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้รับการคุ้มครองที่เสมอเท่าเทียมกันโดยทั่วไป ตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาดังนี้ ๑) ให้เพิกถอนข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวล

กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่ให้นำความตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ๑ มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และ ๒) ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต (โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒

สำนวนที่สาม ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่หมู่ที่ ๒ ตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ ๓๐ ไร่ ต่อเนื่องมาจากนาย ด. และนาง ล. (พ่อตาและแม่ยายของผู้ฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีได้แจ้งการครอบครอง ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิและรังวัดจนแล้วเสร็จ พร้อมทั้งได้รับแจ้งให้ไปปรับโฉนดที่ดินได้ตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๘ เป็นต้นมา แต่เนื่องจากระหว่างนั้นบริษัท ม. คัดค้านการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้สอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีสิทธิครอบครอง หากบริษัทฯ ไม่พอใจให้ไปฟ้องศาล และในที่สุดศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงนี้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๖๒/๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้นำผลของคดีไปขอรับโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๗ แต่ได้รับแจ้งด้วยวาจาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าจะมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะที่มีได้แจ้งการครอบครอง จึงไม่ออกโฉนดที่ดินให้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยว่า การออกเอกสารสิทธิในที่ดินแก่เอกชนถือเป็นคำสั่งทางปกครอง การไม่ออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ไม่ขัด และถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จึงให้ยกคำร้องทุกข์ แต่เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่เกาะและได้ยื่นคำขอนำสำรวรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๑ โดยมีให้นำข้อ ๑๔ (๓) มาใช้บังคับแก่กรณีผู้ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสำหรับที่เกาะ และได้ยื่นคำขอหรือนำสำรวรังวัดเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่จนบัดนี้ก็ยังมิได้ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่า ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๑ ออกโดยไม่ชอบด้วย

กฎหมาย เพราะมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินไว้แล้วว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้นั้น ต้องไม่ใช่ที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ที่สงวนหวงห้ามไม่ใช่เขตป่าไม้ถาวร ไม่ใช่ที่เขาหรือภูเขา ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗)๑ และต้องเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สภาพของที่ดินและคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎกระทรวงมาขัดกัน อีกทั้ง มาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิใช่เพื่อป้องกันการบุกรุกหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังเหตุผลในการออกกฎกระทรวง การป้องกันการบุกรุกที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ห้ามมิให้เข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐที่มีใช้บังคับอยู่แล้ว หากมีผู้ฝ่าฝืนก็จะมีโทษจำคุกตามมาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ การรังวัดออกโฉนดที่ดิน จะต้องพิสูจน์สอบสวนให้ได้ก่อนว่า ได้ทำประโยชน์และมีใช้เป็นที่สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่สงวนหวงห้ามสำหรับที่เกาะซึ่งการบุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีเฉพาะแต่ที่ป่าชายเลนริมทะเลที่น้ำเค็มท่วมถึง มิใช่เพียงเป็นที่เกาะอย่างเดียว การออกกฎกระทรวงห้ามออกโฉนดที่ดินจึงมิใช่เป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ นอกจากนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎกระทรวงมาลบล้างเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับกับผู้ที่ได้ครอบครองทำประโยชน์และยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ให้อ่อนหลังไป กระทบสิทธิซึ่งมีมาก่อนนั้นไม่ได้ อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้สิทธิในการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๑ ได้ออกมาตัดสิทธิผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่จังหวัดภูเก็ตทำให้สิทธิในทรัพย์สินไม่ได้รับความคุ้มครองเสมอกับบุคคลในจังหวัดอื่น ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาดังนี้ ๑) ให้เพิกถอนข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่ให้ใช้ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๑ มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และ ๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๓ ประเด็น ตามลำดับ ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง คดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ขึ้นใช้บังคับ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการไม่ออกข้อ ๑๔ (๓) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลพิพากษาให้เพิกถอน ข้อ ๑๔ (๓) หรือไม่ให้นำความตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ กรณีจึงเป็นการฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเนื่องจากการออกกฎกระทรวงจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำให้การว่าร่างกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ แล้ว ดังนั้น คำฟ้องนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ตามมาตรา ๗๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับประเด็นที่สองที่ว่า การฟ้องคดีนี้เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองหรือไม่นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากมีการออกข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง และข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้แจ้งคำสั่งไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการ

เฉพาะรายให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ว่า จังหวัดภูเก็ตเป็นเกาะที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถูกกระทบ คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีการยื่นคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ นั้น เห็นว่า เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ และเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้ เมื่อพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ประสงค์ที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่ประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความสิบปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ จะมีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เพราะต้องห้ามตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกคำสั่งปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อใด แม้หากจะถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อย่างเร็วที่สุดในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ มีผลใช้บังคับก็ตาม เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ และวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ตามลำดับ ก็ยังไม่เกินสิบปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แต่มาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เพียงเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อนับระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ ดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คือ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้ว จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ และวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ตามลำดับ ก็จะเป็น

ระยะเวลาที่เกินกว่าเก้าสิบวัน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ จึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง เมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แล้ว แต่เนื่องจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าว มีผลกระทบต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นจำนวนมาก การฟ้องคดีดังกล่าวนี้ จึงมีเหตุจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนในประเด็นที่สามที่ว่า ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้รวม ๓ ข้อ คือ (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออก ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) หรือไม่ (๒) ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ ชัดต่อ พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่ และ (๓) ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ในปัญหาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) หรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจที่จะออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินสำหรับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน และผู้ที่รับโอนที่ดิน ดังกล่าวก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ซึ่งมีได้แก่การครอบครองและไม่ดำเนินการให้ขอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินซึ่งไม่ได้แจ้งการครอบครองดังกล่าว จึงจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อกำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) แล้ว ดังนั้น จึงเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยชอบแล้ว ส่วนในปัญหาว่า

ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๑ ซึ่งกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่เกาะ ชัดต่อ พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า แม้มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะบัญญัติให้ที่ดินหมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลก็ตาม แต่ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล มิใช่เป็นพื้นที่ดินทั่วไปที่ผู้ใดจะยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพื้นที่ดินทั่วไป เพราะหากที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แล้ว จะโอนแก่กันมิได้ และห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน นอกจากนั้น กฎหมายยังได้บัญญัติอีกว่าห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ มาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเห็นได้ว่า หากที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว รัฐมีอำนาจที่จะสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ สำหรับเกาะที่เกิดในทะเลสาบหรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศกิติ และท้องทางน้ำที่ต้นเขินกิติ ย่อมถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว รัฐย่อมมีอำนาจที่จะจัดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้เช่นเดียวกับที่ดินทั่วไป รัฐจึงมีอำนาจสงวนสิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินดังกล่าวได้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงต้องแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าผู้ครอบครองจะมีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดและที่ดินนั้นมีได้ตกเป็นของรัฐก็ตาม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็ไม่อาจอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินขึ้นยันรัฐหรือบุคคลผู้ได้สิทธิมาจากการจัดที่ดินของรัฐได้ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะ รวมทั้งที่ดินทั่วไปที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามที่กำหนดในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ การที่ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๑ กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดิน

หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นเกาะ ยกเว้นผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบบย้า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว จึงเป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินของรัฐ แม้ว่าจะมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๑๕ ยกเลิกความในมาตรา ๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าผู้ครอบครองไม่แจ้งการครอบครองภายในกำหนดให้ถือว่าผู้ครอบครองสละสิทธิการครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้เพิ่มความในมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า ให้ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มิได้แจ้งการครอบครองไว้รวมทั้งผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว มีสิทธิขอให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต่อเมื่อมีการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น หรือเมื่อมีความจำเป็นที่อาจขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายก็ได้ นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐยังคงสงวนสิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดดังกล่าว ผู้ครอบครองที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครอง จึงไม่อาจอ้างสิทธิตามมาตรา ๕๘ ทวิ หรือมาตรา ๕๙ ทวิ ขึ้นใช้ยื่นรัฐได้อีก ดังนั้น สาระสำคัญและเจตนารมณ์ในบทบัญญัติตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๑ จึงเป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน

ในปัญหาว่า ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้บุคคลได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญโดยเสมอกัน นั้น เป็นการวางหลักการให้รัฐปฏิบัติต่อบุคคลบนพื้นฐานความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่ออกหลักเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน หรือออกหลักเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๑ กำหนดให้การออกโฉนดที่ดินในเกาะใช้บังคับกับกรณีการครอบครองที่ดินที่เกาะ ซึ่งที่ผู้ครอบครองยังมิได้มีหลักฐาน

แจ้งการครอบครองทุกแห่งเสมอเหมือนกัน มิได้มีการเลือกปฏิบัติกับผู้ครอบครองรายหนึ่ง รายใดหรือเกาะหนึ่งเกาะใดเป็นการเฉพาะ กฎกระทรวงดังกล่าว จึงไม่ขัดต่อหลักความ เสมอภาคของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างสิทธิในทรัพย์สินของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่นั้น เป็นที่ดินซึ่งมิได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าที่ดิน ดังกล่าวจะมีได้ตกมาเป็นที่ดินของรัฐ แต่การที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่แจ้งการครอบครอง ภายในกำหนดย่อมมีผลให้ผู้นั้นไม่อาจอ้างการครอบครองขึ้นใช้ยื่นรัฐได้ ดังที่ได้วินิจฉัย มาแล้วในเบื้องต้น

กล่าวโดยสรุปศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจออกข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ โดยอาศัยอำนาจมาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามที่ กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยชอบธรรมและคำนึงถึงผลประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก และไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น บทบัญญัติในข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตาม ความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ออกตาม ความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ในระหว่างดำเนิน กระบวนการเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ มีคดีพิพาทกับบุคคลอื่นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จนมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมและ เมื่อคดีถึงที่สุด ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ชนะคดี มีสิทธิครอบครองที่ดิน ดีกว่าผู้อื่น จึงได้มีการดำเนินกระบวนการเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินต่อไปตามขั้นตอน จนกระทั่งมีการประกาศแจกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ แล้ว ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ โดยบทบัญญัติในข้อ ๑๔ (๓) กำหนดให้ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถ ออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ

โดยที่คำขอที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ มีคำขอไม่ให้นำความตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น มีปัญหาว่าเป็นข้อหาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า แม้คำขอนี้จะเกี่ยวพันกับคำขอในข้อหาความชอบด้วยกฎหมายของข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และการนำกฎกระทรวงฉบับนี้ไปใช้บังคับแก่กรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการใช้บังคับย้อนหลังก็ตาม แต่โดยที่คำฟ้องในข้อหาดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำฟ้องในข้อหานี้แยกออกได้จากข้อหาความชอบด้วยกฎหมายของข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และประธานศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คำฟ้องในข้อหาดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจ ตามข้อ ๙๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ จะใช้บังคับย้อนหลังกับกรณีการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายก่อนวันใช้บังคับกฎกระทรวง และเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการกระบวนกรเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินตามขั้นตอนโดยชอบ จนกระทั่งมีประกาศแจกโฉนดที่ดินแก่ผู้ยื่นคำขอแล้วหรือไม่ต่อไป

พิพากษายกฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และยกฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ในข้อหาความชอบด้วยกฎหมายของข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ

องค์คณะ นายหัสสุตมิ วิจิตวิริยกุล พลเอก นิยม ศันสนาคม นายดำริ วัฒนสิงหะ นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรูญ หัตถกรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๑๒/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

บริษัท บราโว อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล จำกัด

ผู้ฟ้องคดี

กรมสรรพสามิต ที่ ๑

กระทรวงการคลัง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๑๑ (๒) และมาตรา ๔๒
วรรคหนึ่ง)พ.ร.บ. จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘
(มาตรา ๗)พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๑
วรรคหนึ่ง)กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความใน พ.ร.บ.
ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการ
อุตสาหกรรมจะขอลดหย่อนภาษีได้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความใน พ.ร.บ.
ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการ
อุตสาหกรรมจะขอลดหย่อนภาษีได้

แม้ว่าการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) จะมีหลักการและเหตุผลในการออกกฎกระทรวง เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน โดยนำจำนวนเงินภาษีที่ได้เสียไว้แล้วสำหรับวัตถุดิบ หรือส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตมาหักออกจากจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียสำหรับการขาย สินค้าได้ก็ตาม แต่การกำหนดวันบังคับใช้กฎกระทรวงของทั้ง ๒ ฉบับ มีเหตุที่ทำให้ วันบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน คือ การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึง วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้เสียภาษีนำเข้าวัตถุดิบ หรือส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตสินค้าเครื่องไฟฟ้าประเภทเครื่องปรับอากาศ และ รถจักรยานยนต์ นั้น ช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๒๗

สิงหาคม ๒๕๔๐ ถือว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่อยู่ในขั้นตอนการนำเข้าวัตถุดิบหรือ ส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตสินค้า ส่วนการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑)ฯ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ นั้น ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ประกอบการ นำเข้าวัตถุดิบหรือส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตสินค้าแบบเตอรี คือ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ เป็นช่วงระยะเวลานานถึงหนึ่งปีห้าเดือนเศษ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ยาวนานมากพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าแบบเตอรีนำการผลิตทั้งหมดรวมทั้งภาชนะนำเข้าวัตถุดิบและส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิต สินค้าแบบเตอรีมาคำนวณเป็นราคาสินค้าเพื่อจำหน่ายเรียบร้อยแล้ว ภาระภาษีของผู้ประกอบการดังกล่าวย่อมถูกผลักภาระไปยังผู้บริโภคแล้ว หากกำหนดให้ กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปเป็นตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ย่อมจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่ได้รับภาระภาษีแทนผู้ประกอบการ ซึ่งจะทำการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความไม่เป็นธรรมต่อ ผู้บริโภคและเกิดความเสียหายแก่รัฐ ดังนั้น การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑)ฯ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ จึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำเข้าแบบเตอรีชนิดก้อนซึ่งต้องเสียภาษี สรรพสามิตในอัตราร้อยละ ๑๐ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทสินค้าตามพิกัด อัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราและยกเว้นภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๔๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยในการประกอบธุรกิจ ของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เสียภาษีสรรพสามิตในอัตราดังกล่าวในขณะนำเข้า ณด่านศุลกากรแล้ว จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้นำแบบเตอรีมาเรียงต่อให้ครบวงจร โดยมีกล่อง พลาสติกหุ้มเพื่อป้องกันการลัดวงจร ซึ่งแบบเตอรีดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นแบบเตอรี เช่นเดิม มิได้แปรรูปหรือเปลี่ยนสภาพเป็นสินค้าใหม่ การกระทำดังกล่าวมิใช่เป็นการ ประกอบหรือทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีขึ้นซึ่งสินค้าไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ จึงมิใช่การผลิต ตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการทำธุรกิจของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการผลิตสินค้าแบบเตอรี จึงต้องเสียภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละ ๑๐ ของมูลค่าสินค้าที่ขาย ณ โรงงาน อุตสาหกรรม ตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

ด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเก็บภาษีดังกล่าวไม่เป็นธรรมและเป็นการเสียภาษีซ้ำซ้อน จึงมีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ขอให้ยกเลิกเพิกถอนการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบในทำนองเดียวกันว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีการนำแบตเตอรี่มาต่อให้ครบวงจรและมีกล่องพลาสติกหุ้มถือว่าเป็นการประกอบสินค้าชนิดใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจากราคาขาย ณ โรงงานอุตสาหกรรมด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถขอลดหย่อนภาษีที่เสียไปแล้วในขณะที่นำสินค้าเข้ามาได้ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑) ออกตามความใน พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะขอลดหย่อนภาษีได้ มีผลใช้บังคับเป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป จึงไม่มีผลย้อนหลัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การวินิจฉัยดังกล่าวไม่เป็นธรรม เนื่องจากในขณะที่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะขอลดหย่อนภาษีได้ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ มีผลย้อนหลังให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ทำให้รถจักรยานยนต์ เป็นสินค้าที่สามารถนำภาษีสรรพสามิตของแบตเตอรี่ซึ่งเป็นส่วนประกอบของรถจักรยานยนต์ ที่เคยเสียขณะนำเข้ามาขอลดหย่อนภาษีสรรพสามิตได้ แต่กรณีของผู้ฟ้องคดีกลับไม่อาจ นำกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้ขอลดหย่อนภาษีสรรพสามิตได้ เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไม่มีผลย้อนหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำคัดค้านการประเมินภาษีสรรพสามิตและยื่นคำขอทุเลา การชำระภาษีสรรพสามิต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งผลการวินิจฉัยโดยยืนยันตาม การประเมินภาษีสรรพสามิตเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๘๙ แห่ง พ.ร.บ. พิกัดอัตราสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยขอให้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) มีผลย้อนหลังเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถ นำภาษีสรรพสามิตที่เคยชำระ ณ ด้านศุลกากรมาหักลดหย่อนได้ พร้อมทั้งยื่นขอทุเลา การชำระภาษีสรรพสามิตด้วย ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้ยก อุทธรณ์คำคัดค้านการประเมินภาษีสรรพสามิตของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันกำหนดขึ้นใช้บังคับเช่นเดียวกับ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) นั้น มีบางส่วนที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการชำระภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้า

แบทเตอร์ของผู้ฟ้องคดีและผู้ประกอบการอื่น เพราะในขณะที่ภาษีสรรพสามิตสำหรับ
 สินค้าแบทเตอร์ของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอลดหย่อนภาษีย้อนหลังได้ตามกฎกระทรวง
 ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑)ฯ สินค้าที่มีส่วนประกอบของแบทเตอร์ของผู้ประกอบการอื่น
 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ กลับสามารถขอลดหย่อนภาษีย้อนหลังได้
 ทำให้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑)ฯ มีผลใช้บังคับตั้งแต
 วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เช่นเดียวกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ
 ก็จะมีผลทำให้ภาษีสรรพสามิตที่ผู้ฟ้องคดีถูกเรียกเก็บในระหว่างวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ.
 ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นภาษีสรรพสามิตที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำภาษี
 สรรพสามิตที่ผู้ฟ้องคดีเสียในขณะนำเข้า ณ ด่านศุลกากร มาขอลดหย่อนได้ จึงนำคดีมา
 ฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนกฎกระทรวง
 ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑)ฯ บางส่วน โดยให้มีผลใช้บังคับในวันเดียวกับกฎกระทรวง
 ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ คือ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐
 เป็นต้นไป นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับชำระภาษี
 สรรพสามิตที่จะต้องเสียดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าศาลมีคำพิพากษาด้วย เพราะการที่ผู้ฟ้องคดี
 ต้องชำระภาษีสรรพสามิตดังกล่าว จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง
 ที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทราบมาก่อนว่าจะต้องเสียภาษี
 ชำซ้อนในช่วงเวลาดังกล่าว จึงมิได้มีการคิดคำนวณค่าภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติมรวมเข้าไป
 ในราคาสินค้าทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องขาดทุน และหากผู้ฟ้องคดีต้องถูกบังคับคดีเพื่อนำ
 ทรัพย์สินออกขายทอดตลาดชำระค่าภาษีสรรพสามิตที่ต้องเสียซ้ำซ้อน ผู้ฟ้องคดีก็จะขาด
 เงินทุนหมุนเวียนและเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีจนถึง
 ขั้นต้องปิดกิจการได้ ทั้งนี้ แม้ว่าในที่สุดศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน
 กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑)ฯ บางส่วนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่ผลของคดี
 ก็จะไม่มีความประโยชน์กับผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบังคับคดี
 ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดและปิดกิจการไปนั้น ไม่สามารถทำให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนิน
 กิจการใหม่ได้

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้อง
 วินิจฉัย ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด
 หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๑ (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง
 ให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วย
 กฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบ

ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายจะกำหนดไว้แต่เพียงว่า การออกกฎกระทรวง เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง โดยไม่ได้บัญญัติและไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไว้ก็ตาม แต่ก่อนที่รัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวง จะต้องส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและปฏิบัติ สืบทอดกันตลอดมา จึงพอถือได้ว่าได้มีกฎหมายจารีตประเพณีกำหนดให้การออก กฎกระทรวง กฎทบวง หรือกฎอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากฎกระทรวง จะต้องผ่านความ เห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการออก กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความใน พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกมาใช้บังคับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน ขอให้ แก่หรือเพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด มิใช่เป็นการฟ้องตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษี อากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลภาษีอากรกลาง แต่อย่างใดไม่ และเมื่อกฎหมายบัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี พิพาทดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนด กิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้รับผิดชอบในการออกกฎกระทรวง ดังกล่าวข้างต้น การออกกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีและเป็นผลทำให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ประเด็นที่สอง การออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตาม ความใน พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการ จะขอลดหย่อนภาษีได้ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นไป โดยไม่ย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันออกพระราชกฤษฎีกาให้สินค้าของผู้ฟ้องคดีต้องเสียภาษีสรรพสามิตดังเช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ.

๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า การออกกฎกระทรวงว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษี เพื่อกำหนดให้สินค้าประเภทใดเป็นสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีอำนาจดุลพินิจที่จะกำหนดวันใช้บังคับกฎกระทรวงได้ว่าจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและเหตุผลของการออกกฎกระทรวง และเพื่อการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม การที่ผู้ประกอบการใดประสงค์จะขอลดหย่อนภาษีสำหรับสินค้าที่ได้เสียไปแล้วสำหรับสินค้าที่นำมาใช้เป็นวัตถุดิบหรือส่วนประกอบในการผลิตมาหักออกจากจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียภาษีสำหรับสินค้านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดรายการสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้ไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความใน พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้ รวม ๒ รายการ คือ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน และรถยนต์ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และได้มีการแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ๑ ครั้งแรก โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๑ กำหนดรายการสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้อีก ๒ รายการ คือ เครื่องไฟฟ้าประเภทเครื่องปรับอากาศ และรถจักรยานยนต์ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ แต่มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป ซึ่งตรงกับวันที่ผู้ประกอบการเสียภาษีนำเข้าวัตถุดิบหรือส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตเครื่องไฟฟ้าประเภทเครื่องปรับอากาศและรถจักรยานยนต์ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ๑ ครั้งที่สอง โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ๑ กำหนดรายการสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้อีก ๑ รายการ คือ แบตเตอรี่ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ แม้ว่าการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๑ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ๑ จะมีหลักการและเหตุผลในการออกกฎกระทรวง เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน เพื่อให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าเครื่องไฟฟ้าประเภทเครื่องปรับอากาศ รถจักรยานยนต์และแบตเตอรี่มีสิทธิลดหย่อนภาษี โดยนำจำนวนเงินภาษีที่ได้เสียไปแล้วสำหรับวัตถุดิบหรือ

ส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตมาหักออกจากจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียสำหรับการขายสินค้าดังกล่าวได้ก็ตาม แต่การกำหนดวันบังคับใช้กฎกระทรวงของทั้ง ๒ ฉบับ มีเหตุที่ทำให้วันบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน คือ การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ประกอบการได้เสียภาษีนำเข้าเข้าวัตถุดิบหรือส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตสินค้าเครื่องไฟฟ้าประเภทเครื่องปรับอากาศ และรถจักรยานยนต์ นั้น ช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ เป็นช่วงระยะเวลาเพียงประมาณสามเดือน ซึ่งถือว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่อยู่ในขั้นตอนการนำเข้าวัตถุดิบหรือส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตสินค้า ส่วนการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ๗ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ นั้น ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ประกอบการนำเข้าวัตถุดิบหรือส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตสินค้าแบตเตอรี่ คือ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ๗ ใช้บังคับ คือ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ เป็นช่วงระยะเวลานานถึงหนึ่งปีห้าเดือนเศษ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ยาวนานมากพอที่จะทำให้ผู้มีอาชีพในการประกอบอุตสาหกรรมผลิตสินค้าแบตเตอรี่โดยทั่วดำเนินการผลิตสินค้าแบตเตอรี่และจำหน่ายไปยังผู้บริโภคแล้ว โดยในการจำหน่ายสินค้านั้น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมผลิตสินค้าแบตเตอรี่ย่อมนำการผลิตทั้งหมดรวมทั้งภาษีนำเข้าวัตถุดิบและส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตสินค้าแบตเตอรี่มาคำนวณเป็นราคาสินค้าเพื่อจำหน่ายเรียบร้อยแล้ว ภาษีนำเข้าวัตถุดิบและส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตสินค้าแบตเตอรี่จึงย่อมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้านั้นด้วย เมื่อผู้ประกอบการผลิตแบตเตอรี่ได้จำหน่ายสินค้าไป ภาระภาษีของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าวย่อมถูกผลักภาระไปยังผู้บริโภคแล้ว หากกำหนดให้กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปเป็นตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ย่อมจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่ได้รับภาระภาษีแทนผู้ประกอบการ และกลับทำให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าแบตเตอรี่ได้ประโยชน์จากการนำเงินภาษีที่ได้เสียไปแล้วสำหรับวัตถุดิบหรือส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตแบตเตอรี่มาหักออกจากจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียสำหรับสินค้าดังกล่าว โดยรัฐต้องรับภาระนำเงินซึ่งได้มาจากภาษีของประชาชนมาจ่ายคืนให้แก่ผู้ประกอบการผลิตแบตเตอรี่ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและเกิดความเสียหายแก่รัฐ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาชีพในการประกอบอุตสาหกรรมผลิตสินค้าแบตเตอรี่รายหนึ่งอ้างว่า

ไม่ได้ผลักระภาษีไปยังผู้บริโภคนั้น จึงไม่อาจรับฟังเพื่อเป็นเหตุให้กำหนดวันบังคับใช้ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑)ฯ ย้อนหลังในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ได้ ดังนั้น การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑)ฯ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ จึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

พิพากษายกฟ้อง

องค์คณะ นายเจริญ ทัศนธรรม นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายหัสสุตติ วิจิตวิริยกุล
นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นายภูสิทธิ์ เหลืองเรืองทิพย์

ผู้ฟ้องคดี

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ ๑

กรมสรรพากร ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลรัษฎากร (มาตรา ๗๗/๕)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๗)

แม้การที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยกเลิกการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่พิพาท อันทำให้เหตุอันเป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ศาลปกครองจึงไม่ต้องออกคำสั่งตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป ส่วนข้ออุทธรณ์ในประเด็นที่ว่า กิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นการให้บริการเช่าอสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม นั้น การที่จะวินิจฉัยว่ากิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นกิจการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่ นั้น เป็นอำนาจของอธิบดีกรมสรรพากร ตามมาตรา ๗๗/๕ แห่งประมวลรัษฎากรและศาลภาษีอากร ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลภาษีอากร และวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ตามลำดับ มิใช่เป็นอำนาจของศาลปกครอง ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้บริการทางพิเศษซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดให้มีขึ้นตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ โดยผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าผ่านทางเพื่อใช้ทางพิเศษมาตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดให้บริการ

โดยไม่เคยต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มและได้ประชาสัมพันธ์ทางสื่อโทรทัศน์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มเติมจากค่าผ่านทางที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ให้บริการทางพิเศษชำระอยู่แต่เดิมตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มเติมจากค่าผ่านทาง เพราะการจัดให้ใช้ทางพิเศษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการให้บริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร กล่าวคือ กิจการทางพิเศษเป็นกิจการที่แสวงหาประโยชน์จากการให้ข้อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งปลูกสร้างลงบนที่ดิน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและผู้ใช้ทางพิเศษ นอกจากนี้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการที่จะเรียกเก็บค่าผ่านทางเพิ่มขึ้นนั้น ตามกฎหมายจะต้องเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุมัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตั้งแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเป็นต้นไป และเพิกถอนมติที่ประชุมของคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ให้เรียกเก็บค่าผ่านทางเพิ่มขึ้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้มีเนื้อหาแห่งคดีที่ศาลต้องวินิจฉัยแบ่งออกเป็น ๒ ข้อหา คือ ข้อหาแรก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอจดทะเบียนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับจดทะเบียนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายดังข้ออ้างในคำฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ข้อหาที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษในอัตราที่เพิ่มขึ้นกว่าที่เคยเก็บเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ โดยอ้างว่าเป็นการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นการอันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ยกฟ้องในข้อหาที่หนึ่งและจำหน่ายคดีในข้อหาที่สองออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ข้อหาแรก ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอจดทะเบียน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับจดทะเบียนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่ม มิใช่การกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายและพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้ นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยเห็นว่า กิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นการให้บริการเช่าสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่ต้องเสีย

ภาษีมูลค่าเพิ่ม การที่จะพิจารณาว่ากิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าข่ายต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่นั้น ไม่อาจพิเคราะห์แต่เพียงว่ากิจการดังกล่าวไม่เป็นกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลรัษฎากร แต่จะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นธรรมและไม่ซ้ำซ้อน เมื่อกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มอีก เพราะจะเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ใช้ทางด่วนมากขึ้น นอกจากนี้ ก่อนที่ประเทศไทยจะนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า กิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีการค้าแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า กิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มและผลัดภาระมาให้ประชาชนผู้ใช้ทางจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อหาที่สอง กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษในอัตราที่เพิ่มขึ้นกว่าที่เคยเก็บ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ โดยอ้างว่าเป็นการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกิจการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว แต่ยังมีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นค่าผ่านทาง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยกเลิกการเก็บค่าผ่านทางพิเศษที่เพิ่มขึ้น เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และลดอัตราค่าผ่านทางลงเท่ากับจำนวนที่เก็บเพิ่มขึ้น เมื่อวันที่ดังกล่าวแล้ว ทำให้เหตุอันเป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีหมดไป ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับและกรณีไม่เป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีในข้อหานี้ อีกต่อไป โดยพิพากษาจำหน่ายคดีในข้อหานี้ออกจากสารบบความ นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยเห็นว่า เมื่อเหตุของการวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในข้อหาแรก เรื่อง การเข้าจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ชอบ ดังนั้น เหตุอันเป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่หมดสิ้นไป นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลดอัตราค่าผ่านทางลง เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้นไม่ได้เป็นการวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขึ้นค่าผ่านทางในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยังคงเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยว่ากระบวนการขึ้นค่าผ่านทางพิเศษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ เห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

โดยอ้างว่าการจดทะเบียนดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มและเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในการใช้ทางพิเศษจากผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยกเลิกการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าว อันทำให้เหตุอันเป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ศาลปกครองจึงไม่ต้องออกคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ในประเด็นที่ว่า กิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นการให้บริการเช่าอสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม นั้น เห็นว่า การที่จะวินิจฉัยว่ากิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นกิจการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่ นั้น เป็นอำนาจของอธิบดีกรมสรรพากร ตามมาตรา ๗๗/๕ แห่งประมวลรัษฎากรและศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ตามลำดับ มิใช่เป็นอำนาจของศาลปกครองตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

องค์คณะ นายอำพลสิงห์โกวิท นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายหัสสุตม์ วิจิตวิริยกุล นายจรูญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)

นางราตรี บริบูรณ์

ผู้ฟ้องคดี

องค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม)
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๗)
ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๑
ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติมาตั้งแต่ต้นแล้วว่า ความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อบทบัญญัติใน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นกรกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ในทางกฎหมายจึงถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เพราะคำสั่งนั้นย่อมไม่มีผลบังคับตามกฎหมายอยู่ในตัว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ต่อมา ได้โอนมารับราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อเปี้ย อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุดรธานี ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลผาจุกนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงพิจารณาความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๙ กรณีผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ ขาดความละเอียดรอบคอบในการจัดทำเอกสารสอบราคาและสัญญาจ้าง ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลผาจุกเสียประโยชน์ในการก่อสร้างถนนจำนวน ๓ สาย เป็นเงิน ๖๘,๙๖๐ บาท โดยคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๔ คน จะต้องร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวในฐานะลูกหนี้ร่วม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การคำนวณเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก ซึ่งมีหน้าที่ประมาณการก่อสร้าง ความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากหัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก ขาดความละเอียดรอบคอบในการคำนวณเบื้องต้นก่อสร้าง การที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในฐานะลูกหนี้ร่วมนั้น ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติในฐานะข้าราชการที่ขาดประสพการณ์ ขาดความละเอียดรอบคอบ มิได้มีเจตนาทุจริตที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด และการพิจารณาความผิดของผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสี่ ที่มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ขอให้ศาลพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีควรรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวนเท่าใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่แจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงไปยังประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อเปี้ย ซึ่งผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการอยู่ เพื่อแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบใช้เงินจำนวน ๗๑,๓๕๘.๒๐ บาท คืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ส่งสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง และเป็นกรป้องกันความเสียหายจากการขาดอายุความฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่ที่ต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

ทั้งการเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกให้ผู้ต้องรับผิดทั้ง ๔ คน ชำระเป็นรายบุคคล มีได้เรียกจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยสิ้นเชิงอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งนาย ส. และนาย น. ได้ทำสัญญารับสภาพหนี้แล้วคนละ ๑๗,๘๔๐ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีและนาย ร. ยังมิได้ชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ถูกต้องและเป็นธรรม โดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวนเท่าใด

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ หรือไม่ เห็นว่า หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว ผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีบุคคลที่ต้องร่วมรับผิดชดใช้เงินจำนวน ๗๑,๓๕๘.๒๐ บาท คือ นาย ส. อดีตประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก นาย ร. อดีตปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก นาย น. อดีตหัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก และผู้ฟ้องคดีซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก โดยผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อเปี้ย อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในปัจจุบันของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้เงินคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับบุคคลดังกล่าว เป็นเงิน ๗๑,๓๕๘.๒๐ บาท หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่งให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ โดยมีได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ต่อมา นาย ส. และนาย น. ได้ทำสัญญารับสภาพหนี้ไว้กับผู้ถูกฟ้องคดี โดยนาย ส. ทำสัญญารับสภาพหนี้ จำนวน ๑๗,๘๓๙.๕๕ บาท เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ กำหนดผ่อนชำระเป็นรายเดือน อัตราเดือนละ ๑,๔๘๖.๖๓ บาท เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ส่วนนาย น. ทำสัญญารับสภาพหนี้ จำนวน ๑๗,๘๔๐ บาท กำหนดผ่อนชำระเป็นรายเดือน อัตราเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แต่สัญญาสภาพหนี้มิได้กรอกข้อความว่าทำสัญญาในวันใด เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเมื่อครั้งที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงสรุปว่า จำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจำนวนทั้งสิ้น ๗๑,๓๕๘.๒๐ บาท นั้น เกิดจากผู้ฟ้องคดีกำหนดค่าปรับผู้รับจ้างต่ำกว่าข้อกำหนดในประกาศสอบราคาตามโครงการที่ ๒ ก่อสร้างถนนลาดยางหมู่ที่ ๖ ตำบลผาจุก เป็นเวลา ๑๔ วัน ๆ ละ ๑๗๑.๓๐ บาท เป็นเงิน ๒,๓๙๘.๒๐ บาท โดยคณะกรรมการมีความเห็นว่า

สมควรลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีกับพวก อันเป็นความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ยืนยันไว้ในอุทธรณ์ซึ่งยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นการประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง อันเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับฟังเป็นที่ยุติมาตั้งแต่ต้นแล้วว่าการเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี และ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่เปิดช่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจหรือตีความข้อกฎหมายในข้อเท็จจริงดังกล่าว เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีได้อีก เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกชดใช้เงินคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เห็นว่า แม้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกชดใช้เงินจะมีผลมาจากการกระทำละเมิดก็ตาม แต่บทบัญญัติในมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกชดใช้เงินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้ยืนยันไว้ด้วยว่าคำสั่งที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกคำสั่งให้ชดใช้เงินจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายต้องการ คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดนั้นต้องเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้เงินได้ เมื่อคำสั่งให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งนั้น เพราะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถ้ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมายแล้วย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้นตามนัยมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ และขัดต่อบทบัญญัติใน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างชัดแจ้ง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำเรื่องไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือไม่ และศาลปกครองจำต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเสมอไปหรือไม่ เห็นว่า เจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะเมื่อตนจงใจกระทำให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายต้องการ นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากเหตุทั่วไปและมีจำนวนเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบก่อนตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ แม้ต่อมาจะได้มีการแก้ไขจำนวนเงินค่าเสียหายที่กำหนดให้รายงานกระทรวงการคลังตรวจสอบตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยแก้ไขจากจำนวนเงินตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ บาท เป็น ๑๐๐,๐๐๐ บาท ก็ตาม ก็มี得有ผลปลงการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงการคลังฉบับลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามหนังสือดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ในทางกฎหมายจึงถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ก่อนร้องทุกข์ เมื่อเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อันเนื่องมาจากความเข้าใจผิดของคู่กรณีเกี่ยวกับลักษณะทางกฎหมายของคำสั่งให้ชดใช้เงินของหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นปัญหาที่ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง เช่นเดียวกับคดีนี้หรือไม่ คู่กรณีจึงชอบที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะก่อน เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่าคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินมีลักษณะที่ผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เพราะคำสั่งนั้นย่อมไม่มีผลบังคับตามกฎหมายอยู่ในตัว

พิพากษาแก้คำสั่งพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นไม่เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ เพราะในทางกฎหมายถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการกระทำเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดี

องค์คณะ นายโภคิน พลกุล นายพีระพล เซวณศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

นายทนทพล นิมสมบุญ

ผู้ฟ้องคดี

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดระเบียบข้าราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ (มาตรา ๑๐)

พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ (มาตรา ๑๙
วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.
๒๕๔๒ (มาตรา ๕๒ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๔)

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ (มาตรา ๔)

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๗
และมาตรา ๑๑๒)

กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความใน พ.ร.บ.
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสั่ง
พักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน (ข้อ ๓ (๒))

กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ.
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวน
พิจารณา (ข้อ ๓)

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงาน
บุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๔ ข้อ ๗ และข้อ ๘)

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานทางวินัยของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ จึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมาย

ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยกรณีที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้น ต้องนำ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับโดยอนุโลม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งให้พลเอก ธ. ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งมิใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีได้เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการระดับ ๑๑ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบข้อ ๓ ของกฎดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๗๔ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่ง ที่ ๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่งที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการระหว่างการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งทั้งสี่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่กระทำโดยปราศจากอำนาจ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งเฉพาะตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่าเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการได้ ทั้งการแต่งตั้งให้พลเอก ชีรเดช มีเพียร ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานกรรมการสอบสวนนั้น พลเอก ธ. ไม่ใช่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ใช่ว่าข้าราชการฝ่ายพลเรือน นอกจากนี้ ยังแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความขัดแย้งและเป็นปฏิปักษ์กับผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการสอบสวน จึงขัดต่อกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เมื่อการ

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจยกเป็นเหตุในการสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีพักราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและนำมาอ้างเป็นเหตุในการสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีพักราชการมีเจตนากลั่นแกล้งเพื่อให้ชีวิตราชการของผู้ฟ้องคดีมัวหมอง เพื่อตัด โอกาสผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการสรรหาและคัดเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดี ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ก.ตง.) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และได้คัดค้านมิให้ ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออก คำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์และมีส่วนได้เสียในเรื่องร้องทุกข์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคง เข้าร่วมประชุมจน ก.ตง. มีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่คำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาและมีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการ ตามคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ คำสั่งที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ คำสั่ง ที่ ๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ ตั้งแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าวเป็นต้นไป

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ๑. ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ที่แต่งตั้ง พลเอก ช. ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นประธานกรรมการสอบสวน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย ด้วยเหตุผลดังนี้ ๑.๑ พ.ร.บ. ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๘ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น นับแต่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเดิมเป็นข้าราชการพลเรือนโอนไปเป็น ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมิใช่ข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนอีกต่อไป ๑.๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงาน บุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗ กำหนดไว้ว่า การใดมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้นำกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับ โดยอนุโลม เมื่อข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมิใช่ข้าราชการพลเรือนหรือ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทั้งสองคำสั่งดังกล่าว

จึงไม่จำเป็นต้องนำกฎ ก.พ. มาใช้ทั้งหมด แต่นำมาใช้โดยแก้ไขในรายละเอียดตามควรแก่กรณี โดยมีหลักการให้ความยุติธรรมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ที่ศาลปกครองชั้นต้นนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๓ มาวินิจฉัยในคดีนี้ทั้งหมด จึงไม่ชอบ และที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้แยกการบริหารราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหารออกจากระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือน ดังนั้น ระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือนและวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนย่อมแตกต่างจากระเบียบบริหารราชการทหารและวินัยข้าราชการทหาร บุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวนข้าราชการฝ่ายพลเรือนจึงควรเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน นั้น เป็นการแยกข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้น ซึ่งในทางกฎหมายมีทั้งข้าราชการฝ่ายตุลาการข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และอื่น ๆ ซึ่งมีวินัยต่างไปจากข้าราชการพลเรือน มิใช่มีเพียงสองฝ่าย คือ ข้าราชการทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือน หากถือว่าข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน แล้วนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๓ มาใช้ทั้งหมดดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย หากข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดต้องถูกสอบสวนทางวินัยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่อาจตั้งข้าราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสอบสวนข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินผู้นั้นได้ เพราะจะขัดกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๓ ข้อ ๓ ที่กำหนดให้ผู้เป็นกรรมการสอบสวนเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้น และหากถือว่าข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ก็จะมีผลกระทบต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนุญ ทั้งจะทำให้การสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการสอบสวนได้รับการแต่งตั้งจากข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดที่ผ่านมาใช้ไม่ได้เลย ๑.๓ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘ วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ระดับรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่าขึ้นไปไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่อาจแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานการสอบสวนทางวินัยด้วยก็ได้ ซึ่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ใน (๑) ถึง (๕) โดยคุณสมบัติตาม (๒) หรือ (๕) กรรมการ

ดังกล่าวอาจไม่เคยรับราชการหรือทราบเรื่องเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ ไม่ว่าวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายทหาร หรืออาจไม่เคยดำเนินการทางวินัยมาก่อนเลย ก็ยังสามารถได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวพันหลักเกณฑ์ของข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระดับ ๑๑ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ในข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับ ไม่จำเป็นต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ข้อ ๓ มาใช้บังคับ ๑.๔ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยทั้งสองสำนวน คณะกรรมการสอบสวนได้สอบสวนเสร็จแล้วและได้เสนอผู้มีอำนาจสั่งตั้งกรรมการเพื่อนำเสนอ ก.ตง. พิจารณา ผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กล่าวหา สมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยได้รับการท้วงติงจากผู้ฟ้องคดีว่ากระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนไม่กระทำการหรือกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) แต่อย่างไร ๑.๕ การแต่งตั้งพลเอก ธ. เป็นประธานกรรมการสอบสวนทั้งสองสำนวน ก็เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม โดยตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการทหาร และเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการประจำทั่วไปของกระทรวงกลาโหม ซึ่งบังคับบัญชาทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการกลาโหมพลเรือน มีสถานะไม่ต่างไปจากข้าราชการพลเรือน และที่พลเอก ธ. ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสอบสวนก็ได้ให้ความเป็นธรรมมากกว่าที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) กำหนด โดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถแก้ข้อกล่าวหาเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้กระทำผิดตามที่มีการกล่าวหา แม้ล่วงเลยระยะเวลาที่กฎ ก.พ. กำหนด นอกจากนั้น ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔ ก็ได้ให้ ก.ตง. มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ซึ่ง ก.ตง. ได้ตีความและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ธ. เป็นประธานกรรมการสอบสวนว่า ถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแต่เพียงว่า การแต่งตั้งกรรมการสอบสวนเพียงหนึ่งคนไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์แล้วทำให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป

และต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้องเพื่อสอบสวนในเรื่องที่ได้ดำเนินการสอบสวนมาแล้ว จึงไม่ถูกต้อง

๒. ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่งที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นฟ้อง ด้วยเหตุผลดังนี้ ๒.๑ ตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้น ข้อ ๓ กำหนดว่า เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกตั้งกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติการณ์อันไม่น่าไว้วางใจแล้ว หากผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดความเสียหายแก่ราชการได้ ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการได้แล้ว การกระทำและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีตามข้อกล่าวหาล้วนมีเหตุสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างยิ่ง ๒.๒ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยประสบปัญหาอุปสรรคในการสอบสวน เช่น พยานมิได้ให้ถ้อยคำตามความจริง มีการประวิงเวลาในการให้เอกสาร หากให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยกเหตุผลอื่นคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอีกหลายประการ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า มีประเด็นต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีสองประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่งที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่งที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น มีปัญหาต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในประการแรกว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับหรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ไว้โดยข้อ ๗ กำหนดว่า การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง

การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษสำหรับข้าราชการ การรักษาทะเบียนประวัติ และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบนี้ การใดมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง และอ.ก.พ.กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตง. (๒) อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (๓) อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงและอธิบดี เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการ และวรรคสอง กำหนดว่า สำหรับกรณีการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การสอบสวนทางวินัย ข้าราชการตั้งแต่ระดับรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่าขึ้นไป ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการ และประธานกรรมการอาจแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วยก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (นักบริหาร ๑๑) สังกัดสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ ภายหลังจาก พ.ร.บ. ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีโอนไปเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงคงมีสถานะเป็นข้าราชการ และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ระดับ ๑๐) หรือเทียบเท่าขึ้นไป และการออกจากราชการของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีอยู่ห้ากรณี คือ ตาย พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลาออกจากราชการ ถูกสั่งให้ออกและถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ สำหรับการออกจากราชการเพราะพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น หมายถึงเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.

๒๔๙๔ ดังนั้น โดยผลของกฎหมายและระเบียบดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ สำหรับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินไว้ จึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่ เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ ของ ระเบียบดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยกรณีที่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนนั้น จึงต้องนำ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘ วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสำหรับข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ระดับ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นการเฉพาะแล้ว การแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระดับ ๑๑ จึงต้องนำข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับ ไม่จำเป็นต้องนำ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาใช้บังคับ นั้น เห็นว่า ข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบ ดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตั้งแต่ระดับรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่าขึ้นไปไว้เพียงสองประการเท่านั้น คือ ประการแรก ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และประการที่สอง ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ แต่ประการหลังนี้ก็มิได้บังคับว่าต้องแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจากกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น โดยให้เป็นดุลพินิจของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ก็ได้ ส่วนหลักเกณฑ์อย่างอื่นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมิได้กำหนดไว้ด้วย เช่น มิได้กำหนดจำนวนกรรมการสอบสวน หรือคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน และ แม้แต่ประธานกรรมการสอบสวนที่มิได้แต่งตั้งจากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มิได้กำหนด

คุณสมบัติไว้ เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ถือเป็นสาระสำคัญของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการดำเนินการทางวินัยขั้นต้นที่จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการให้เกิดความมั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมในการสอบสวน ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีซึ่งแม้จะเป็นข้าราชการระดับ ๑๑ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ระดับ ๑๐) ก็ต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๓ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับโดยอนุโลม อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีประการต่อไปมีว่า การนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ต้องนำมาใช้บังคับทั้งหมดหรือไม่ และการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนไม่น้อยกว่าสามคนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๓ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา หรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ เห็นว่า การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ในทางกฎหมาย หมายความว่า การนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับบรรลุผล แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๓ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงต้องนำข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๓ ดังกล่าว เท่าที่สามารถใช้ได้มาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะในส่วนจรรยาบรรณเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เช่น ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนอย่างน้อยสามคน ประธานกรรมการสอบสวนต้องดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน เป็นต้น ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีจำนวนและคุณสมบัติดังกล่าวอยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกระทำได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แต่งตั้งกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือ เทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี และกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน ทั้งนี้ ในคณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมิใช่ข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน จึงไม่จำเป็นต้องนำกฎ ก.พ. มาใช้ ทั้งหมด แต่นำมาใช้โดยแก้ไขรายละเอียดตามควรแก่กรณี นั้น ไม่ต้องด้วยกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุด

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีประการสุดท้าย ในประเด็นนี้ คือ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งให้พลเอก ธ. ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นประธานกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ความหมายของข้าราชการพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุ และแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน และให้ความหมายของข้าราชการฝ่ายพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ส่วนใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๔ ให้ความหมายของข้าราชการทหาร หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหม พลเรือนที่บรรจุ ในตำแหน่งอัตราทหาร และมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. จัดระเบียบข้าราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติให้ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบสำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ดังนั้น พลเอก ธ. ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม จึงเป็นข้าราชการทหารตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ มิใช่ข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานคณะกรรมการ ข้าราชการทหารและเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการประจำทั่วไปของกระทรวงกลาโหม

ซึ่งบังคับบัญชาทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการลาโหมพลเรือน มีลักษณะไม่ต่างไปจากข้าราชการพลเรือน นั้น เป็นข้ออ้างที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กล่าวถึงข้างต้น และที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ก.ตง. ได้ใช้อำนาจตามข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ความและวินิจฉัยชี้ขาดว่าการแต่งตั้งพลเอก ธ. เป็นประธานกรรมการสอบสวนถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมแล้ว นั้น เห็นว่า กรณีที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ ก.ตง. มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับตามระเบียบดังกล่าวนั้น หมายถึง กรณีที่คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นถูกต้องตามกฎหมาย หากคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งและคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งให้พลเอก ธ. ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งมิใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีได้เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ซึ่งแม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งแต่งตั้งให้นาย อ. ตำแหน่งปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน เป็นประธานกรรมการสอบสวนแทนพลเอก ธ. ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ ก็ตาม แต่ก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งเดิมโดยแต่งตั้งให้นาย อ. เป็นประธานกรรมการสอบสวนแทนพลเอก ธ. ที่เกษียณอายุราชการ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการสอบสวนของพลเอก ธ. มิใช่เป็นการแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนคนใหม่แทนพลเอก ธ. ตั้งแต่แรก อันเนื่องมาจากพลเอก ธ. ขาดคุณสมบัติที่มีใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่งที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

ในประเด็นที่สองที่ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการตามคำสั่ง ที่ ๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๐๗ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจสั่งพักราชการเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ข้อ ๓ (๒) กำหนดเหตุที่จะสั่งพักราชการไว้ว่า เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนผู้มีอำนาจสั่งตั้งกรรมการสอบสวนจะสั่งให้ผู้นั้นพักราชการได้ก็ต่อเมื่อผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น และข้อ ๕ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับนี้ กำหนดไว้ในกรณีที่ได้สั่งพักราชการในสำนวนใดไว้แล้ว ภายหลังปรากฏว่าผู้ถูกสั่งพักราชการนั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนในสำนวนอื่นเพิ่มขึ้นอีก ก็ให้สั่งพักราชการในสำนวนที่เพิ่มขึ้นนั้นด้วย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีตามคำสั่ง ที่ ๓/๒๕๔๓ เนื่องจากเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน และผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่รายงานว่าการสอบสวนมีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาและดำรงตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำ มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นที่ยอมรับในหมู่ข้าราชการในหน่วยงานอื่น พยานจึงไม่กล้าให้ถ้อยคำและไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกสำนวนหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการในสำนวนที่เพิ่มขึ้นนี้อีกตามคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๔๓ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำสั่งแล้ว แม้ว่าต่อมาภายหลังจะปรากฏว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งพักราชการเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเห็นว่า มีเหตุให้สั่งพักราชการแล้ว การใช้อำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการจึงเข้าองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๗ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ส่วนการที่คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี

จะต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้องต่อไป นั้น หากได้มีผลทำให้คำสั่งที่สั่งโดยชอบให้ผู้ฟ้องคดีปกครองดังกล่าวเสียไปด้วยไม่ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีปกครองตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ และคำสั่งที่ ๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังขึ้น ด้วยเหตุผลดังที่วินิจฉัยมาข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่เห็นพ้องด้วยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาและมีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีปกครองตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ และคำสั่งที่ ๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีปกครองตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ และคำสั่งที่ ๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ นายพีระพล เซาว์นศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๗/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

นายชยุตต์ แซ่คู

ผู้ฟ้องคดี

นายกเทศมนตรีตำบลลาดยาว ที่ ๑

นางสุมาลี อินทรชัยวรุฒม์ ที่ ๒

เทศบาลตำบลลาดยาว ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง) พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓)) กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๙) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ (ข้อ ๕๖ วรรคสอง)

การก่อสร้างอาคารที่ปลูกชิดกับที่ดินของผู้อื่นโดยมีระยะห่างจากเขตที่ดินต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดในข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาว่ามีการให้ความยินยอมหรือไม่ อาจพิจารณาได้จากพฤติการณ์ สำหรับคดีนี้แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีได้ยื่นหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ให้ความยินยอมในการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินหรือที่ตกลงให้ทำผนังอาคารร่วมกันเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในระหว่างการก่อสร้างอาคารดังกล่าวมีการจัดทำนั่งร้านบนหลังคาอาคารผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีก็รู้เห็นการกระทำดังกล่าวมาโดยตลอดแต่ไม่ได้ทักท้วงประการใด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีให้ความยินยอมในการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินหรือตกลงให้ทำผนังอาคารร่วมกันโดยปริยายแล้ว กรณีจึงเข้าข้อยกเว้นที่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้อื่นซึ่งมีระยะห่างจากเขตที่ดินนั้นต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตรได้ตามนัยข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น การออกใบอนุญาตก่อสร้าง

ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เมื่อไม่ปรากฏเหตุแห่งความรับผิดชอบอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือที่ ๓ แต่อย่างใด จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือที่ ๓ ที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๗๕๗ หมู่ ๖ ถนนเนรวิถิตำบลลาดยาว อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกใบอนุญาตเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กสูง ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๑ คูหา บนที่ดินตราจองเลขที่ ๑๕๖ และ ๑๕๗ ตำบลลาดยาว อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งอยู่ข้างเคียงกับบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ให้ความยินยอมและขณะทำการก่อสร้างทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ร้องเรียนไปยังนายอำเภอลาดยาว จึงทราบว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับการก่อสร้างอาคารดังกล่าวไว้ก่อนแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังคงดำเนินการก่อสร้างต่อไป หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปไกล่เกลี่ย แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมไกล่เกลี่ยเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ชี้แจงไปยังนายอำเภอลาดยาว ซึ่งนายอำเภอลาดยาวได้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ชี้แจงต่อนายอำเภอลาดยาวว่าจะส่งเรื่องนี้ไปหาหรือสำนักงานควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีได้ดำเนินการตามที่ชี้แจง ซึ่งเมื่ออาคารดังกล่าวก่อสร้างแล้วเสร็จทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างมาก โดยฝาผนังบ้านถูกเปียด ปูนบางส่วนปูดแตก และเมื่อฝนตกน้ำฝนจะซึมเข้ามาในบ้านของผู้ฟ้องคดี เพราะอาคารดังกล่าวสร้างเบียดบ้านของผู้ฟ้องคดีมากจนแทบจะไม่มีช่องว่างระหว่างอาคาร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ แต่ไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงนำ

คดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องที่ ๒ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวให้อยู่ในสภาพเดิม อีกทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมค่าธรรมเนียมศาล จำนวน ๑๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๑๒,๕๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารจนขัดกับแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมีระยะห่างต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตร โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ให้ความยินยอมที่จะทำผนังร่วมกัน จึงเป็นการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การก่อสร้างอาคารได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๓ แต่ผู้ฟ้องคดีฟ้องข้อหานี้เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้น ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อหานี้จึงขาดอายุความ จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วแต่กรณี คำขอของผู้ฟ้องคดีนอกจากนี้ให้ยกและค่าธรรมเนียมศาลให้เป็นพับ

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นที่ ๒ ที่พิพากษาว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีซึ่งฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในข้อหากระทำการละเมิดเป็นคำฟ้องที่ขาดอายุความฟ้องคดีแล้ว ทั้งนี้ จากคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งให้การต่อศาลปกครองชั้นต้นว่าประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ญาติของผู้ฟ้องคดีได้มีปัญหากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สั่งระงับการก่อสร้างอาคารกรณีไม่มีใบอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และไม่มีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินจากเจ้าของอาคารข้างเคียง โดยญาติของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้ง โดยยกตัวอย่างบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าไม่มีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินจากเจ้าของอาคารข้างเคียงเช่นกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มอบหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อนำไปให้บ้านข้างเคียงเซ็นยินยอมแต่ผู้ฟ้องคดีไม่เซ็นยินยอมให้ จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๓ จากการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ คดีในข้อหานี้จึงยังไม่ขาด

อายุความ ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และ ค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๑๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๑๒,๕๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ เนื่องจากการขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการให้ความยินยอมของผู้ฟ้องคดี และเจ้าของที่ดินอีกด้านหนึ่งแล้ว ทั้งนี้ การยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินกฎหมายมิได้กำหนดว่าจะต้องทำเป็นหนังสือ การทำเป็นหนังสือยินยอมเพียงเพื่อจะได้ใช้เป็นหลักฐานมิให้ผู้ให้ความยินยอมมาโต้แย้งในภายหลัง ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาถึง ๖ เดือนเศษ โดยผู้ฟ้องคดียินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำนั้งร้านบนหลังคาบ้านของผู้ฟ้องคดีเพื่อทำการก่อสร้างผนังอาคารดังกล่าว อีกทั้ง แต่เดิมผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังเคยใช้ผนังอาคารร่วมกันมาก่อน จึงถือได้ว่าเป็นการตกลงยินยอมโดยพฤตินัยแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนด กล่าวคือ หากนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เริ่มทำการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รู้ตั้งแต่แรกเมื่อเริ่มก่อสร้าง แต่กลับมาฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วัน และ ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือหากจะนับแต่วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันฟ้องคดีก็เป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วันเช่นกัน หรือหากจะนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จนถึงวันฟ้องคดีก็เป็นระยะเวลาเกินกว่าที่มาตรา ๔๙ ข้างท้ายกำหนดไว้เช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุด พิพากษายกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/

๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ข้อ ๕๖ วรรคสอง ของ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ กำหนดให้การปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินของผู้อื่นสามารถทำได้ โดยมีการตกลงทำพินัยร่วมกันและมีได้กำหนดว่าจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือ จากเจ้าของที่ดินข้างเคียง ดังนั้น หากมีการตกลงทำพินัยร่วมกันแล้วก็สามารถที่จะ ปลูกสร้างอาคารขีดกับที่ดินของผู้อื่นได้ ซึ่งแต่เดิมอาคารของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้พินัยร่วมกันมาก่อน จึงเป็นการที่ที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าวมีการตกลงก่อสร้างโดยใช้พินัย ร่วมกันหรือยินยอมให้สร้างอาคารขีดเขตที่ดิน การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขออนุญาต ปลูกสร้างอาคารใหม่แทนอาคารเดิมโดยมีแบบแปลนซึ่งต้องติดกับที่ดินข้างเคียงเนื่องจาก สภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าของที่ดินข้างเคียงอื่นมีจำนวนที่ดินน้อย จึงย่อมต้องใช้ประโยชน์จากผนังอาคารร่วมกัน แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำการก่อสร้าง อาคารใหม่ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอาจใช้ผนังอาคารเดิมได้ จึงเป็นข้อตกลงเดิม ที่สามารถปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้เนื่องจากผนังอาคารเดิมถือเป็น กรรมสิทธิ์ร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สร้างผนังอาคาร ขีดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รูล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงย่อมกระทำได้นอกจากนี้ ก่อนที่จะทำการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้ทำการบอกกล่าวผู้ฟ้องคดีและ เจ้าของที่ดินข้างเคียงอีกด้านหนึ่งแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้ช่างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำนั้งร้านบนหลังคาบ้านของผู้ฟ้องคดีเพื่อทำการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ตกลงและให้ความยินยอมโดยพฤตินัยแล้ว การขาดหนังสือแสดง ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรหาได้เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบ ด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ หนังสือของผู้ฟ้องคดีซึ่งร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ก็ได้มีการโต้แย้งคัดค้านว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคาร ขีดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพียงแต่ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างที่มีเศษวัสดุ ตกกลงไปยังอาคารของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมิได้ตกลงหรือยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สร้างอาคารขีดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วย่อมจะต้องคัดค้านการปลูกสร้างอาคารตั้งแต่ เริ่มแรกที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ก่อสร้างลงฐานรากและก่อผนังขีดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง การทำหนังสือร้องเรียนดังกล่าวผู้ฟ้องคดีมิเจตนาไม่สุจริตเนื่องจากได้ทำหนังสือ ร้องเรียนเมื่อเวลาได้ล่วงไปถึง ๖ เดือนแล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการก่อสร้างผนัง อาคารที่ติดกับอาคารของผู้ฟ้องคดีเสร็จแล้ว และหลังจากนั้นยังได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยัง

หน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย โดยไม่ยอมตกลงประนีประนอมหรือไกล่เกลี่ยในความเดือดร้อนเสียหายที่อ้างว่าได้รับ การที่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท นั้น แสดงให้เห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนหรือคัดค้านในภายหลังก็เพื่อมุ่งประสงค์ต่อผลประโยชน์เป็นตัวเงินซึ่งเป็นจำนวนมากเกินกว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ ซึ่งหากพิเคราะห์ถึงการซ่อมแซมเพื่อไม่ให้น้ำฝนสาตเข้าไปในบ้านของผู้ฟ้องคดีก็น่าจะมีค่าแรงและวัสดุเป็นเงินไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท หรือจะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำกันสาตเพื่อกันฝนก็สามารถทำได้ นอกจากนี้ การฟ้องคดีนี้ยังเป็นการฟ้องคดีที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว กล่าวคือ หากนับแต่วันที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เริ่มก่อสร้างเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สร้างอาคารขีดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนถึงวันฟ้องคดีวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ก็เป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วัน และเกินกว่า ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว หรือหากจะนับแต่วันที่พ้น ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับหนังสือชี้แจงจนถึงวันฟ้องคดีก็เป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วันเช่นกัน หรือหากจะนับจากวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีเหตุผลอันสมควรจนถึงวันฟ้องคดีก็เป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วัน เช่นเดียวกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้ ประเด็นที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาแรกซึ่งฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กสูง ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๑ คูหา แทนอาคารหลังเดิมซึ่งเป็นเรือนไม้ ๒ ชั้น ที่มีผนังอาคารร่วมกันกับอาคารของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างฉบับดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สั่งรื้อถอนอาคารหลังนี้ให้อยู่ในสภาพเดิม คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ระยะเวลา

การฟ้องคดีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีในข้อหาที่ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาที่สองซึ่งฟ้องว่า การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น มีผลเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท นั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีในข้อหาที่ต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใด เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนซึ่งรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กสูง ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๑ คูหา เพื่อทดแทนอาคารหลังเดิมที่เป็นเรือนไม้ ๒ ชั้นที่มีผนังร่วมกันกับอาคารของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบหลักฐานแล้วจึงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ โดยหลังจากได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแล้ว ก่อนทำการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เจรจากับผู้ฟ้องคดีโดยขอใช้ผนังอาคารร่วมกันแต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงให้ช่างทำการก่อสร้างภายในบริเวณบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ได้รับผนังอาคารเก่าที่ใช้ร่วมกับผู้ฟ้องคดีออก ในการนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการรื้ออาคารไม้หลังเก่าออกในเดือนเมษายน ๒๕๔๓ และได้ทำสัญญาว่าจ้างนาย จ. ก่อสร้างอาคารหลังใหม่เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยได้ทำการตั้งเสาเอกในวันดังกล่าวและได้ทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา ซึ่งในระหว่างการก่อสร้างช่างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำนั้งร้านบนหลังคาบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีก็รู้เห็นการกระทำดังกล่าวแต่มิได้ทักท้วงประการใด จนกระทั่งประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๓ นาง บ. ได้ถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สั่งระงับการก่อสร้างอาคารเนื่องจากไม่มีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินจากเจ้าของอาคารข้างเคียง ซึ่งนาง บ. ได้โต้แย้งว่าการก่อสร้างอาคาร

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่มีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินจากเจ้าของอาคารข้างเคียงเช่นกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มอบหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อนำไปให้เจ้าของอาคารข้างเคียงเซ็นยินยอม ซึ่งนาย ส. ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารข้างเคียงที่ตั้งอยู่ด้านซ้ายของอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เซ็นยินยอมให้ ส่วนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารข้างเคียงที่ตั้งอยู่ด้านขวาของอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ยอมเซ็นยินยอมให้ และได้นำเรื่องนี้ไปร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยในขณะที่ร้องเรียนนั้นการก่อสร้างอาคารภายนอกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยเหลือเพียงงานตกแต่งภายในอาคารเท่านั้น ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารหลังนี้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เป็นเรื่องของการดำเนินการขออนุญาตและการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกจึงไม่อาจที่จะรู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ขีดเขตที่ดินหรือขีดกับอาคารของผู้ฟ้องคดี กรณีหลังจากได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการรื้ออาคารไม้หลังเก่าออกในเดือนเมษายน ๒๕๔๓ และได้ทำสัญญาว่าจ้างนาย จ. ก่อสร้างอาคารหลังใหม่เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยทำการตั้งเสาเอกในวันดังกล่าวและได้ทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา นั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าวเช่นกัน เนื่องจากข้อเท็จจริงในกรณีนี้ฟังได้ว่า ก่อนทำการรื้อถอนอาคารหลังเก่าและดำเนินการปลูกสร้างอาคารหลังใหม่นั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เจรจากับผู้ฟ้องคดีโดยขอใช้ผนังอาคารร่วมกันแต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจทราบได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะยังคงดำเนินการปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินหรืออาคารของผู้ฟ้องคดีอีก เนื่องจากได้ตอบปฏิเสธไปแล้ว นอกจากนี้ ในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ก็เป็นเพียงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เริ่มทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่เท่านั้น โดยทำการตั้งเสาเอก ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจที่จะดูจากภายนอกในวันดังกล่าวได้ว่าอาคารที่ก่อสร้างจะก่อสร้างขีดเขตที่ดินหรืออาคารของผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้ช่างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำนั้งร้านบนหลังคาบ้านของผู้ฟ้องคดีนั้น ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะทำการก่อสร้างอาคารขีดเขตที่ดินหรืออาคารของผู้ฟ้องคดีเนื่องจาก

ได้มีการตอบปฏิเสธไปแล้วดังกล่าว แต่ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้กลับปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่งนำหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินไปให้ผู้ฟ้องคดีเซ็นยินยอมเมื่อเดือน กันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในเดือน กันยายน ๒๕๔๓ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ขีดเขตที่ดินหรืออาคารของผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ในขณะนั้น โดยต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่าให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป แต่ทั้งนี้ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอายุความ ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมต้องยังไม่ครบกำหนด ซึ่งในกรณีนี้อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม มีกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง ขึ้นต้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันก่อนวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๔ จึงเป็น การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในขณะที่อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด และเป็นกรฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน และภายในกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณา พิพากษาหรือมีคำสั่งได้ทั้งสองข้อหา

ประเด็นที่ ๒ คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า โดยที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๙) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำขอ อนุญาตก่อสร้างอาคาร ข้อ ๕๖ วรรคสอง กำหนดว่า อาคารที่ปลูกชิดกับที่ดินของผู้อื่นนั้น จะมีระยะห่างจากเขตที่ดินนั้นต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตรไม่ได้ เว้นแต่จะปลูกสร้างโดยวิธีตกลง ทำผนังร่วมกัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เสียประโยชน์ในทางสถาปัตยกรรม จากข้อกำหนดดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การก่อสร้างอาคารที่ปลูกชิดกับที่ดินของผู้อื่นโดยมีระยะห่างจากเขตที่ดิน ต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตร จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการตกลงทำผนังอาคารร่วมกัน การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นขออนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อก่อสร้างอาคารแทนอาคารหลังเดิม

ซึ่งมีผนังอาคารที่ใช้ร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดในข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาว่ามีการให้ความยินยอมหรือไม่ อาจพิจารณาได้จากพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการตกลงหรือการให้ความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี สำหรับคดีนี้แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีได้ยื่นหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ให้ความยินยอมในการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินหรือที่ตกลงให้ทำผนังอาคารร่วมกันเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในระหว่างการก่อสร้างอาคารดังกล่าวมีการจัดทำนั่งร้านบนหลังคาอาคารผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีก็รู้เห็นการกระทำดังกล่าวมาโดยตลอดแต่ไม่ได้ทักท้วงประการใด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ความยินยอมในการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินหรือตกลงให้ทำผนังอาคารร่วมกันโดยปริยายแล้ว กรณีจึงเข้าข้อยกเว้นที่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้อื่นซึ่งมีระยะห่างจากเขตที่ดินนั้นต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตรได้ ตามนัยข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ดังนั้น การออกใบอนุญาตก่อสร้างเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เมื่อไม่ปรากฏเหตุแห่งความรับผิดชอบอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด ดังนั้น ข้อพิพาทในกรณีดังกล่าว จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี

พิพาทก้ำค่าพิพาทก้ำของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ และที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวให้อยู่ในสภาพเดิม นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นตามคำพิพาทของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์ นายพีระพล เซวาน์ศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นายวัชระ จิริงบุญกุล

ผู้ฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เดิม) ที่ ๑

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๕ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคหก)

การก่อสร้างอาคารที่ปลูกชิดกับที่ดินของผู้อื่นโดยมีระยะห่างจากเขตที่ดินต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดในข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาว่ามีการให้ความยินยอมหรือไม่ อาจพิจารณาได้จากพฤติการณ์ สำหรับคดีนี้แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมิได้ยื่นหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ให้ความยินยอมในการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินหรือที่ตกลงให้ทำผนังอาคารร่วมกันเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในระหว่างการก่อสร้างอาคารดังกล่าวมีการจัดทำนั้งร้านบนหลังคาอาคารผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีก็รู้เห็นการกระทำดังกล่าวมาโดยตลอดแต่ไม่ได้ทักท้วงประการใด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีให้ความยินยอมในการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินหรือตกลงให้ทำผนังอาคารร่วมกันโดยปริยายแล้ว กรณีจึงเข้าข้อยกเว้นที่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้อื่นซึ่งมีระยะห่างจากเขตที่ดินนั้นต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตรได้ตามนัยข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น การออกใบอนุญาตก่อสร้าง

ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เมื่อไม่ปรากฏเหตุแห่งความรับผิดชอบอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือที่ ๓

แต่อย่างไรก็ดี จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือที่ ๓ ที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๗๕๗ หมู่ ๖ ถนนนครสวรรค์ ตำบลลาดยาว อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายเนื่องจากเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกใบอนุญาต เลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก สูง ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๑ คูหา บนที่ดินตราจองเลขที่ ๑๕๖ และ ๑๕๗ ตำบลลาดยาว อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งอยู่ข้างเคียงกับบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยที่ผู้ฟ้องคดี มิได้ให้ความยินยอมและขณะทำการก่อสร้างทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ร้องเรียนไปยังนายอำเภอลาดยาว จึงทราบว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับการก่อสร้างอาคารดังกล่าวไว้ก่อน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังคงดำเนินการก่อสร้างต่อไป หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปไกล่เกลี่ย แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม ไกล่เกลี่ยเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ชี้แจงไปยังนายอำเภอลาดยาว ซึ่งนายอำเภอลาดยาวได้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ชี้แจงต่อนายอำเภอลาดยาวว่า จะส่งเรื่องไปหารือสำนักงานควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีได้ดำเนินการตามที่ชี้แจง ซึ่งเมื่ออาคารดังกล่าวก่อสร้างแล้วเสร็จทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหายอย่างมาก โดยฝาผนังบ้านถูกเบียด ปูนบางส่วนปูดแตก และเมื่อฝนตก น้ำฝนจะซึมเข้ามาในบ้านของผู้ฟ้องคดี เพราะอาคารดังกล่าวสร้างเบียดบ้านของผู้ฟ้องคดี มากจนแทบจะไม่มีช่องว่างระหว่างอาคาร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ แต่ไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงนำ คดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องที่ ๒ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวให้อยู่ในสภาพเดิม อีกทั้ง

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมค่าธรรมเนียมศาล จำนวน ๑๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๑๒,๕๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารจนขัดกับแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมีระยะห่างต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตร โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ให้ความยินยอมที่จะทำผนังร่วมกัน จึงเป็นการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การก่อสร้างอาคารได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๓ แต่ผู้ฟ้องคดีฟ้องข้อหานี้เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้น ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อหานี้จึงขาดอายุความ จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วแต่กรณี คำขอของผู้ฟ้องคดีนอกจากนี้ให้ยกและค่าธรรมเนียมศาลให้เป็นพับ

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นที่ ๒ ที่พิพากษาว่าค่าฟ้องของผู้ฟ้องคดีซึ่งฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในข้อหากระทำละเมิดเป็นค่าฟ้องที่ขาดอายุความฟ้องคดีแล้ว ทั้งนี้ จากคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งให้การต่อศาลปกครองชั้นต้นว่าประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ญาติของผู้ฟ้องคดีได้มีปัญหากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สั่งระงับการก่อสร้างอาคารกรณีไม่มีใบอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และไม่มีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินจากเจ้าของอาคารข้างเคียง โดยญาติของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้ง โดยยกตัวอย่างบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าไม่มีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินจากเจ้าของอาคารข้างเคียงเช่นกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มอบหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อนำไปให้บ้านข้างเคียงเซ็นยินยอมแต่ผู้ฟ้องคดีไม่เซ็นยินยอมให้ จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๓ จากการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ คดีในข้อหานี้จึงยังไม่ขาดอายุความ ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และ

ค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๑๒,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๑๒,๕๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ เนื่องจากการขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการให้ความยินยอมของผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินอีกด้านหนึ่งแล้ว ทั้งนี้ การยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินกฎหมายมิได้กำหนดว่าจะต้องทำเป็นหนังสือ การทำเป็นหนังสือยินยอมเพียงเพื่อจะได้ใช้เป็นหลักฐานมิให้ผู้ให้ความยินยอมมาโต้แย้งในภายหลัง ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาถึง ๖ เดือนเศษ โดยผู้ฟ้องคดียินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำนักร้านบนหลังคาบ้านของผู้ฟ้องคดีเพื่อทำการก่อสร้างผนังอาคารดังกล่าว อีกทั้ง แต่เดิมผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังเคยใช้นักร่วมกันมาก่อน จึงถือได้ว่าเป็นการตกลงยินยอมโดยพฤตินัยแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนด กล่าวคือ หากนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เริ่มทำการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รู้ตั้งแต่แรกเมื่อเริ่มก่อสร้าง แต่กลับมาฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วัน และ ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือหากจะนับแต่วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันฟ้องคดีก็เป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วันเช่นกัน หรือหากจะนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จนถึงวันฟ้องคดีก็เป็นระยะเวลาเกินกว่าที่มาตรา ๔๙ ข้างท้ายกำหนดไว้เช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างอาคาร

พุทธศักราช ๒๔๗๙ กำหนดให้การปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้อื่นสามารถทำได้ โดยมีการตกลงทำผนังร่วมกันและมีได้กำหนดว่าจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือ จากเจ้าของที่ดินข้างเคียง ดังนั้น หากมีการตกลงทำผนังร่วมกันแล้วก็สามารถที่จะ ปลูกสร้างอาคารชิดกับที่ดินของผู้อื่นได้ ซึ่งแต่เดิมอาคารของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ผนังร่วมกันมาก่อน จึงเป็นการที่ที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าวมีการตกลงก่อสร้างโดยใช้ผนัง ร่วมกันหรือยินยอมให้สร้างอาคารชิดเขตที่ดิน การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขออนุญาต ปลูกสร้างอาคารใหม่แทนอาคารเดิมโดยมีแบบแปลนซึ่งต้องติดกับที่ดินข้างเคียงเนื่องจาก สภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าของที่ดินข้างเคียงอื่นมีจำนวนที่ดินน้อย จึงยอมต้องใช้ประโยชน์จากผนังอาคารร่วมกัน แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำการก่อสร้าง อาคารใหม่ร่วมด้วยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอาจใช้ผนังอาคารเดิมได้ จึงเป็นข้อตกลงเดิม ที่สามารถปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้เนื่องจากผนังอาคารเดิมถือเป็น กรรมสิทธิ์ร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สร้างผนังอาคาร ชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รुक้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงยอมกระทำได้นอกจากนี้ ก่อนที่จะทำการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้ทำการบอกกล่าวผู้ฟ้องคดีและ เจ้าของที่ดินข้างเคียงอีกด้านหนึ่งแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้ช่างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำนั้งร้านบนหลังคาบ้านของผู้ฟ้องคดีเพื่อทำการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ตกลงและให้ความยินยอมโดยพฤตินัยแล้ว การขาดหนังสือแสดง ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรหาได้เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบ ด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ หนังสือของผู้ฟ้องคดีซึ่งร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ก็มีได้มีการโต้แย้งคัดค้านว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคาร ชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพียงแต่ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างที่มีเศษวัสดุ ตกกลงไปยังอาคารของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมิได้ตกลงหรือยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วย่อมจะต้องคัดค้านการปลูกสร้างอาคารตั้งแต่ เริ่มแรกที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ก่อสร้างลงฐานรากและก่อผนังชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง การทำหนังสือร้องเรียนดังกล่าวผู้ฟ้องคดีมีเจตนาไม่สุจริตเนื่องจากได้ทำหนังสือ ร้องเรียนเมื่อเวลาได้ล่วงไปถึง ๖ เดือนแล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการก่อสร้างผนัง อาคารที่ติดกับอาคารของผู้ฟ้องคดีเสร็จแล้ว และหลังจากนั้นยังได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยัง หน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย โดยไม่ยอมตกลงประนีประนอมหรือไกล่เกลี่ยในความเดือดร้อน เสียหายที่อ้างว่าได้รับ การที่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยเรียก

ค่าเสียหายเป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท นั้น แสดงให้เห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนหรือ คัดค้านในภายหลังก็เพื่อมุ่งประสงค์ต่อผลประโยชน์เป็นตัวเงินซึ่งเป็นจำนวนมากเกินกว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ ซึ่งหากพิเคราะห์ถึงการซ่อมแซมเพื่อไม่ให้ฝ้าผ่นสดเข้าไป ในบ้านของผู้ฟ้องคดีก็น่าจะมีค่าแรงและวัสดุเป็นเงินไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท หรือจะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำกันสดเพื่อกันฝนก็สามารถทำได้ นอกจากนี้ การฟ้องคดีนี้ยังเป็นการฟ้องคดีที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว กล่าวคือ หากนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เริ่มก่อสร้าง เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สร้างอาคารชิดเขตที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีจนถึงวันฟ้องคดีวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ก็เป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วัน และเกินกว่า ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว หรือหากจะนับแต่วันที่พ้น ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับหนังสือชี้แจงจนถึงวันฟ้องคดีก็เป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วันเช่นกัน หรือหากจะนับจากวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าค่าชี้แจง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีเหตุผลอันสมควรจนถึงวันฟ้องคดีก็เป็นเวลาเกินกว่า ๙๐ วัน เช่นเดียวกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้อง วินิจฉัย ดังนี้ ประเด็นที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลา การฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาแรกซึ่งฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก สูง ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๑ คูหา แทนอาคารหลังเดิมซึ่งเป็นเรือนไม้ ๒ ชั้น ที่มีผนังอาคาร ร่วมกันกับอาคารของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีหนังสือยินยอมให้ ปลุกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างฉบับดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สั่งรื้อถอนอาคาร หลังนี้ให้อยู่ในสภาพเดิม คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ระยะเวลา การฟ้องคดีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดี จะต้องยื่นฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้

ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาที่สองซึ่งฟ้องว่า การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น มีผลเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท นั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใด เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนซึ่งรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กสูง ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๑ คูหา เพื่อทดแทนอาคารหลังเดิมที่เป็นเรือนไม้ ๒ ชั้นที่มีผนังร่วมกันกับอาคารของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบหลักฐานแล้วจึงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ โดยหลังจากได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแล้ว ก่อนทำการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เจรจากับผู้ฟ้องคดีโดยขอใช้ผนังอาคารร่วมกันแต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงให้ช่างทำการก่อสร้างภายในบริเวณบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ได้รื้อผนังอาคารเก่าที่เข้าร่วมกับผู้ฟ้องคดีออก ในการนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการรื้ออาคารไม้หลังเก่าออกในเดือนเมษายน ๒๕๔๓ และได้ทำสัญญาว่าจ้างนาย จ. ก่อสร้างอาคารหลังใหม่เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยได้ทำการตั้งเสาเอกในวันดังกล่าวและได้ทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา ซึ่งในระหว่างการก่อสร้างช่างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำนั้งร้านบนหลังคาบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีก็รู้เห็นการกระทำดังกล่าวแต่มิได้ทักท้วงประการใด จนกระทั่งประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๓ นาง บ. ได้ถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สั่งระงับการก่อสร้างอาคารเนื่องจากไม่มีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินจากเจ้าของอาคารข้างเคียง ซึ่งนาง บ. ได้โต้แย้งว่าการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่มีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินจากเจ้าของอาคารข้างเคียงเช่นกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มอบหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคาร

ขีดเขตที่ดินให้ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ เพื่อนำไปให้เจ้าของอาคารข้างเคียงเซ็นยินยอม ซึ่งนาย ส. ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารข้างเคียงที่ตั้งอยู่ด้านซ้ายของอาคารของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้เซ็นยินยอมให้ ส่วนผู้ผูกฟองคืดซึ่งเป็นเจ้าของอาคารข้างเคียงที่ตั้งอยู่ด้านขวาของอาคารของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ไม่ยอมเซ็นยินยอมให้ และได้นำเรื่องนี้ไปร้องเรียนต่อผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคารของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ โดยในขณะที่ร้องเรียนนั้นการก่อสร้างอาคารภายนอกของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยเหลือเพียงงานตกแต่งภายในอาคารเท่านั้น ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารหลังนี้ต่อผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ และในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ โดยผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้กับผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ นั้น เป็นเรื่องของการดำเนินการขออนุญาตและการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารระหว่างผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ กับผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ โดยผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ดังนั้น ในวันที่ดังกล่าวผู้ผูกฟองคืดซึ่งเป็นบุคคลภายนอกจึงไม่อาจที่จะรู้หรือควรรู้ว่าผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ จะทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ขีดเขตที่ดินหรือขีดกับอาคารของผู้ผูกฟองคืด กรณีหลังจากได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแล้วผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้ทำการรื้ออาคารไม้หลังเก่าออกในเดือนเมษายน ๒๕๔๓ และได้ทำสัญญาว่าจ้างนาย จ. ก่อสร้างอาคารหลังใหม่เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยทำการตั้งเสาเอกในวันดังกล่าวและได้ทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา นั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ผูกฟองคืดได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าวเช่นกัน เนื่องจากข้อเท็จจริงในกรณีนี้ฟังได้ว่า ก่อนทำการรื้อถอนอาคารหลังเก่าและดำเนินการปลูกสร้างอาคารหลังใหม่นั้นผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้เจรจากับผู้ผูกฟองคืดโดยขอใช้ผนังอาคารร่วมกันแต่ผู้ผูกฟองคืดไม่ยินยอม ดังนั้น ผู้ผูกฟองคืดจึงไม่อาจทราบได้ว่าผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ จะยังคงดำเนินการปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินหรืออาคารของผู้ผูกฟองคืดอีก เนื่องจากได้ตอบปฏิเสธไปแล้ว นอกจากนี้ ในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ก็เป็นเพียงวันที่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ เริ่มทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่เท่านั้น โดยทำการตั้งเสาเอก ดังนั้น ผู้ผูกฟองคืดจึงไม่อาจที่จะดูจากภายนอกในวันดังกล่าวได้ว่าอาคารที่ก่อสร้างจะก่อสร้างขีดเขตที่ดินหรืออาคารของผู้ผูกฟองคืด และการที่ผู้ผูกฟองคืดได้ยินยอมให้ช่างของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ทำนั้งร้านบนหลังคาบ้านของผู้ผูกฟองคืดนั้น ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ก็มิปรากฏว่าผู้ผูกฟองคืดได้รู้ว่าผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ จะทำการก่อสร้างอาคารขีดเขตที่ดินหรืออาคารของผู้ผูกฟองคืดเนื่องจากได้มีการตอบปฏิเสธไปแล้วดังกล่าว แต่ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ก็กลับปรากฏว่าผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ เพิ่งนำหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารขีดเขตที่ดินไปให้ผู้ผูกฟองคืดเซ็นยินยอมเมื่อเดือน

กันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะทำการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ชิดเขตที่ดินหรืออาคารของผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น โดยต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้วผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่าให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป แต่ทั้งนี้ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมต้องยังไม่ครบกำหนด ซึ่งในกรณีนี้อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมมีกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองขึ้นต้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันก่อนวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในขณะที่อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนดและเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน และภายในกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ทั้งสองข้อหา

ประเด็นที่ ๒ คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๘๙) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ข้อ ๕๖ วรรคสอง กำหนดว่า อาคารที่ปลูกชิดกับที่ดินของผู้อื่นนั้นจะมีระยะห่างจากเขตที่ดินนั้นต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตรไม่ได้ เว้นแต่จะปลูกสร้างโดยวิธีตกลงทำผนังร่วมกัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เสียประโยชน์ในทางสถาปัตยกรรม จากข้อกำหนดดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การก่อสร้างอาคารที่ปลูกชิดกับที่ดินของผู้อื่นโดยมีระยะห่างจากเขตที่ดินต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตร จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีการตกลงทำผนังอาคารร่วมกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นขออนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อก่อสร้างอาคารแทนอาคารหลังเดิม ซึ่งมีผนังอาคารที่ใช้ร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดในข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๘๘) ออกตามความใน พ.ร.บ.

ควบคุมอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาว่ามีการให้ความยินยอมหรือไม่ อาจพิจารณาได้จากพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการตกลงหรือการให้ความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี สำหรับคดีนี้แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีได้ยื่นหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ให้ความยินยอมในการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินหรือที่ตกลงให้ทำผนังอาคารร่วมกันเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในระหว่างการก่อสร้างอาคารดังกล่าวมีการจัดทำนั้งร้านบนหลังคาอาคารผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีก็รู้เห็นการกระทำดังกล่าวมาโดยตลอดแต่ไม่ได้ทักท้วงประการใด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีให้ความยินยอมในการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินหรือตกลงให้ทำผนังอาคารร่วมกันโดยปริยายแล้ว กรณีจึงเข้าข้อยกเว้นที่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของผู้อื่นซึ่งมีระยะห่างจากเขตที่ดินนั้นต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตรได้ ตามนัยข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ดังนั้น การออกใบอนุญาตก่อสร้างเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เมื่อไม่ปรากฏเหตุแห่งความรับผิดชอบอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด ดังนั้น ข้อพิพาทในกรณีดังกล่าว จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓/๒๕๔๓/๒๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ และที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวให้อยู่ในสภาพเดิม นอกจากนี้แก้ให้เป็นตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ นายพีระพล เซวาน์ศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙-๕๐/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นายชัยภัค โอสถาปนธุ์ ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นางภาภรณ์ ชวาลวุฒิ ที่ ๒

กระทรวงคมนาคม ที่ ๑

กรมทางหลวง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๙
วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๑
วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) วรรคสอง และวรรคสาม)

คดีนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้นำราคาซื้อขายที่ดินก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฯ มาประกอบการพิจารณา ซึ่งมีการซื้อขายที่ดิน ๓ แปลง โดยผู้ซื้อเป็นบุคคลเดียวกันจึงไม่อาจนำมาเป็นราคาตลาด สำหรับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างมาประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นที่แปลงเล็กราคาตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท นั้น ไม่อาจถือเป็นราคาท้องตลาด เพราะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซื้อที่ดินดังกล่าวด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ติดถนนทางหลวงสายเชียงใหม่ - บ้านสหกรณ์ ส่วนการขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในราคาตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นการซื้อขายกันกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันพิเศษระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับที่ ๒ และเป็นการซื้อขายในขณะที่มีแนวเวนคืน และเมื่อเปรียบเทียบกับราคาซื้อขายที่ดินก่อนหน้า ๗ เดือน พบว่า ราคาที่แตกต่างกันถึง ๑ เท่าตัว จึงไม่อาจถือราคาดังกล่าวเป็นราคาท้องตลาดตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นอกจากนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ยังให้ความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองด้วยการพิจารณาข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ประโยชน์จากเวนคืน จึงถือว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รวมทั้งได้พิจารณาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตาม

มาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้ว การกำหนดราคาค่าทดแทน
ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนด
ที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๐ เลขที่ ๕๐๘๘๒ เลขที่ ๕๗๖ และเลขที่ ๕๐๒๑๑ ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบล
สันกลาง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการ
ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒๑ สายเชียงใหม่-เชียงใหม่
รอบนอก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ราคาค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ
กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นราคา
ที่ไม่เป็นธรรม จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม
๒๕๔๔ ขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินทั้ง ๔ แปลง เป็นตารางวาละ ๒๕,๐๐๐ บาท
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาให้เพิ่มเงินค่าทดแทนเป็นตารางวาละ
๑๕,๐๐๐ บาท สำหรับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๐ เลขที่ ๕๐๒๑๑ และเลขที่ ๕๗๖
ส่วนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๒ ให้เพิ่มเป็นตารางวาละ ๑๐,๕๐๐ บาท (ที่ถูกคือ
ให้เพิ่มเป็นตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท สำหรับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๖ และเลขที่
๕๐๒๑๑ และให้เพิ่มเป็น ๑๕,๐๐๐ บาท ๑๒,๗๕๐ บาท และ ๑๐,๕๐๐ บาท แล้วแต่กรณี
สำหรับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๐ และเลขที่ ๕๐๘๘๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มี
หนังสือ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ
แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่ายังเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรม ให้เหตุผลว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑
ตั้งอยู่ในเขตชุมชน อยู่ติดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๑๗ สายเชียงใหม่ - บ้านสหกรณ์
ซึ่งสร้างเสร็จแล้ว มีราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ
การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถูกเวนคืนที่ดินครั้งที่ ๒ เพราะเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแนวเขตการเวนคืน
เพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องของเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนในการแก่งำไรซื้อขายที่ดินบริเวณ
ดังกล่าว ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระราคาค่าทดแทนที่ดิน
โดยเพิ่มเงินค่าทดแทนในที่ดินทั้ง ๔ แปลง เป็นตารางวาละ ๒๕,๐๐๐ บาท ซึ่งรวมเป็นเงิน
ที่ขาดอยู่อีกจำนวน ๑๒,๔๙๖,๒๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี
ของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่เวนคืนจนกว่าจะชำระเสร็จ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๗๙ ท้องที่ตำบลสันกลาง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒๑ สายเลี่ยงเมืองเชียงใหม่รอบนอกเป็นจำนวน ๑ งาน ๖๗ ๕/๑๐ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไปรับเงินค่าทดแทนเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑,๖๗๕,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรมจึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าราคาดังกล่าวยังไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้เคยถูกเวนคืนมาแล้วครั้งหนึ่งเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๑๗ สายเชียงใหม่ - บ้านสหกรณ์ ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อยู่ติดทางหลวงดังกล่าว และมีราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ซื้อเข้ามาในราคาดังกล่าวก่อนหน้าที่จะมีการเวนคืน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕,๔๘๓,๐๐๐ บาท การเวนคืนครั้งที่ ๒ ได้มีการย้ายแนวเขตเวนคืนจากแนวเขตเดิมมาเป็นเขตชุมชน ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถูกเวนคืนเพราะอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามที่กำหนดใหม่ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดหลักวิศวกรรมโยธา ทำให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อย่างมาก เพราะที่ดินที่เหลือของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสี่แยกทำให้ไม่สามารถใช้ที่ดินเป็นสถานประกอบการพาณิชย์ได้ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๕๔๒,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่เวนคืนที่ดินจนกว่าจะชำระเสร็จ รวมทั้งชำระค่าฤชาธรรมเนียมกับค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า การวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นที่ยืนตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีได้นำเอาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกามาพิจารณา และไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในการกำหนดราคาค่าทดแทนลดหลั่นเป็นขั้นบันได ไม่เป็นราคาเดียวกันทั้งแปลงตามผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ร้องขอ นอกจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แก้ไขแนวทางการก่อสร้างจากแนวเดิมภายหลังจากการที่ได้มีการตรา

พระราชกฤษฎีกาฯ แล้ว ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเขตทางที่จะเวนคืน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมหรือไม่ และราคาค่าทดแทนที่ดินที่เหมาะสมและเป็นธรรมควรจะเป็นเท่าใด พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการกำหนดราคาค่าทดแทนเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติหลักการไว้ในมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับตามมาตรา ๑๘ ไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ว่า เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง (๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ด้วยเหตุนี้ การกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนจึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวมาพิจารณาประกอบกัน ซึ่งในคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๖ เลขที่ ๕๐๒๑๑ เลขที่ ๕๐๘๘๐ และเลขที่ ๕๐๘๘๒ ตำบลสันกลาง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เวนคืนดังกล่าว อยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๑๗ สายเชียงใหม่ - บ้านสหกรณ์ อยู่บริเวณนอกเมือง โดยอยู่ใกล้กับหมู่บ้านสันกลางใต้ ตำบลสันกลาง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ สภาพที่ดินมีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าเป็นที่ดินว่างเปล่าไม่มีสิ่งปลูกสร้าง แต่สามารถปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและทำการค้าขายได้ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงๆ ทำถนนเชื่อมทางเข้าออกสู่

ทางหลวง และทำรั้วกันเพื่อแบ่งชาย ซึ่งในช่วงเวลาที่มีการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒๑ สายทางเลียบเมืองเชียงใหม่รอบนอก พ.ศ. ๒๕๔๐ ราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการประจำจังหวัดเชียงใหม่กำหนดโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งมีผลใช้บังคับระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ได้กำหนดราคาประเมินของที่ดินติดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๑๗ สายเชียงใหม่ – บ้านสหกรณ์ ในระยะ ๒๐ เมตร ไว้ในอัตราตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ที่ดินที่ต่อจากที่ดินติดทางหลวงแผ่นดิน ในระยะ ๔๐ เมตร อัตราตารางวาละ ๘,๗๕๐ บาท และที่ดินไม่ติดทางหลวงแผ่นดิน แต่อยู่ในระยะ ๔๐ เมตร นับจากแนวทางหลวงแผ่นดินอัตราตารางวาละ ๗,๕๐๐ บาท แต่ในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๕๗ และเลขที่ ๖๕๘ ตำบลสันกลาง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่บริเวณเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ถูกเวนคืนในคดีนี้ เนื้อที่รวม ๒ งาน จากนาง พ. กับพวก ในราคา ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นราคาตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท และเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขายที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๗๙ ตำบลสันกลาง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่บริเวณเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑

มีปัญหาว่า ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดค่าทดแทนราคาที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมายเป็นธรรมหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ถึงวรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดว่า เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง (๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา (ในคดีนี้ คือ วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๐) (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม กรณีต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เพียงบางส่วนและส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งผู้ถูกเวนคืนรายอื่น โดยได้นำราคาซื้อขายที่ดินก่อนวัน

ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา มาประกอบการพิจารณา ซึ่งมีการซื้อขายที่ดิน ๓ แปลง ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๘๘ เลขที่ ๖๓๓ และเลขที่ ๙๓๘๔ ซึ่งซื้อขายกันเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๘ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ และวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๘ ตามลำดับ โดยผู้ซื้อเป็นบุคคลเดียวกันจึงไม่อาจนำมาเป็นราคาตลาด สำหรับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างมาประกอบการพิจารณา กรณีราคาซื้อขายโฉนดเลขที่ ๖๕๗ และเลขที่ ๖๕๘ ซึ่งเป็นที่แปลงเล็กราคาตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๙ นั้น ไม่อาจถือเป็นราคาท้องตลาด เพราะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซื้อที่ดินดังกล่าวด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ติดถนนทางหลวงสายเชียงใหม่ - บ้านสหกรณ์ ส่วนการขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๗๙ ในราคาตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นการซื้อขายกันกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันพิเศษระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นการซื้อขายในขณะที่มีแนวเวนคืนและเมื่อเปรียบเทียบกับราคาซื้อขายที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๕๗ และเลขที่ ๖๕๘ ตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งซื้อขายก่อนหน้า ๗ เดือน ราคาที่แตกต่างกันถึง ๑ เท่าตัว จึงไม่อาจถือราคาดังกล่าวเป็นราคาท้องตลาดตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) นอกจากนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังให้ความสำคัญกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองด้วยการพิจารณาข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ประโยชน์จากเวนคืน จึงกำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อตารางวา โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๐ และเลขที่ ๕๐๘๘๒ จากเดิมตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ๗,๕๐๐ บาท และ ๗,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท ๑๒,๗๕๐ บาท และ ๑๐,๕๐๐ บาท ตามลำดับ ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๖ จากเดิมตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท และให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๒๑๑ จากเดิมตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท จากข้อเท็จจริงข้างต้นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาค่าทดแทนที่ดินตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดใช้ฐานราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประกอบกับสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการเวนคืน เมื่อเห็นว่าผู้ถูกเวนคืนไม่ได้ประโยชน์จากการเวนคืน และได้รับความเสียหายจากการเวนคืนในประโยชน์ในสอยลดลง จึงได้กำหนดราคาค่าทดแทนเพิ่มจากคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เพิ่มขึ้นดังรายละเอียดข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รวมทั้งได้พิจารณาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตาม มาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การกำหนดราคาค่าทดแทนของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงเป็นการกำหนดที่ชอบด้วยกฎหมาย และการปรับ ราคาค่าทดแทนเพิ่มขึ้นก็เป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลปกครอง สูงสุดกำหนดราคาค่าทดแทนตามราคาตลาดที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำการซื้อขายนั้น ไม่อาจ กำหนดให้ได้ เนื่องจากราคาซื้อขายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าขายให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในราคา ตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ดังกล่าว ไม่ใช่ราคาซื้อขายตามท้องตลาดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การกำหนดราคา ค่าทดแทนเป็นขั้นบันไดไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดค่าทดแทนที่ดินตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว ข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ก่อนที่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๑๒๑ สายทางเลียงเมืองเชียงใหม่รอบนอก พ.ศ. ๒๕๔๐ จะมีผลใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการสำรวจ ออกแบบ ปักหมุดหลักฐานและแนวทาง ใกล้กับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๗๙ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเดิมเป็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และตั้งอยู่บริเวณทางแยกที่ กม.๑๓ + ๐๑๒ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๖ ทั้งนี้ เพื่อนำเสนอกองสำรวจและออกแบบอนุมัติแผนที่แนวทางและระดับ และยังสามารถเข้าไป เจริญขอให้เจ้าของทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนระหว่าง กม.๑๑ + ๕๐๐ - กม. ๑๕ + ๗๙๑ ในส่วนที่เป็นที่ว่าง ยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าดำเนินการใดๆ ในที่ดินนั้นได้ก่อนได้รับ เงินค่าทดแทน และได้รับความร่วมมือจากเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวให้เข้าดำเนินการก่อน ซึ่งศูนย์สร้างทางลำปางได้เริ่มเข้าสำรวจปักหมุดหมายแนวทางตามแบบที่ก่อสร้างในที่ดิน ที่เจ้าของให้ความร่วมมือตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๓๙ และเข้าดำเนินการก่อสร้างในเวลา ต่อมา สำหรับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๗๙ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตั้งอยู่บริเวณทางแยก ที่ กม. ๑๓ + ๐๑๒ จุดตัดกับทางหลวงหมายเลข ๑๓๑๗ (สายเชียงใหม่ - บ้านสหกรณ์) เนื่องจากแบบกำหนดเขตทางบริเวณทางแยก (SIGHT DISTANCE) ยังไม่ได้รับการอนุมัติ ในขณะนั้น จึงยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการใดๆ จนกระทั่งได้รับการอนุมัติแบบเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงได้ให้มีการยื่นคำขอรังวัดในบริเวณทางแยกดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสอง มีที่ดินอยู่ในบริเวณทางแยกที่กม.๑๓ + ๐๑๒ จุดตัดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๑๗ (สายเชียงใหม่ - บ้านสหกรณ์) แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

มิได้เข้าไปดำเนินการเจรจากับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าดำเนินการใดๆ ในที่ดินได้ก่อนรับเงินค่าทดแทนในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากยังมิได้มีการอนุมัติแบบก็ตาม แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศูนย์สร้างทางลำปางได้เข้าสำรวจ ออกแบบ ปักหมุด หลักฐานและแนวทางใกล้กับที่ดินที่มีการซื้อขายดังกล่าวมาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๖ และเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปดำเนินการเจรจากับเจ้าของที่ดินบริเวณใกล้เคียงและได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินดังกล่าวให้เข้าไปดำเนินการได้ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่เป็นเจ้าของที่ดินหลายแปลงในบริเวณนั้นอ้างว่าไม่รู้ถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว ไม่น่าจะเป็นไปได้ เพราะปรากฏว่า ในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๕๗ และเลขที่ ๖๕๘ คิดเป็นราคาตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขายที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๕๐๘๗๙ คิดเป็นราคาตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่งที่ดินที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อยู่ในบริเวณเดียวกัน ดังนั้น การซื้อขายที่ดินดังกล่าวจึงเกิดขึ้นในช่วงที่น่าจะทราบแนวเขตที่จะเวนคืนแล้ว และอาจทำให้ราคาซื้อขายที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าว สูงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดจริงตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยใช้หลักเกณฑ์ข้อ ๓ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๐ และเลขที่ ๕๐๘๘๒ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เห็นว่า ที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวมีขนาดเล็ก โดยมีเนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ งาน ๕๘ ตารางวา และ ๒ ไร่ ๙/๑๐ ตารางวา ตามลำดับ เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รวบรวมซื้อที่ดินรวมเป็นแปลงใหญ่แล้วแบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อสะดวกแก่การขายและสร้างมูลค่าแก่ที่ดินเพิ่มด้วยการทำถนนเชื่อมต่อกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๓๑๗ (สายเชียงใหม่ – บ้านสหกรณ์) ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินว่างเปล่าไม่มีสิ่งปลูกสร้างแต่สามารถปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและทำมาค้าขาย ทำถนนเชื่อมต่อกับทางหลวงอยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดิน ถือว่ามีสภาพทำเลที่ตั้งที่ดี โดยมีเนื้อที่ดินติดต่อกันทั้งแปลง ซึ่งสามารถพัฒนาและใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกันได้ โดยปกติแล้วหากมีการซื้อขายที่ดินก็จะใช้ราคาอัตราเดียวกันตลอดทั้งแปลง อีกทั้งยังเป็นที่ดินที่ถูกเขตทางที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ในคราวเดียวกัน ซึ่งที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๐ ถูกเขตทางที่จะ

เวนคืน ๑ ไร่ ๗๑๗/๑๐ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๘๖ ๓/๑๐ ตารางวา และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๒ ถูกเขตทางที่จะเวนคืน ๑ ไร่ ๑ งาน ๑๕ ๖/๑๐ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๒ งาน ๘๕ ๓/๑๐ ตารางวา ทำให้ที่ดินทั้งสองแปลงเหลือเนื้อที่ไม่มากนัก ประกอบกับการก่อสร้างในบริเวณดังกล่าวมีลักษณะเป็นทางแยกต่างระดับ ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นประโยชน์กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ยังทำให้รูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวถูกจำกัดลง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้กำหนดราคาค่าทดแทนเพิ่มจากอัตราค่าทดแทนสูงสุดตารางละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางละ ๑๕,๐๐๐ บาท แต่ก็ยังคงลดหลั่นตามขั้นบันได เนื่องจากเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ดังนั้น การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าจะมีการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินทั้งสองแปลงที่ลดหลั่นเป็นขั้นบันไดตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้ว ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ดังกล่าว โดยให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสองแปลงในลักษณะที่ยังคงแยกเป็นโซนซึ่งมีราคาสูงสุดตารางละ ๑๕,๐๐๐ บาท

มีปัญหาอีกว่า สมควรกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินโดยใช้ราคาเดียวกันทั้งแปลงเช่นเดียวกับกรณีการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในการเวนคืนโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๑ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ อ.๔๓/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ อ.๖๑/๒๕๔๖ หรือไม่ เห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๔๓/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ อ.๖๑/๒๕๔๖ ที่กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่พิพาทดังกล่าวเป็นราคาเดียวตลอดทั้งแปลงโดยไม่กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินลดหลั่นเป็นขั้นบันไดตามที่เจ้าพนักงานใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นั้น ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รวบรวมซื้อที่ดินที่มีสภาพที่ดินแตกต่างกัน บางแปลงอยู่ใกล้ถนนบางแปลงเป็นที่ดินตาบอดอยู่ห่างไกลถนน แล้วนำมารวมขอออกเป็นโฉนดใหม่ก่อนมีการออก พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงน่าเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินเพื่อหวังรับเงินค่าทดแทนที่ดิน ซึ่งที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๑ ที่ถูกเวนคืนในคดีดังกล่าวทั้งแปลงเนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๔๐๕/๑๐ ตารางวา ถ้ามีการซื้อขายแปลงนี้ทั้งแปลงก็ต้องคิดราคาต่อตารางวา

ตลอดทั้งแปลง เมื่อราคาปกติตามท้องตลาดของที่ดินแปลงดังกล่าวราคาตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท ก็ควรจะใช้ราคาค่าทดแทนที่ดินต่อตารางวาทั้งแปลง สำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๘๘๐ และเลขที่ ๕๐๘๘๒ ในคดีนี้ แม้ว่าจะอยู่เขตทางตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๑๒๑ สายเลี่ยงเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๐ ฉบับเดียวกัน และถูกเวนคืนในคราวเดียวกัน แต่ที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งสองแปลงมีขนาดไม่เท่ากับแปลงที่พิพาทตามที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้าง และเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีทำการแบ่งแยกจากแปลงใหญ่เพื่อที่จะให้มีการขายได้ง่ายและได้ราคาที่ดินที่สูงขึ้น เมื่อพิจารณาถึงการได้มาของที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่รู้แนวเขตการเวนคืน และวัตถุประสงค์ที่แบ่งแยกเพื่อให้การขายเป็นไปด้วยความสะดวก ประกอบกับหลักเกณฑ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ประกอบการที่มีอาชีพจัดสรรที่ดิน การที่จะนำเอาราคาซื้อขายทั้งแปลงโดยคิดราคาต่อตารางวาเดียวกัน ย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสองแปลงไม่ได้ถูกเวนคืนทั้งแปลง ทั้งไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับกรณีที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ถูกเวนคืนทั้งแปลง ที่ดินส่วนที่เหลือแม้จะติดทางแยกและติดแนวทางยกระดับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นในกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกเวนคืนภายหลังลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินจึงชอบด้วยกฎหมาย และข้อเท็จจริงในคดีนี้แตกต่างจากข้อเท็จจริงในคดีหมายเลขดำที่ อ.๔๓/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ อ.๖๑/๒๕๔๖ การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินลดหลั่นเป็นขั้นบันไดเป็นการกำหนดตามประโยชน์แห่งการใช้สอยและพิจารณาถึงความหนาแน่นของชุมชน แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่าเป็นเรื่องพิพาทลักษณะเดียวกันที่ดินอยู่ในบริเวณเดียวกันก็ไม่อาจนำข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวมาประกอบในการวินิจฉัยคดีนี้ได้

ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าฤชาธรรมเนียมกับค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น เห็นว่า พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท และมาตรา ๗๒ วรรคหก บัญญัติให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ตามส่วนของการชนะคดีเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้คู่กรณีรับผิดชอบในเรื่องค่าธรรมเนียมศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าฤชาธรรมเนียมกับค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามคำขอได้

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย
อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟังไม่ขึ้น

พิพากษายืน ค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์ให้เป็นพับ

องค์คณะ นายเจริญ หัตถกรรม นายเฉลิมชัย วสีนนท์ พลเอก นิยม คັນสนามคม
นายพีระพล เซวณศิริ นายดำริ วัฒนสิงหะ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นายชาญชัย ตันตียนกุล

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงคมนาคม ที่ ๑

กรมทางหลวง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๑
วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) และวรรคสาม)

คดีนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยนำราคาซื้อขายที่ดินก่อนวันใช้บังคับ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ รวม ๑๑ ราย ซึ่งรวมทั้งที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างทั้ง ๔ ราย มาประกอบการพิจารณาด้วย โดยเห็นว่า ราคาซื้อขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๓๑๑ เป็นที่ดินว่างเปล่ายังไม่มีการพัฒนา ราคาตารางวาละ ๒๕,๐๐๐ บาท ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาเปรียบเทียบกับที่ดินในบริเวณเดียวกัน คือ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๔๐๓๓๓ เนื้อที่ ๗๗ ตารางวา ซึ่งเป็นที่ดินจัดสรรขายพร้อมบ้านของหมู่บ้าน ม. ราคาตารางวาละ ๒๙,๐๐๐ บาท เมื่อหักค่าลงทุนพัฒนาและค่าดำเนินการออกแล้ว จะมีราคาไม่เกินตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น จึงเห็นว่าราคาซื้อขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๓๑๑ มีราคาสูงกว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด และไม่อาจนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้กับผู้ถูกเวนคืน ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาราคาค่าทดแทนเบื้องต้นของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ที่มีมติให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของกรมที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาทดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่า การใช้ราคาประเมินดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับสภาพและที่ตั้งของที่ดิน ทั้งเมื่อได้พิจารณาถึงรูปแบบการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ ซึ่งผู้ถูกเวนคืนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงได้วางหลักเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

รวม ๘ ข้อ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ ข้อ ๒ ซึ่งนำมาใช้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนี้ “ข้อ ๒ ที่ดินติดชอยทอผ้า (ชอยส่วนบุคคล) ซึ่งได้รับค่าทดแทนเบื้องต้นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท (ระยะ ๐-๔๐ เมตร) และ ๔,๐๐๐ บาท (ส่วนที่พื้นระยะ ๔๐ เมตร) เห็นควรเพิ่มค่าทดแทน ดังนี้... ๒.๒ ส่วนที่พื้นระยะ ๔๐ เมตร เป็นตารางวาละไม่เกิน ๑๖,๐๐๐ บาท” แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับ ได้พิจารณาโดยคำนึงถึงที่ดินในส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนและมีราคาลดลงตาม มาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยแล้ว แต่การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีตารางวาละ ๑๑,๐๐๐ บาท เป็นเงินค่าทดแทนที่ต่ำเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราขั้นสูงสุดตามหลักเกณฑ์ที่ข้อ ๒.๒ กำหนดไว้ จึงเห็นว่าเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมควรเป็นตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดเงินค่าทดแทนตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๖๑๙ และโฉนดเลขที่ ๑๖๕๔๔ ตั้งอยู่ที่ตำบลบางครุ อำเภอบางปะอิน จังหวัดสมุทรปราการ ที่ดินทั้ง ๒ แปลงอยู่ในบริเวณเขตที่จะต้องถูกเวนคืนตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนพระประแดง – บางปะอิน – บางพลี ตอนบางพลี – บางขุนเทียน พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับเงินค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ในราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรมและไม่เป็นไปตามกฎหมาย จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นราคาตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีเพิ่มค่าทดแทนจากราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท เป็นราคาตารางวาละ ๑๑,๐๐๐ บาท ทั้ง ๒ แปลง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เพราะที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒ แปลงควรมีราคาตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท จำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนรวม ๖ ไร่ ๒ ตารางวา คิดเป็นเงิน ๔๘,๐๔๐,๐๐๐ บาท เมื่อหักค่าทดแทนที่กำหนดให้ตารางวาละ ๑๑,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๒๖,๔๒๒,๐๐๐ บาท คงเป็นเงินที่ควรจะได้รับเพิ่มอีกจำนวน ๒๑,๖๑๘,๐๐๐ บาท รวมดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสิน คือร้อยละ ๔ ต่อปี

นับแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ จำนวนรวม ๔๓๐ วัน คิดเป็นเงิน ๑,๐๑๘,๗๑๑.๒๓ บาท รวมเป็นเงิน ๒๒,๖๓๖,๗๑๑.๒๓ บาท ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินจำนวน ๒๒,๖๓๖,๗๑๑.๒๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๔ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๑,๖๑๘,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น กับให้ชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความอย่างสูงแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนจำนวน ๙,๖๐๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินแต่ไม่เกินร้อยละ ๔ ต่อปี โดยให้จ่ายดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเสร็จสิ้น ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลให้ผู้ฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดีเป็นเงิน ๘๘,๘๘๘.๘๐ บาท ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ในกรณีกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงเดียวกันหรือที่ดินที่ถือว่าแปลงเดียวกัน ต้องกำหนดเงินค่าทดแทนในราคาเดียวกัน เมื่อฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๓ แปลงเป็นที่ดินผืนเดียวกันและที่ดินอยู่ติดชอยทอผ้า เงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีควรมีราคาตารางวาละ ๒๒,๐๐๐ บาท และตุลาการศาลปกครองชั้นต้นองค์คณะเดียวกันได้พิจารณาคดีของนาย ส. ซึ่งมีที่ดินอยู่ในชอยทอผ้า และใช้ทำโรงงานทอผ้า เช่นเดียวกับกับผู้ฟ้องคดี อยู่ห่างจากที่ดินผู้ฟ้องคดี ๑๐๐ เมตร แต่อยู่บริเวณต้นชอยห่างจากถนนสุขสวัสดิ์ ๕๐ เมตร โดยได้วินิจฉัยคดีของนายสงวนในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๒/๒๕๔๖ ว่าที่ดินทั้งสามแปลงของนาย ส. เป็นที่ดินติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันและใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกัน หากมีการซื้อขายจะต้องใช้ราคาเดียวกันตลอดทั้งแปลง ดังนั้น ควรจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในอัตราเดียวกัน โดยถือว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน และได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในอัตราตารางวาละ ๒๒,๐๐๐ บาท ทั้ง ๓ แปลง ยกเว้นที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๓๓๓ กำหนดให้ตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากนาย ส. ยื่นอุทธรณ์ขอเงินค่าทดแทนไว้เพียงตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท ที่ดินของนาย ส. ในคดีดังกล่าวคล้ายกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยที่ดินทั้ง ๓ แปลงของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในการตั้งโรงงานทอผ้าเช่นเดียวกัน เป็นที่ดินติดชอยทอผ้า ๑ แปลง และเป็นที่ดินที่อยู่ลึกเข้าไปอีก ๒ แปลง ส่วนที่แตกต่างกันก็คือ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืน ๒ แปลง และมีเนื้อที่ทั้ง ๓ แปลงมากกว่าที่ดินของนาย ส. ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีควรจะได้เงินค่าทดแทนในราคาตารางวาละ ๒๒,๐๐๐ บาท เช่นเดียวกับนาย ส. สำหรับประโยชน์ใช้สอยหลังเวนคืน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกแบ่งออกเป็น ๒ แปลง การใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือถูกจำกัดสิทธิ ทำให้มูลค่าของที่ดินน้อยลง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ที่ดินของ

ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์จากการก่อสร้างทางพิเศษ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีใหม่ในอัตราตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ต้องจ่ายเพิ่ม พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสินนับตั้งแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าฤชาธรรมเนียมกับค่าทนายแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นราคาตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท ทั้งสองแปลงนั้น ชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแล้ว ราคาค่าทดแทนที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมควรเป็นราคาเท่าใด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับตามมาตรา ๑๘ ว่าเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง (๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอย่างในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน สำหรับคดีนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกเวนคืนรายอื่น โดยนำราคาซื้อขายที่ดินก่อนวันใช้บังคับ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ รวม ๑๑ รายมาประกอบการพิจารณาซึ่งรวมทั้งที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างทั้ง ๔ รายโดยมีราคาซื้อขายไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาทมาประกอบการพิจารณาด้วย เมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่า (๑) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๕๙๗๐ ซื้อขายเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๖ เนื้อที่ ๔๐ ตารางวา พร้อมตึกแถว ๓ ชั้น ราคา ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท ไม่สามารถแยกราคาซื้อขายที่ดินและไม่สามารถตรวจสอบที่ตั้งจากระวางแผนที่ได้ (๒) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๑๔๐ ซื้อขายเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๗ เนื้อที่ ๓๐๐ ตารางวา พร้อมตึก ๑ หลัง ราคา ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ไม่สามารถแยกราคาซื้อขายที่ดินและไม่สามารถตรวจสอบที่ตั้งจากระวางแผนที่ได้ (๓) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๕๘๖ เลขที่ ๖๒๘๐ และเลขที่ ๒๕๐๙ ซื้อขายเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ เป็นการซื้อขายที่ดินติดถนนสุขสวัสดิ์ ไม่มีสิ่งปลูกสร้างราคาตารางวาละ ๓๙,๐๖๐ บาท เป็นราคาซื้อขายที่ไม่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ และ (๔) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๖๕๘ ซื้อขายเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๙ เป็นการซื้อขายที่ดินติดถนนสุขสวัสดิ์ ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง ราคาตารางวาละ ๓๕,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาซื้อขายที่ไม่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เช่นกัน ส่วนราคาซื้อขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๓๑๑ เป็นที่ดินว่างเปล่ายังไม่มีการพัฒนา ราคาตารางวาละ ๒๕,๐๐๐ บาท ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาเปรียบเทียบกับที่ดินในบริเวณเดียวกัน คือ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๔๐๓๓๓ เนื้อที่ ๗๗ ตารางวา ซึ่งเป็นที่ดินจัดสรรขายพร้อมบ้านของหมู่บ้านมณฑนา-ธนบุรีรมย์ ราคาตารางวาละ ๒๙,๐๐๐ บาท เมื่อหักค่าลงทุนพัฒนาและค่าดำเนินการออกแล้ว จะมีราคาไม่เกินตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น จึงเห็นว่าราคาซื้อขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๓๑๑ มีราคาสูงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด และไม่อาจนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้กับผู้ถูกเวนคืน ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาราคาค่าทดแทนเบื้องต้นของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ที่มีมติให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของกรมที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาทดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่า การใช้ราคาประเมินดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับสภาพและที่ตั้งของที่ดิน ทั้งเมื่อได้พิจารณาถึงรูปแบบการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ ซึ่งผู้ถูกเวนคืนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงได้วางหลักเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ถูกเวนคืนรวม ๘ ข้อ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ ข้อ ๒ ซึ่งนำมาใช้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้กำหนดไว้ ดังนี้ “ข้อ ๒ ที่ดินติดซอยทอผ้า (ซอยส่วนบุคคล) ซึ่งได้รับค่าทดแทนเบื้องต้นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท (ระยะ ๐-๔๐ เมตร) และ ๔,๐๐๐ บาท (ส่วนที่พ้นระยะ ๔๐ เมตร) เห็นควรเพิ่มค่าทดแทน ดังนี้ ๒.๑ ส่วนที่ติดถนนซอยระยะ ๐-๔๐ เมตร เป็นตารางวาละไม่เกิน ๒๒,๐๐๐ บาท ๒.๒ ส่วนที่พ้นระยะ ๔๐ เมตร เป็นตารางวาละไม่เกิน ๑๖,๐๐๐ บาท” จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ซึ่งได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกเวนคืนรายอื่นโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดราคาค่าทดแทนที่ดินตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดโดยใช้ฐานตามราคาประเมินทุนทรัพย์

เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและที่ตั้ง ประกอบกับรูปแบบการก่อสร้างทางหลวงพิเศษซึ่งผู้ถูกเวนคืนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากการถูกเวนคืนในครั้งนี้ และได้มีความเห็นว่า ราคาค่าทดแทนเบื้องต้นดังกล่าวไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับสภาพทำเลและที่ตั้ง และได้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ ๘ ข้อ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในกรณีนี้แล้ว แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับได้พิจารณาโดยคำนึงถึงที่ดินในส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนและมีราคาลดลงตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยแล้ว

ปัญหาที่ต้องพิจารณามีว่า การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้นำหลักเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ ข้อ ๒ มาใช้กำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินในซอยทอผ้าเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้ใช้หลักเกณฑ์ ข้อ ๒ ดังกล่าวมาพิจารณาโดยปรับเงินค่าทดแทนที่ดินของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพิ่มขึ้นจากตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๑,๐๐๐ บาท โดยเห็นว่าที่ดินทั้งสองแปลงอยู่ติดกันเข้าออกซอยทอผ้าได้ โดยผ่านที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๓๗๔ ของผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีได้พัฒนาใช้ประกอบกิจการโรงงานทอผ้า และใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวร่วมกัน เมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินเหลือเป็นสองฝั่ง แต่ทั้งสองฝั่งยังใช้ประโยชน์ได้ โดยที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนโฉนดเลขที่ ๑๖๕๔๔ สามารถเข้าออกทางคูขนานได้ และที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๖๑๙ ก็สามารถใช้ทางร่วมกันกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๓๗๔ ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ถูกเวนคืนและสามารถออกทางซอยทอผ้าเพื่อออกสู่ถนนสาธารณะสายหลักคือถนนสุขสวัสดิ์ได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๓ แปลง มีเนื้อที่รวมกัน ๑๔ ไร่ ๔๑ ตารางวา อยู่ติดซอยทอผ้าซึ่งเป็นถนนซอยส่วนบุคคลมีขนาดกว้าง ๘ เมตร สามารถเดินทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะสายหลักคือถนนสุขสวัสดิ์ได้โดยสะดวก ซึ่งมีระยะทางห่างจากถนนสุขสวัสดิ์ประมาณ ๒๐๐ เมตร และตามบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินติดถนนสุขสวัสดิ์ระยะ ๒๐ เมตร มีราคาประเมินตารางวาละ ๔๐,๐๐๐ บาท ถึง ๔๕,๐๐๐ บาท และมีราคาซื้อขายในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตารางวาละ ๔๔,๐๐๐ บาท ถึง ๔๗,๐๐๐ บาท ดังนั้น ที่ดินที่อยู่ติดซอยทอผ้าและอยู่ลึกเข้ามาจากถนนสุขสวัสดิ์ตามซอยทอผ้าระยะทาง

ประมาณ ๒๐๐ เมตร ราคาซื้อขายควรมีราคาตารางวาละ ๒๒,๐๐๐ บาท หรือประมาณครึ่งหนึ่งของราคาประเมินที่ดินที่อยู่ติดถนนสุขสวัสดิ์ ด้วยเหตุนี้ ค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืนซึ่งมีที่ดินติดชอยทอผ้าระยะ ๐-๔๐ เมตร ตารางวาละไม่เกิน ๒๒,๐๐๐ บาท จึงมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาจากลักษณะรูปแปลงที่ดินประกอบกับจำนวนเนื้อที่ของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลง ตามที่ปรากฏในแผนผังแสดงขอบเขตที่ดินแล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่ติดกับชอยทอผ้ามีระยะประมาณ ๔๐ เมตร คือ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๓๗๔ ซึ่งมีเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๘๐ ตารางวา มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า แต่มิได้ถูกเวนคืน ส่วนที่อยู่ลึกถัดเข้าไปจากชอยทอผ้ามีระยะไม่น้อยกว่า ๘๐ เมตร เป็นที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๖๑๙ และที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๕๔๔ ที่ถูกเวนคืนบางส่วน โดยมีเนื้อที่รวมกัน ๑๒ ไร่ ๖๑ ตารางวา มีลักษณะเป็นรูปหลายเหลี่ยมที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีเนื้อที่รวมกันประมาณ ๑๔ ไร่ ๔๑ ตารางวา และพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ลึกไม่ติดชอยทอผ้า หากมีการซื้อขายกันเองก็ไม่อาจนำเอาราคาที่ดินส่วนที่ติดชอยทอผ้ามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเป็นราคาซื้อขายเฉลี่ยทั้งแปลงได้ ดังนั้น ราคาซื้อขายเฉลี่ยที่ดินแปลงนี้ย่อมต้องมีราคาลดหล่นลงไป โดยเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับราคา ค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดไว้ในข้อ ๒.๒ คือ ส่วนที่พื้นระยะ ๔๐ เมตร ตารางวาละไม่เกิน ๑๖,๐๐๐ บาท แล้วเห็นว่า ราคาตามหลักเกณฑ์ ข้อ ๒.๒ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเหมาะสมและเป็นธรรม สามารถนำมาใช้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้

ส่วนข้ออุทธรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเดียวกันกับที่ดินของนาย ส. จำนวนสามแปลง ซึ่งอยู่ติดชอยทอผ้าและใช้ประกอบกิจการโรงงานทอผ้าเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี มีสภาพการใช้ที่ดินคล้ายกันกับผู้ฟ้องคดี โดยได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินในราคาตารางวาละ ๒๒,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับเงินค่าทดแทนในราคาเช่นเดียวกันกับนาย ส. อีกทั้ง ภายหลังจากการเวนคืน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีจำนวนเหลือน้อยและถูกแบ่งแยกเป็น ๒ แปลง ไม่ติดต่อกัน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์จากการก่อสร้างทางพิเศษ และการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือถูกจำกัดสิทธิทำให้มูลค่าของที่ดินลดน้อยลงนั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ที่ดินของนาย ส. มีที่ตั้งและทำเลต่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ที่ดินของนาย ส. ตั้งอยู่ติดชอยทอผ้าและอยู่บริเวณต้นชอยห่างจากถนนสุขสวัสดิ์เพียง ๕๐ เมตร เป็นที่ดินที่มีเนื้อที่ไม่มากและถูกเวนคืนที่ดินทั้งสามแปลง ภายหลังจากการเวนคืนเหลือที่ดินเพียง ๑ ไร่ ๓ งาน ๖๗ ตารางวา สภาพ ทำเล

และที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับที่ดินของนาย ส. จึงมีความแตกต่างกันอย่างมาก ที่ดินของนาย ส. ตั้งอยู่ต้นซอยและติดซอยทอผ้า ย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ลึกเข้าไปในซอยประมาณ ๒๐๐ เมตรจากถนนสุขสวัสดิ์ ยิ่งไปกว่านั้น ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนไม่อยู่ติดซอยทอผ้า การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาลดหลั่นกันไป ตามความลึกของที่ดินที่ตั้งห่างออกไปจากซอยทอผ้า นอกจากนี้ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒ แปลง เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๖๑ ตารางวา แม้ว่าจะถูกเวนคืนไปประมาณครึ่งหนึ่ง คือจำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่ ๒ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๖ ไร่ ๕๙ ตารางวา แต่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่เหลือก็ถูกแบ่งแยกเป็นสองแปลงโดยจำนวนที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนทั้งสองแปลงยังมีเนื้อที่มากพอที่จะใช้ประโยชน์ต่อไปได้ กล่าวคือ ที่ดินแปลงแรกโฉนดเลขที่ ๒๖๑๙ คงเหลือเนื้อที่ ๓๓๔ ตารางวา สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๓๗๔ ซึ่งอยู่ติดซอยทอผ้าและมีได้ถูกเวนคืน โดยยังสามารถใช้ซอยทอผ้าเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสุขสวัสดิ์ได้เช่นเดิม ส่วนที่ดินแปลงที่สองโฉนดเลขที่ ๑๖๕๔๔ คงเหลือเนื้อที่ ๕ ไร่ ๑ งาน ๒๕ ตารางวา มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมหรือห้าเหลี่ยมด้านกว้าง อยู่ติดทางคูขนานสามารถขออนุญาตเปิดทางเชื่อมเข้าออกทางคูขนานเพื่อออกสู่ถนนสุขสวัสดิ์ได้เช่นเดียวกัน ที่ดินที่เหลือจากการถูกเวนคืนทั้ง ๒ แปลง จึงไม่มีมูลค่าลดลง ซึ่งสามารถพิจารณาเปรียบเทียบจากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตามบัญชีราคาประเมินที่ดินของกรมที่ดินที่ใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงโฉนดเลขที่ ๒๖๑๙ อยู่ในหน่วยที่ ๕ ตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาทเหมือนเดิม ส่วนที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๕๔๔ อยู่ในหน่วยที่ ๔ (ที่ดินติดซอยทางระยะ ๔๐ เมตร) ตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท (จากเดิมอยู่ในหน่วยที่ ๕ ตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท) ดังนั้น จึงไม่มีเหตุที่จะกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเพราะเหตุดังกล่าวอีก

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดราคาค่าทดแทนส่วนที่เกินระยะ ๔๐ เมตรจากซอยทอผ้า เป็นตารางวาละไม่เกิน ๑๖,๐๐๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดราคาค่าทดแทนให้กับผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ ๑๑,๐๐๐ บาทนั้น เหมาะสมหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนทั้งสองแปลง แม้จะมีได้ตั้งอยู่ต้นซอยแต่ก็อยู่ห่างถนนสุขสวัสดิ์ซึ่งเป็นถนนสาธารณะสายหลักประมาณ ๒๐๐ เมตร ซึ่งถือว่าไม่ลึกจนเกินไป และผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๗๓๗๔ ที่ไม่ถูกเวนคืนและติดซอยทอผ้ามีความกว้างประมาณ ๘ เมตรสามารถเข้าออกสู่ถนนสุขสวัสดิ์ได้โดยสะดวก ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ ๑๑,๐๐๐ บาท จึงเป็นเงินค่าทดแทนที่ต่ำเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับอัตรา

ชั้นสูงสุดตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดไว้ ค่าทดแทนที่เหมาะสมควรมีราคาต่ำกว่าอัตราชั้นสูงสุดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ไม่มากนัก จึงเห็นว่าเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมควรเป็นตารางวาระ ๑๕,๐๐๐ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดเงินค่าทดแทนตารางวาระ ๑๕,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

องค์คณะ นายจรูญ หัตถกรรม นายเฉลิมชัย วสีนนท์ พลเอก นิยม ศันสนาคม
นายพีระพล เซาว์ศิริ นายคำริ วัฒนสิงหะ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นายวิวัฒน์ชัย กุลมาตย์ ที่ ๑
นายวิโชติ วัฒนโณ ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดี

สภามหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ ๑
มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (ก))
พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔ และมาตรา ๕)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๔ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))
พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ (มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๔๐)
ข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๗๘ และข้อ ๑๐๑ วรรคสอง)

การร้องสอดจะต้องอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่สำหรับกรณีที่ศาลปกครองเห็นจำเป็นที่จะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีเอง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลชอบที่จะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีได้ตั้งแต่วันที่มีการยื่นฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ศาลปกครองมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีภายหลังวันยื่นฟ้องคดี ก็ถือว่าศาลมีคำสั่งเรียกในวันยื่นฟ้องคดีนั้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่เรียกมหาวิทยาลัยรามคำแหงเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอดจึงชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า การชุมนุมประท้วงเรียกร้องของนักศึกษา ทำให้การลงคะแนนหยั่งเสียงสรรหาอธิการบดีไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ มีลักษณะรุนแรง และมีใช้สถานการณ์ตามปกติของกระบวนการสรรหาอธิการบดีตามที่ควรจะเป็น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่อยู่ในอำนาจการตัดสินวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีแล้วให้ถือเป็นที่สุดตามข้อ ๑๑.๒ ของข้อบังคับดังกล่าว การที่คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีประกาศเลื่อนการลงคะแนนหยั่งเสียงสรรหาอธิการบดีออกไปโดยไม่มีกำหนด จึงถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ให้ถือเป็นที่สุดตามข้อ ๑๑.๒ ของข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้วทั้งหมด และให้ดำเนินกระบวนการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนใหม่ จึงมีอำนาจกระทำได้ และถือได้ว่าได้ใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควร

คดีทั้งสามสำนวนนี้อธิบดีศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน เพื่อความสะดวกแก่การพิจารณา โดยให้เรียกผู้ฟ้องคดีในสำนวนที่หนึ่ง คดีหมายเลขดำที่ ๑๗๐๘/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๑๒/๒๕๔๘ และสำนวนที่สาม คดีหมายเลขดำที่ ๙๓/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๑๔/๒๕๔๘ ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้เรียกผู้ฟ้องคดีในสำนวนที่สอง คดีหมายเลขดำที่ ๒๓๒๕/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๑๓/๒๕๔๘ ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และให้เรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งสามสำนวนตามเดิม

สำนวนที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงตามประกาศคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีฉบับลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ และได้รับการประกาศรายชื่อว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีประกาศกำหนดวันลงคะแนนหยั่งเสียงสรรหาอธิการบดีในส่วนภูมิภาคและจังหวัดที่มีการเรียนการสอนชั้นปริญญาโทในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และส่วนกลางในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ต่อมา ในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เฉพาะที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง แขวงหัวหมาก ซึ่งจัดให้มีการลงคะแนนหยั่งเสียงของนักศึกษาชั้นปริญญาโท มีนักศึกษาประมาณหนึ่งร้อยคนถือป้ายเดินขบวนประท้วงการสรรหาอธิการบดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาศัยเหตุดังกล่าวมีมติในการ

ประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ยกเลิกกระบวนการสรรหา
 อธิการบดีทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้วทั้งหมด และให้ดำเนินการสรรหาอธิการบดี
 ทุกขั้นตอนใหม่หลังวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง
 อธิการบดีของนาย ร. ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีด้วยและให้ผู้เข้ารับ
 การสรรหาดำเนินการเก็บแผ่นป้ายประกาศ เอกสาร และอุปกรณ์ต่างๆ ออกไปทั้งหมด
 เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยเร็ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า คณะกรรมการอำนวยการ
 สรรหาอธิการบดีเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินวินิจฉัยปัญหาทุกกรณีระหว่างดำเนินการสรรหา
 อธิการบดีตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา
 อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจยกเลิกการ
 สรรหาอธิการบดีที่ได้ดำเนินการไปแล้วทุกขั้นตอน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว
 จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ
 และเป็นการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากเสียค่าใช้จ่าย
 ในการจัดทำแผ่นป้ายเอกสารแนะนำตัวและแนะนำนโยบายการบริหารและค่าใช้จ่ายอื่นๆ
 ที่เกี่ยวข้องเป็นเงินจำนวน ๕๘๕,๔๑๐ บาท ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้
 ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๕๘๕,๔๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยคั่งค้างตาม
 กฎหมายนับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จด้วย

สำนวนที่สอง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยฟ้อง
 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำนองเดียวกันกับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในสำนวนที่หนึ่ง และ
 ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒
 ได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๙๗๒,๖๐๐ บาท ขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ที่อนุมัติยกเลิก
 กระบวนการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้ว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
 ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงิน ๙๗๒,๖๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยคั่งค้าง
 ตามกฎหมายนับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จ

สำนวนที่สาม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ภายหลังจาก
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ยกเลิกการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนที่ดำเนินการมาแล้ว ต่อมา
 ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ มหาวิทยาลัยรามคำแหงออกประกาศกำหนดให้มีการสรรหา
 อธิการบดีใหม่เป็นครั้งที่สอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕
 เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอชื่อนาย ร. เพื่อทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑

เห็นว่า เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ยกเลิกการสรรหาอธิการบดี ครั้งที่หนึ่ง เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกาศการสรรหาอธิการบดีครั้งที่หนึ่งย่อมมีผลต่อไป การสรรหาอธิการบดีครั้งที่สองจึงเป็นโมฆะทั้งหมด ขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเสนอชื่อนาย ร. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ที่อนุมัติยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้วทั้งหมด และให้ดำเนินการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนใหม่หลังวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ และให้เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเสนอชื่อนาย ร. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ส่วนคำฟ้องข้อหาอื่นให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ๑. ประกาศคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดี เรื่อง กำหนดการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นประกาศที่ฝ่าฝืน พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพราะในวันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีในขณะนั้นยังไม่พ้นจากตำแหน่ง จึงยังไม่มีเหตุตามกฎหมายที่จะสรรหาอธิการบดี อีกทั้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ อนุมัติให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีที่ดำเนินการมาแล้วทั้งหมด และให้ดำเนินกระบวนการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนใหม่ หลังวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ อันเป็นเวลาที่ยังไม่พ้นจากตำแหน่งแล้ว จึงมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๑๘ (๑๕) แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ และเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งสอดคล้องมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มติดังกล่าวจึงมีผลเป็นการยกเลิกประกาศคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดี ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ และประกาศดังกล่าวสิ้นผลไปแล้วตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๒. ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งลาออกทั้งคณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องแต่งตั้ง

คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่ และคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามข้อ ๑๑ ของข้อบังคับดังกล่าว กล่าวคือ กำหนดวันลงคะแนนหยั่งเสียง วันรับสมัคร วันเสนอชื่อ ฯลฯ อันเป็นการดำเนินการกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่ได้มีมติกำหนดให้ดำเนินการกระบวนการสรรหาอธิการบดีใหม่เป็นครั้งที่สอง และออกหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาใหม่ตลอดจนกำหนดวันลงคะแนนหยั่งเสียงใหม่ โดยทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัยลงนามโดยอธิการบดี ซึ่งชอบด้วยข้อบังคับดังกล่าวแล้ว อันมีผลเป็นการยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีครั้งที่หนึ่งและประกาศคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดี ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕

๓. ข้อ ๑๑ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่มีข้อความตอนใดให้อำนาจคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีสั่งให้เลื่อนวันลงคะแนนหยั่งเสียงหากไม่ประสงค์จะให้มีการลงคะแนนหยั่งเสียงตามวันที่ประกาศกำหนด จะต้องกำหนดวันลงคะแนนหยั่งเสียงใหม่เป็นประกาศมหาวิทยาลัยลงนามโดยอธิการบดีอีกครั้งจึงจะมีผลตามกฎหมาย การที่คณะกรรมการดังกล่าวออกประกาศเลื่อนการลงคะแนนหยั่งเสียงออกไปเนื่องจากมีปัญหาการชุมนุมประท้วงของนักศึกษาโดยมิได้กำหนดวันลงคะแนนหยั่งเสียงเป็นวันใด มติดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ และไม่ใช้การวินิจฉัยตัดสินปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดีตามข้อ ๑๑.๒ ของข้อบังคับดังกล่าว ประกาศนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตาม อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีตามข้อ ๑๑.๕ แห่งข้อบังคับฉบับเดียวกัน และเมื่อเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการสรรหาไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมอบหมายให้คณะกรรมการอำนวยการสรรหายกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีที่ดำเนินการมาแล้วทั้งหมดหรือสั่งการเองก็ได้ตามอำนาจและหน้าที่สูงสุดในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาเสนอชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีเป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสมตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ที่อนุมติให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้วทั้งหมดและให้ดำเนินการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนใหม่หลังวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงชอบด้วย

กฎหมาย และต่อมาคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งได้ประชุมมีมติกำหนดการสรรหาอธิการบดีใหม่โดยดำเนินการตามข้อ ๑๑ ของ ข้อบังคับดังกล่าว และเสนอผลการสรรหาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเห็นชอบกับผลการสรรหาดังกล่าว และอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเสนอชื่อผู้ได้รับคะแนนรวมสูงสุด คือ นาย ร. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นาย ร. ดำรงตำแหน่งอธิการบดีแล้ว กระบวนการสรรหาอธิการบดี ครั้งที่สอง จึงชอบด้วยกฎหมาย

๔. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โต้แย้งด้วยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เป็นเหตุอ้างฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสองครั้ง ผู้ฟ้องคดีอ้างความเดือดร้อนหรือเสียหายเพียงการที่ต้องสมัครเข้ารับการสรรหาใหม่และเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจำนวนมาก อันเป็นการขอให้เยียวยาความเสียหายต่อทรัพย์สินโดยอ้างว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเท่านั้น มิได้กล่าวอ้างความเดือดร้อนหรือเสียหายว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีมติให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาเดิมและให้ดำเนินการสรรหาใหม่แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนใดคนหนึ่งจะได้รับการลงคะแนนเสียงสูงสุดและจะได้รับการเสนอชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีทางได้รับเสนอชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงผู้มีส่วนได้เสียในการสรรหาอธิการบดีในฐานะผู้สมัครเข้ารับการสรรหา แต่ไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการสรรหาที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ากระทำโดยมิชอบ

๕. ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ชอบที่มีคำสั่งเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาในคดีเนื่องจากคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งสามสำนวนเป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งในคำฟ้องไม่มีข้อความตอนใดระบุว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แม้กระทั่งในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด นอกจากนั้นศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาในคดีเมื่อล่วงเลยหนึ่งปี ซึ่งพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และการอ้างมาตรา ๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขยาย

อายุความฟ้องร้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการคลาดเคลื่อนในข้อกฎหมาย และศาลปกครองชั้นต้นก็มีคำพิพากษายกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

๖. คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนมติหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีและมติที่เห็นชอบให้ดำเนินการเสนอชื่อนายรังสรรค์ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงผู้เดียวให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้อำนาจตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพิกถอนคำสั่งและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการพิพากษาเกินคำขอ

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้งสองทุกคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัย ๓ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในสำนวนคดีหมายเลขคดีดำที่ ๑๗๐๘/๒๕๔๕ เป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณาโดยชอบหรือไม่ ประเด็นที่สอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมติที่ประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๕ ที่อนุมัติให้ยกเลิกการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้วและให้ดำเนินการการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนใหม่ และตามมติที่ประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอชื่อนาย ร. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นที่สาม ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่งที่ว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในสำนวนคดีหมายเลขคดีดำที่ ๑๗๐๘/๒๕๔๕ เป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณาโดยชอบหรือไม่ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และศาลปกครองชั้นต้นเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาในคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว นั้น มีปัญหาต้องวินิจฉัยเป็นประการแรกว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอดได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดนิยามคำว่า คู่กรณี หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึง

บุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดีเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจเรียกบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด เมื่อศาลเห็นว่าจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกนั้นเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งในสำนวนคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๐๘/๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ อนุมัติให้ยกเลิกการสรรหาอธิการบดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย อันเป็นการอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานของรัฐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีอำนาจเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอดได้ แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะมีได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาตั้งแต่เริ่มคดี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีส่วนได้เสียในคดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาในคดี จึงฟังไม่ขึ้น มีปัญหาตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกคำสั่งเรียกให้เข้ามาในคดีในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒-๑๔/๒๕๔๘ ของศาลปกครองชั้นต้นว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่เรียกมหาวิทยาลัยรามคำแหงเข้ามาในคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากเห็นว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการกระทำของสภามหาวิทยาลัยรามคำแหง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เพียงผู้เดียวและศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาในคดีเมื่อล่วงเลยหนึ่งปีซึ่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า ศาลปกครองมีคำสั่งเรียกมหาวิทยาลัย

รามคำแหงเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุด โดยมติที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การร้องสอดจะต้องอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไข กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่สำหรับกรณีศาลปกครองเห็นจำเป็นที่จะมีคำสั่งเรียก บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีเอง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม นั้น ศาลชอบที่จะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีได้ตั้งแต่วันที่มีการยื่นฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ศาลปกครองมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีภายหลังวัน ยื่นฟ้องคดี ก็ถือว่าศาลมีคำสั่งเรียกในวันยื่นฟ้องคดีนั้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่เรียกมหาวิทยาลัยรามคำแหงเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอดจึงชอบด้วยกฎหมาย

ในประเด็นที่สองที่ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมติที่ประชุม ครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๕ ที่อนุมัติให้ยกเลิกการสรรหาอธิการบดี ทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้ว และให้ดำเนินการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนใหม่ และ ตามมติที่ประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอชื่อนาย ร. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ว่า ประกาศคณะกรรมการอำนวยการสรรหา อธิการบดี เรื่อง กำหนดการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นประกาศที่ฝ่าฝืน พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย รามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ เพราะในวันดังกล่าวอธิการบดีในขณะนั้นยังไม่พ้นจากตำแหน่ง จึงไม่มีเหตุตามกฎหมายที่จะสรรหาอธิการบดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการ ประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ อนุมัติให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดี ที่ดำเนินการมาแล้วทั้งหมดเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลเป็น การยกเลิกประกาศคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ และประกาศดังกล่าวสิ้นผลไปแล้วตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น เห็นว่า ข้อคัดค้านดังกล่าวเป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และมีใช่เป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจยกปัญหาข้อนี้ขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือ ในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจอนุมัติให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีที่ดำเนินการมาแล้ว และให้

ดำเนินการสรรหาอธิการบดีทุกชั้นตอนใหม่ และคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีลาออกทั้งคณะ คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่จึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีใหม่อันมีผลเป็นการยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดี ตามประกาศคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ นั้น พิจารณาทิ้งแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดว่า สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ (๗) พิจารณาเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ (๑๓) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่า อธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย และมาตรา ๔๐ กำหนดว่า ให้มีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดีตามวิธีการที่กำหนดโดยข้อบังคับของมหาวิทยาลัย จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การสรรหาบุคคลเพื่อพิจารณาเสนอทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงนั้น เป็นอำนาจและหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อมอบหมายให้ดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดีแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดโดยออกเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ ดังนี้ ๑๑.๑ อำนวยการและควบคุมการสรรหาอธิการบดี ๑๑.๒ ตัดสินวินิจฉัยทุกกรณีระหว่างดำเนินการสรรหา คำตัดสินวินิจฉัยสั่งการให้ถือเป็นที่สิ้นสุด และรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ ๑๑.๓ กำหนดวันลงคะแนนหยั่งเสียง วันรับสมัคร วันเสนอชื่อ และการรับหมายเลขผู้เข้ารับการสรรหา ๑๑.๔ ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนหยั่งเสียงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวันทำการก่อนวันลงคะแนนหยั่งเสียง ๑๑.๕ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย และ ๑๑.๖ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเป็นประกาศมหาวิทยาลัยโดยอธิการบดีลงนามเห็นว่า คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีเป็นคณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้ดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดีแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

โดยต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ข้อบังคับดังกล่าวกำหนดไว้ ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานในสำนวนรับฟังได้ว่า ในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันลงคะแนนหยั่งเสียงสรรหาอธิการบดีวันแรก ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง แขวงหัวหมาก ซึ่งเป็นสถานที่ลงคะแนนหยั่งเสียงด้วยนั้น มีนักศึกษาประมาณหนึ่งร้อยถึงสามร้อยคนชุมนุมประท้วงการสรรหาอธิการบดีตั้งแต่เวลาประมาณ ๐๔.๒๕ นาฬิกา โดยได้ทำการขนย้ายโต๊ะ เก้าอี้ แผงเหล็กซึ่งเป็นอุปกรณ์ลงคะแนนหยั่งเสียงออกไปจากสถานที่ที่จัดให้มีการลงคะแนนหยั่งเสียง และเข้าปิดล้อมรอบสถานที่ลงคะแนนหยั่งเสียง รวมทั้งเรียกร้องผ่านเครื่องกระจายเสียงไม่ให้ดำเนินการสรรหาอธิการบดีในขณะที่นาย ร. ยังไม่พ้นจากการดำรงตำแหน่งอธิการบดี ทำให้การลงคะแนนหยั่งเสียงเฉพาะที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง แขวงหัวหมาก ไม่อาจดำเนินการได้ คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีจึงประชุมและมีมติให้เลื่อนการลงคะแนนหยั่งเสียงออกไป และออกประกาศคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เลื่อนการสรรหาอธิการบดีออกไปโดยไม่มีกำหนด ซึ่งมีผลทำให้การลงคะแนนหยั่งเสียงที่วิทยาเขตบางนาต้องหยุดลงในเวลา ๑๒.๔๐ นาฬิกาด้วย วันรุ่งขึ้นวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ประธานคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีมีหนังสือรายงานปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นและขอลาออกจากประธานคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีก็ยื่นหนังสือขอลาออกด้วย นอกจากนั้น อธิการบดีได้มีหนังสือรายงานความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเสนอว่าควรเริ่มดำเนินการสรรหาใหม่ทั้งหมดตั้งแต่วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่นาย ร. พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ รับทราบรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งจากการรายงานของคณะกรรมการอำนวยการสรรหา อธิการบดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในวันดังกล่าวคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีได้ขอลาออกทั้งคณะ และในวันเดียวกันนี้นักศึกษาได้กลับมาชุมนุมบริเวณหน้าหอประชุมและยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกร้องให้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่ และกำหนดวันลงคะแนนหยั่งเสียงใหม่หลังจากที่นาย ร. พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีแล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การชุมนุมประท้วงเรียกร้องของนักศึกษาในลักษณะเช่นนี้จนทำให้การลงคะแนนหยั่งเสียงสรรหาอธิการบดีไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ มีลักษณะรุนแรง และมีใช้สถานการณ์ตามปกติของกระบวนการสรรหาอธิการบดีตามที่ควรจะเป็น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับ

การสรรหาอธิการบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่อยู่ในอำนาจการตัดสินใจสั่งการของคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีแล้วให้ถือเป็นที่สุดตามข้อ ๑๑.๒ ของข้อบังคับดังกล่าว การที่คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีประกาศเลื่อนการลงคะแนนหยั่งเสียงสรรหาอธิการบดีออกไปโดยไม่มีกำหนด จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ให้ถือเป็นที่สุดตามข้อ ๑๑.๒ ของข้อบังคับดังกล่าว เมื่อการสรรหาบุคคลเพื่อพิจารณาเสนอทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีเป็นอำนาจและหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดี ไม่สามารถดำเนินการสรรหาอธิการบดีต่อไปได้ และได้ลาออกทั้งคณะต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้ง ปราบกฏว่านักศึกษาได้กลับมาชุมนุมและยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่ และกำหนดวันลงคะแนนหยั่งเสียงใหม่ภายหลังจากที่นาย ร. พันจากตำแหน่งอธิการบดีแล้ว ประกอบกับมีสถานการณ์ไม่ปกติเช่นว่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้วทั้งหมด และให้ดำเนินกระบวนการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนใหม่หลังวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่นาย ร. พันจากการดำรงตำแหน่งอธิการบดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจกระทำได้ และถือได้ว่าได้ใช้ดุลพินิจโดยมิเหตุผลอันสมควร มิใช่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดขึ้น นอกจากนั้น ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่ตามคำสั่งที่ ๒๙/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง รวมทั้งกำหนดวันที่ที่จะมีการลงคะแนนหยั่งเสียงด้วย โดยออกเป็นประกาศมหาวิทยาลัยรามคำแหง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงนามโดยรองศาสตราจารย์ ว. คณบดีคณะศึกษาศาสตร์ รักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับข้อ ๑๑.๖ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดว่า ให้คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเป็นประกาศมหาวิทยาลัย โดยอธิการบดีลงนาม จะเห็นได้ว่า แม้ประกาศมหาวิทยาลัยรามคำแหงดังกล่าวจะลงนาม

โดยอธิการบดี แต่ก็เป็นการใช้อำนาจโดยคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่ข้อ ๑๑.๖ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีเป็นประกาศมหาวิทยาลัยโดยอธิการบดีลงนาม จึงมีผลเท่ากับว่าคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีมีอำนาจออกกฎในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาอธิการบดีได้ คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่จึงไม่ถูกผูกพันโดยกฎเดิมที่คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะก่อนได้กำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีคณะใหม่ออกประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาฉบับใหม่มีเนื้อความแตกต่างไปจากประกาศฉบับเดิม จึงต้องถือว่าประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีฉบับก่อนถูกยกเลิกไปแล้วโดยปริยาย ตามหลักในเรื่องการยกเลิกกฎโดยปริยายโดยกฎที่มีเนื้อความต่างออกไป ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีได้ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการให้เลื่อนการสรรหาอธิการบดีออกไป ซึ่งถือว่าถึงที่สุดแล้วตามข้อ ๑๑.๒ ของข้อบังคับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจให้ยกเลิกการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้วและให้ดำเนินการสรรหาทุกขั้นตอนใหม่รวมทั้งประกาศคณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดี เรื่อง กำหนดการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ลงวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังคงมีผลอยู่ต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจสั่งให้มีการสรรหาอธิการบดีใหม่เป็นครั้งที่สองดังกล่าวไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด โดยที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ต่อไปว่า ในการดำเนินการสรรหาอธิการบดีครั้งที่สอง กำหนดให้มีการลงคะแนนหยั่งเสียงในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้สมัครเข้ารับการสรรหาด้วย นาย ร. ได้คะแนนรวมจากการหยั่งเสียงมากกว่าผู้สมัครคนอื่น และผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีข้อโต้แย้งอื่นเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการสรรหาครั้งที่สอง นอกจากที่กล่าวอ้างว่านาย ร. มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมเพราะถูกสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเสนอชื่อนาย ร. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี

มหาวิทยาลัยรามคำแหง จึงมิใช่การกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายดังข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยข้างต้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมติที่ประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๕ ที่อนุมัติให้ยกเลิกการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนที่ได้ดำเนินการมาแล้ว และให้ดำเนินการสรรหาอธิการบดีทุกขั้นตอนใหม่ และตามมติที่ประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเสนอชื่อนาย ร. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ประเด็นนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังขึ้น

ประเด็นที่สาม ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดและเรียกค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ศาลปกครองชั้นต้นใช้อำนาจตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาที่ได้ดำเนินการไป รวมทั้งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เห็นชอบให้ดำเนินการเสนอชื่อนาย ร. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นการพิพากษาเกินคำขอ นั้น เห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รวมคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๐๘/๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๒๕/๒๕๔๕ และคดีหมายเลขดำที่ ๙๓/๒๕๔๖ เข้าด้วยกันและพิจารณาพิพากษารวมกันไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้โต้แย้งคัดค้าน สำหรับคดีหมายเลขดำที่ ๙๓/๒๕๔๖ นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องพิพาทอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอชื่อนาย ร. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง จึงเป็นการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ถ้าทางพิจารณาได้ว่าการกระทำในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ จึงถือไม่ได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อุทธรณ์ประเด็นนี้ไม่อาจรับฟังได้

พิพาทษาแก้เป็นให้ยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในประเด็นที่ฟ้องและมีคำขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และที่ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ด้วย นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำพิพาทษาของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายจรัญ หัตถกรรม นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายเกษม คมสัตย์ธรรม นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายปรีชา ขวลิตรำรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๑/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

นางเฉลิมศรี ใจตระหนัก

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ที่ ๑ กับพวกรวม ๖ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ข้อ ๒ วรรคสอง (๑))

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการรังวัดแนวเขตที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงรูกกล้าที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีและรูกกล้าที่ดินพิพาทที่อยู่ติดกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งห้ามมิให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นสำคัญ เป็นกรณีกล่าวหาผู้ถูกฟ้องคดีว่าปฏิบัติหน้าที่รังวัดแนวเขตที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิซึ่งอยู่ติดกับที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ ตำบลท่าแยก อำเภอสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี ปัจจุบันคือ ตำบลหนองบอน อำเภอเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว เนื้อที่ประมาณ ๖-๑-๕๐ ไร่ โดยครอบครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และทำนามาโดยตลอด ต่อมา ประมาณ

เดือนเมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มาทำการรังวัดที่ดินโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ กระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์หนองปรือระแนงทับที่ดินที่มีการครอบครองของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือคัดค้านการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ ๒๘๒๓/๔๔ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่า การรังวัดแนวเขตรูปแผนที่ที่ดินสาธารณประโยชน์หนองปรือระแนงไม่ทับ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ ของผู้ฟ้องคดี และหากเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองแต่ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันคัดค้าน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกเป็นเจ้าของหน้าทีของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แปลงหนองปรือระแนง

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หนองปรือระแนง เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ เนื้อที่ประมาณ ๘๐ ไร่ ได้มีการรังวัดตรวจสอบเนื้อที่หนองปรือระแนงแล้ว ก่อนนำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว โดยที่ข้างเคียงทั้งสี่ด้านจดที่ป่า แต่การรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่สาธารณประโยชน์แปลงหนองปรือระแนงได้เนื้อที่ประมาณ ๑๑๙-๒-๓๘ ไร่ เพราะการขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หนองปรือระแนงเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ นั้น ทางราชการมิได้กำหนดขอบเขตที่ดินรอบแปลงหนองปรือระแนงไว้แน่นอน และไม่เห็นด้วยกับบันทึกถ้อยคำของผู้สูงอายุและผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าว โดยเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกได้ทำการรังวัดรอบแปลงที่ดินพิพาทในส่วนที่มีใช้หนองน้ำแท้จริงรวมเข้าไปด้วย และรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาโดยตลอด และแม้ว่าการนำรูปแผนที่จากการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงดังกล่าวมาลงระวางรูปถ่ายทางอากาศ ๕๔๕๒ IV แผ่นที่ ๙๖ แล้วไม่ทับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๕๔๐ ของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ที่ดินทางด้านทิศเหนือของ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์มาโดยตลอด มีใช้ส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณประโยชน์หนองปรือระแนงตามที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แต่อย่างไร ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษาให้เป็นไปตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทุกประการ

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

คดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับ บัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือ การละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้น การกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็ นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือ อำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่ จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ สำหรับคดีนี้มีข้อหาตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า การที่ผู้ฟ้องคดี ได้ร้องคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการรังวัดแนวเขตที่ดิน เพื่อออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงรูกกล้าที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ ของผู้ฟ้องคดีและรูกกล้าที่ดินพิพาทที่อยู่ ติดกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งห้ามมิให้มีการออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นสำคัญ จึงเป็นกรณีกล่าวหาผู้ถูกฟ้องคดีว่าปฏิบัติหน้าที่ รังวัดแนวเขตที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองจะรับ คดีพิพาทในลักษณะนี้ไว้พิจารณาได้ก็จะต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการ

นำชี้และรังวัดแนวเขตที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดรูกกล้าที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ ของผู้ฟ้องคดีและรูกกล้าที่ดินพิพาทที่อยู่ติดกันซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อเนื่องจากบิดามาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงเห็นว่าการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่รูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นคำขอให้มีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับโดยสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่รูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับในกรณีที่มีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้กำหนดการคัดค้านการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีแรกผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้คัดค้านต้องไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ส่วนกรณีที่สองผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงเห็นได้ว่า ในกรณีมีการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว เมื่อที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีร้องคัดค้านเป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้เพราะมีกำหนดขั้นตอนในกรณีนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อ ๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการและระยะเวลาการใช้สิทธิคัดค้านการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีแรก ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐาน

แสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คัดค้าน โดยให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านไว้ก่อน ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายเฉพาะกำหนดการคัดค้านและระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งโดยหลักกฎหมายทั่วไปแล้วถือว่า กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว คือภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน กรณีที่สอง ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านในเบื้องต้นว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าได้มาโดยไม่ชอบ ก็ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ ดังนั้น ในกรณีนี้จะต้องปรากฏผลการตรวจสอบของผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน หากผู้คัดค้านไม่พอใจผลการตรวจสอบของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงรुकกล้าที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ ของผู้ฟ้องคดีและรुकกล้าที่ดินพิพาทซึ่งอยู่ติดกัน ดังนั้น ในการร้องคัดค้านการรังวัดที่ดินดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติแตกต่างกันเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กับที่ดินพิพาทที่อยู่ติดกันซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ เป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องทำการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านในเบื้องต้นว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบสิทธิในที่ดินแล้ว และแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและอ้างว่าเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดที่ดินรुकกล้า นั้น เป็นที่ดินนอกหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ และเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองโดยไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งข้อ ๒ วรรคสอง (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งด้วย ตามหนังสือ

ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ และปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า เมื่อนำรูปแผนที่ที่ดิน สาธารณประโยชน์หนองปรือระแนงที่รังวัดได้ มาลงระวางแผนที่ ๕๔๓๖ IV ๘๖๓๔ แล้ว ไม่ทับโฉนดที่ดินแปลงข้างเคียงหรือเขตทางสาธารณประโยชน์ และเมื่อนำรูปแผนที่ การรังวัดที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวมาลงระวางรูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข ๕๔๕๒ IV แผ่นที่ ๘๖ แล้วไม่ทับที่ดิน น.ส. ๓ ก. แปลงข้างเคียงแต่อย่างใด ซึ่งรวมถึงที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ ของผู้ฟ้องคดีด้วย กรณีจึงเห็นได้ว่าที่ดินพิพาทในคดีนี้เป็นที่ดินข้างเคียง ทางด้านทิศเหนือ ของ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๔๐ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองโดยไม่มี หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องไปใช้สิทธิทางศาล ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้านตามกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้น และแม้ว่าตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาลไว้ แตกต่างกันก็ตาม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร้องคัดค้านการรังวัดแนวเขตที่ดิน เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดี ต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงพ้นระยะเวลา ที่ผู้ฟ้องคดีต้องไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้านตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๒ วรรคสอง (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบกับมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ แล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งได้ และเมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดิน พิพาทและเนื้อหาแห่งคดีอีกต่อไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา แล้วพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

พิพากษายืน

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรูญ หัตถกรรม
นายดำริ วัฒนสิงหะ นายหัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๒/๒๕๔๙ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ผู้ฟ้องคดี

นายสมบัติ โรงสะอาด ที่ ๑

นางปิ่น โรงสะอาด ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๓/๓๕)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๕๑)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือยอมรับผิดในหนี้โดยขอผ่อนชำระคืนเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งได้ส่งเงินชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วนแล้วนั้น ถือว่าเป็นการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ จึงสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องเริ่มนับแต่วันที่รับสภาพความรับผิดโดยมีกำหนด ๑ ปี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เดิมรับราชการในตำแหน่งเภสัชกร ๖ (ด้านเภสัชสาธารณสุข) กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดสกลนคร โดยเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาเลขที่ ๐๒/๒๕๔๒ ให้ไว้ต่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสกลนคร ผู้รับมอบอำนาจและผู้แทนของผู้ฟ้องคดี มีสาระสำคัญว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาเพิ่มเติมในประเทศภาคปกติ ระดับปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ มีกำหนด ๑ ปี โดยในระหว่างลาไปศึกษาเพิ่มเติม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรักษาวินัย

ประพฤติปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการไปศึกษาและการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาไปศึกษา จะต้องไม่พักหรือยุติการศึกษาหรือลาออกจากสถานศึกษาโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา เมื่อสำเร็จการศึกษาจะต้องกลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา และในกรณีที่ผิดสัญญาไม่ว่าด้วยเหตุใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินช่วยเหลือใด ๆ ที่ทางราชการจ่ายให้ในระหว่างศึกษา นอกจากนี้ยังต้องชำระเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน แต่ในกรณีที่กลับเข้าปฏิบัติราชการไม่ครบระยะเวลาชดใช้ทุน จำนวนเงินที่จะชดใช้คืนและเบี้ยปรับจะลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่กลับเข้าปฏิบัติราชการ สำหรับเงินที่จะชดใช้คืนและเบี้ยปรับจะต้องชำระภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้บังคับบัญชา หากไม่ชำระภายในกำหนดดังกล่าวจะต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ของจำนวนเงินที่ยังมิได้ชำระนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ทั้งนี้ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันความรับผิดชอบตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาเพิ่มเติมระดับปริญญาโทตามคำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๕๙๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ แต่ไม่สามารถสำเร็จการศึกษาตามเวลาที่กำหนด และได้ขออนุมัติขยายเวลาการศึกษา ๒ ครั้ง จนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ ปรากฏตามคำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๐๒๓/๒๕๔๓ และที่ ๓๐๙๖/๒๕๔๓ แต่ก็ยังไม่สามารถสำเร็จการศึกษาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ไปรายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๔ และต่อมาได้ขอลาออกจากราชการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครได้ออกคำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๓๘๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๔ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาชดใช้ทุนโดยลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ สน ๐๐๓๓.๐๐๑.๑/๐๓๒ และที่ สน ๐๐๓๓.๐๐๑.๑/๐๓๓ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๖ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินเดือนคืนพร้อมเบี้ยปรับหนึ่งเท่า เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๙๒,๒๔๐.๑๘ บาท ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับทราบหนังสือดังกล่าวทางไปรษณีย์ตอบรับเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ เมื่อครบกำหนด ๓๐ วันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยจึงตกเป็นผู้ผิดนัด จะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีนับแต่วันผิดนัด (วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖) จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๗,๗๓๑.๔๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินเดือนพร้อมเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๙๒,๒๔๐.๑๘ บาท และดอกเบี้ยนับแต่วันผิดนัดจนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน

๑๗,๗๓๑.๔๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๐๙,๙๗๑.๕๘ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของเงินต้น ๓๙๒,๒๔๐.๑๘ บาท นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการลาไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้อ ๖ ได้กำหนดไว้ว่า “เงินที่จะชดใช้คืนและเงินเบี้ยปรับตามสัญญา ผู้ให้สัญญาจะต้องชำระให้แก่ผู้รับสัญญาจนครบถ้วนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งจากผู้รับสัญญา หากผู้ให้สัญญาไม่ชำระภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หรือชำระไม่ครบถ้วน ทั้งนี้ จะโดยความยินยอมของผู้รับสัญญาหรือไม่ก็ตาม ผู้ให้สัญญาจะต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ของจำนวนเงินที่ยังมิได้ชำระ นับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจนกว่าจะชำระครบถ้วน” จากข้อสัญญาดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินคืนภายในกำหนดเสียก่อน อันเป็นข้อกำหนดในสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทวงถาม เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจจะขอกลับเข้ารับราชการใหม่หรือชดใช้เงินให้หรือไม่ก็ได้ เมื่อคดีนี้จังหวัดสกลนครได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๖ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินค่าปรับและค่าเสียหายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบยอดเงินซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือดังกล่าวโดยชอบเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ แต่มิได้ชำระเงินภายในกำหนดจึงตกเป็นผู้ผิดนัดการชำระหนี้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อันถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว นอกจากนี้ แม้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าคดีนี้ได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว แต่เนื่องจากก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในสิบปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการจึงต้องฟ้องคดีสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดอายุความได้ถึงสิบปี ซึ่งจะทำให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ จึงได้มีการบัญญัติมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมารองรับ โดยให้ศาลปกครองมีดุลพินิจเพื่อความยุติธรรม

กรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ก็ให้ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามนัยคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๔๖๑/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๑๗๕๘/๒๕๔๖ และคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๐๓/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๒๘๔/๒๕๔๗ อีกทั้ง กำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็มีใช้อยู่ความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่สามารถยึดหรือขยายออกไปได้ หากนำมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาใช้บังคับโดยเคร่งครัดจะทำให้มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลบังคับ อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชนที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ภายหลังพ้นกำหนดชำระเงินแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดียอมรับผิดและขอผ่อนชำระเงินโดยขอผ่อนชำระคืนเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับชำระเงินงวดแรกในวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับสภาพความรับผิดตามสัญญาแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงยังไม่เกินหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้โปรดพิจารณาพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและพิพากษาใหม่ตามรูปคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๓ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งหมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาลาศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศระดับปริญญาโทที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาจะต้องกลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา และในกรณีที่ผิดสัญญาไม่ว่าเหตุใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินช่วยเหลือใดๆ ที่ทางราชการจ่ายให้ในระหว่างศึกษา นอกจากนี้ยังจะต้องชำระเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน แต่ในกรณีที่กลับเข้าปฏิบัติราชการไม่ครบระยะเวลาชดใช้ทุนจำนวนเงิน

ที่จะชดใช้คืนและเบี้ยปรับจะลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่กลับเข้าปฏิบัติราชการ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาแล้วจะเห็นได้ว่าสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติราชการสังกัดผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณสุขอันเป็นเรื่องของการจัดการศึกษา ซึ่งการจัดการศึกษาถือว่าการบริการสาธารณสุขอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และคดีนี้ปรากฏว่าเมื่อสัญญาลาศึกษาต่อครบกำหนดได้มีการอนุมัติขยายระยะเวลาการศึกษาต่ออีก ๒ ครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังไม่สำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ไปรายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนยังไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอลาออกจากราชการ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญา จึงเป็นกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันชดใช้เงินตามสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาลาศึกษาต่ออันมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลัก เมื่อข้อพิพาทตามสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันเนื่องจากข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองนั้นจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครได้มีคำสั่งที่ ๒๓๘๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๔ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีนี้มาฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ในสำนวนคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ขอผ่อนชำระหนี้ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นรายเดือน ๆ ละ ๒,๐๐๐ บาท พร้อมกับส่งเงินชำระงวดแรกเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ออกใบเสร็จรับเงินฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้ฟ้องคดียอมรับผิดในหนี้โดยขอผ่อนชำระคืนเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งได้ส่งเงินชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วนแล้วนั้นจะถือว่าเป็นการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ และสามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคดีปกครองได้หรือไม่ หากนำมาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ ระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งต้องเริ่มนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดจะมีกำหนด ๑ ปี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือจะมีกำหนด ๒ ปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ขอผ่อนชำระหนี้ตามสัญญาการศึกษาต่ออันนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวได้พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้ฟ้องคดีขอผ่อนชำระหนี้ อันเนื่องมาจากการผิดสัญญาดังกล่าว จึงเป็นการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ จึงสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ โดยสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีรับสภาพความรับผิดดังกล่าวให้มีกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้ฟ้องคดียอมรับผิดในหนี้อันเนื่องมาจากการผิดสัญญาการศึกษาต่อโดยขอผ่อนชำระคืนเป็นรายเดือน ๆ ละ ๒,๐๐๐ บาท ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ร่วมรับผิดในฐานะผู้ค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาค้ำประกันลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ หรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า จะยกเหตุที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันเดิมไม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหนังสือรับสภาพความรับผิดชอบในหนี้ดังกล่าว ดังนั้น จะอาศัยเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพความรับผิดชอบซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันไม่ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ร่วมรับผิดชอบ ในฐานะผู้ค้ำประกันตามสัญญาค้ำประกันดังกล่าว ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วพิพากษตามรูปคดีต่อไป นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายหัสวุฒิ วิจิตรวิริยกุล นายเกษม คมสัจย์ธรรม นายปรีชา ชวลิตธำรง นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๑/๒๕๔๙ (ประชุมใหญ่)

นายเฉลิม ปิ่นสกุล

ผู้ฟ้องคดี

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์

(นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา) ที่ ๑ กับพวกรวม ๘ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓ และมาตรา ๕)
พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ (มาตรา ๔๗ (๑))
พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๔ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ (๔) มาตรา ๕๒ (๓))

มาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้บุคคลซึ่งเป็นผู้ที่เคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ เพราะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก เข้ามาเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์อีก การที่ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นบุคคลที่ถูกนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการตามนัยของมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีในขณะดำรงตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด มิใช่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ การที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงมิใช่การถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด และเคยเป็นกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งถูกนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๕๘/๒๕๒๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีกับกรรมการรวม ๑๕ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ ได้มีคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ สั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ วาระที่ ๑๒ ในส่วนที่มีมติเลือกตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด โดยอ้างการตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ กษ ๐๒๑๖/๑๕๗๔๑ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ตอบข้อหารือคุณสมบัติในการเป็นหรือทำหน้าที่กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ของนาย ส. เป็นแนวทางในการออกคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ นำเอาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๕ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ขอหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับดังกล่าวมาเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติกับผู้ฟ้องคดีหรือกรรมการสหกรณ์รายอื่นที่เคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยจำกัดสิทธิมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการสหกรณ์ เนื่องจากมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และความเห็นหรือข้อวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่นำมาเป็นข้ออ้างเพื่อเป็นเหตุในการเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ได้กระทำขึ้นโดยปราศจากอำนาจและขัดต่อ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับการที่มี พ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิในการล้างมลทินตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่เป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติแล้ว ตามหนังสือสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ที่ ม.สพ ๐๑/๓๓๔ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันที่นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการสั่งการเกี่ยวกับ

อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ๑. เพิกถอนคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ๒. พิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ๓. พิพากษาว่า พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง ๔. พิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทินตาม พ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ๕. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ในเบื้องต้นควรพิจารณาว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ นำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ ที่ นร. ๐๖๐๑/๓๐๕ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓ หรือมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. ๑๑๓๑๐/๒๔๘๒ มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกามีสถานะเป็นเพียงแนวปฏิบัติหรือข้อเสนอแนะ ซึ่งไม่ใช่กฎหมายที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะนำมาใช้บังคับกับเอกชนได้ ซึ่งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ มติของคณะรัฐมนตรีหรือมติภายในของระบบราชการย่อมไม่อาจมาบังคับใช้กับประชาชนหรือบุคคลนอกกระบบราชการให้ต้องปฏิบัติตามได้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๘๓/๒๕๒๖ และผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า บทบัญญัติดังกล่าวห้ามเฉพาะผู้ที่เคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์เพราะเหตุที่ตนได้กระทำหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงินตามรายงานการสอบบัญชีหรือรายงานการตรวจสอบตามมาตรา ๒๒ (๔) เท่านั้น มิได้ครอบคลุมไปถึงผู้ที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ วาระที่ ๑๒ ในส่วนที่เลือกผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมือง

สุพรรณบุรี จำกัด จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ มีคำสั่งรอง นายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ วาระที่ ๑๒ ในส่วนที่มีมติเลือกตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นการลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางปกครอง ซึ่งโทษที่ระบุใน พ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ หาใช่แต่เฉพาะโทษในความผิดทางอาญาหรือโทษทางวินัยโดยปกติแต่อย่างใด แต่ครอบคลุมถึงโทษในทางปกครองด้วย เพราะการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลเป็นการลงโทษหรือลงทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีทางปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. ล้างมลทินฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมได้รับสิทธิในการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อจะล้างมลทินให้แก่บุคคลต่างๆ ซึ่งต้องโทษในกรณีต่างๆ ไม่เฉพาะแต่ข้าราชการหรือพนักงานอื่นของรัฐเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นบุคคลต้องห้าม ตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ เป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นโดย พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้กำหนดเรื่องคุณสมบัติของกรรมการดำเนินการไว้ด้วย การที่มาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดคุณสมบัติไว้ชัดเจนว่า จะต้องไม่เป็นบุคคลที่เคยถูก นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายให้พ้นจากตำแหน่ง หรือมีคำวินิจฉัยให้เป็นที่สุดท้ายให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการตามมาตรา ๒๒ (๔) ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายต้องการห้ามเฉพาะบุคคลที่ถูกนายทะเบียนสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น ถึงแม้เหตุตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเป็นเหตุเดียวกัน มีข้อความเหมือนกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็ไม่ได้หมายความว่า ผู้ที่ถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นผู้ถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไปด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๑๓๔ แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๒ เป็นต้นไป

การดำเนินการต่าง ๆ ของสหกรณ์จำกัด ชุมนุมสหกรณ์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และกลุ่มเกษตรกรตามที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ กิติ หรือการกำกับดูแลสหกรณ์ตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐกิติ จะต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังที่มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๕๘/๒๕๒๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๗ แม้จะยังคงมีผลอยู่ต่อไปก็ไม่ตัดสิทธิในการเป็นหรือทำหน้าที่กรรมการของผู้ฟ้องคดี เพราะลักษณะต้องห้ามนั้นเป็นไปตาม มาตรา ๒๒ (๔) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น มิใช่ใช้บังคับไปถึงกรณีตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการสหกรณ์ตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ มีคำสั่งรองนายทะเบียน สหกรณ์ ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ วาระที่ ๑๒ ในส่วนที่มีมติเลือกตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๒๐ แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ มีคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ วาระที่ ๑๒ ในส่วนที่มีมติเลือกตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นย่อยที่จะต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง การที่นายทะเบียนสหกรณ์อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๕๘/๒๕๒๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะ

ต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการสหกรณ์ตามความในมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า สหกรณ์เป็นองค์กรของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย คณะบุคคลซึ่งรวมตัวกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแลเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเกิดประโยชน์แก่มวลสมาชิกของสหกรณ์ ซึ่งในการนี้รัฐได้ออกกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของสหกรณ์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สหกรณ์ โดยมาตรการหนึ่งที่ พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่สหกรณ์สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็คือ การกำหนดลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการของสหกรณ์ โดยมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการ (๑) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริต (๒) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการองค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนฐานทุจริตต่อหน้าที่ (๓) เคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔) และ (๕) เคยถูกที่ประชุมใหญ่มีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งกรรมการเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่ และความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้ (๔) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๕๘/๒๕๒๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการกระทำการไม่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์จำกัด หรือสมาชิกหรือสหกรณ์จำกัดมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินหรือการบัญชีตามรายงานการสอบบัญชีตามมาตรา ๔๔ หรือกิจการหรือภาวะการเงินตามรายงานการตรวจสอบตามมาตรา ๔๕ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีหรือผู้ตรวจการสหกรณ์ แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นผู้รู้หรือ

พบข้อบกพร่องนั้นแจ้งเป็นหนังสือสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง ถ้าไม่แก้ไขให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลพอสมควรและนายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่ายังไม่สมควรจะสั่งให้เลิกสหกรณ์จำกัดตามมาตรา ๕๑ แล้วให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้ได้ (๑) ให้คณะกรรมการออกจากตำแหน่งกรรมการทั้งคณะหรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับงานนั้นออกจากตำแหน่งกรรมการ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามความในมาตรา ๒๒ (๔) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และความในมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวมีความหมายหรือมีเจตนารมณ์ในลักษณะเดียวกัน คือ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นออกจากตำแหน่งกรรมการ หากเห็นว่ากรรมการหรือคณะกรรมการกระทำการหรือดเว้นกระทำการในหน้าที่จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินหรือการบัญชี ซึ่งแม้ว่าในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะเคยเป็นผู้ถูกให้ออกจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยไม่ได้เป็นผู้ถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่ความในมาตรา ๒๒ (๔) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงขึ้นภายหลังก็ไม่ได้มีความแตกต่างหรือมีลักษณะที่แตกต่างไปจากมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่อย่างใด กรณีนี้จึงย่อมไม่มีผลต่อการพิจารณาถ้อยคำหรือเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไป ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้บุคคลซึ่งเป็นผู้ที่เคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ เพราะกระทำการหรือดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินการบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชี หรือตามรายงานการตรวจสอบ เข้ามาเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์อีก ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นบุคคลที่ถูกนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการตามนัยของมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นย่อยที่สอง การที่ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้ถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ออกจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัดโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๕๘/๒๕๒๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๗ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามที่วินิจฉัยข้างต้นแล้วนั้น จะเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ได้รับการล้างมลทินตาม พ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ พิจารณแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษ หรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ซึ่งบุคคลที่จะได้รับการล้างมลทิน ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ล้างมลทิน ฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น จะต้องปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ที่ได้กระทำความผิดก่อนหรือในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๙ และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งการที่จะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่ จำต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า การที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๕๘/๒๕๒๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๗ ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ออกจากตำแหน่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่ถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ในการตรา พ.ร.บ. ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติ ครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อล้างมลทินให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ต้องการล้างมลทินให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งได้รับการลงโทษทางวินัยไปแล้วเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีในขณะดำรง

ตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด มิใช่ผู้ปฏิบัติหน้าที่
ในกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ การที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง
กรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง
พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงมิใช่การถูกลงโทษทางวินัยตาม พ.ร.บ. ล้างมลทินฯ พ.ศ.
๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว
ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ล้างมลทินฯ พ.ศ. ๒๕๓๙
ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้ที่เคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง
กรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่ง
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้ฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็น
หรือทำหน้าที่กรรมการตามนัยมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ มีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี
จำกัด ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ วาระที่ ๑๒ ในส่วนที่มีมติเลือกตั้ง
ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด โดยอาศัยอำนาจ
ตามความในมาตรา ๒๐ แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเห็นว่าการลงมติ
ดังกล่าวเป็นการลงมติด้านเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
ตามคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จึงเป็น
การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษายืน

องค์คณะ นายอำพล สิงห์โกวิท นายหัสสุตม์ วิทิตวิริยกุล นายเกษม คมสัจย์ธรรม
นายปรีชา ชาลิตธำรง นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๒/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

นายประสิทธิ์ บุรี ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นางแคทริน บุบผา บุรี ที่ ๒

อธิบดีกรมทางหลวงชนบท ที่ ๑

กรมทางหลวงชนบท ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๙
วรรคสอง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๑๑
วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕)
และมาตรา ๒๖ วรรคสาม)

มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยค้ำประกันถึง (๑) ถึง (๕) ประกอบกัน ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้วราคาซื้อขายที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ย่อมมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยใช้หลักเกณฑ์เฉพาะราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ค้ำประกันถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่จะเวนคืน จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยที่การได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายเงิน ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นั้น จะเริ่มนับแต่วันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรก เพราะเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนแล้วกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้โอนไปนับแต่วันชำระเงิน และเมื่อกรรมสิทธิ์โอนไปแล้วผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในราคาเดียวกันกับการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรก

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๖ ตำบลราษฎร์บูรณะ (บางแจรงร้อนใน) อำเภอราษฎร์บูรณะ กรุงเทพมหานคร ๒ ไร่ ๒ งาน ๗.๕ ตารางวา ที่ดินดังกล่าวอยู่ในแนวเขตเวนคืนตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตคลองเตย เขตพระโขนง เขตยานนาวา เขตบางนา เขตราษฎร์บูรณะ เขตทุ่งครุ กรุงเทพมหานคร และอำเภอพระประแดงอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนเป็นเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๓๗ ตารางวา กรมโยธาธิการกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้นให้อัตราตารางวาละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๘๑,๐๗๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนโดยมีเงื่อนไขว่ายังไม่ตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับเงินค่าทดแทนเบื้องต้นในอัตราดังกล่าวไปก่อน โดยสวณสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากกรมโยธาธิการให้มารับเงินค่าทดแทน ต่อมาเจ้าหน้าที่เวนคืนได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปรับเงินค่าทดแทนร้อยละ ๗๕ ของจำนวนเงินค่าทดแทนเบื้องต้นดังกล่าวเป็นเงิน ๖๐,๘๐๒,๕๐๐ บาท ภายในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ไปรับเงินค่าทดแทนจำนวนร้อยละ ๗๕ ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากค่าทดแทนที่ดินที่กรมโยธาธิการกำหนดให้ในอัตราตารางวาละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท นั้น เป็นราคาที่ไม่เป็นธรรม โดยขอให้พิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และต่อมาเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยขอค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท เช่นเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ยังมิได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ทั้งสองฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเงินค่าทดแทนที่ดินไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เป็นธรรม เนื่องจากที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๖ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ติดถนนสุขสวัสดิ์ซึ่งเป็นถนนคอนกรีตขนาดใหญ่ มี ๘ ช่องทางจราจร เป็นถนนสายหลักเชื่อมระหว่างจังหวัดสมุทรปราการกับกรุงเทพมหานครด้านตะวันตก ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในย่านที่มีความเจริญแล้ว มีอาคารพาณิชย์และอาคารขนาดใหญ่อยู่ทั้งสองฝั่งถนน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองขณะถูกเวนคืนมีการพัฒนาแล้ว มีสาธารณูปโภคครบถ้วน โดยบริษัท ช. ได้ทำสัญญาเช่าและเปิดเป็นสถานีบริการน้ำมัน ในการเวนคืนครั้งนี้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนเป็นเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๓๗ ตารางวา โดยถูกเวนคืนส่วนด้านหน้าที่ติดถนน

สุขสวัสดิ์ทั้งหมด ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ ๒ งาน ๗๒ ตารางวา ไม่ติดถนนสุขสวัสดิ์ แต่อยู่ติดแนวเขตเวนคืนที่มีลักษณะเป็นทางโค้งและที่ดินส่วนที่เหลือไม่สามารถประกอบกิจการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้ดั้งเดิม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขาดรายได้จากการให้เช่าที่ดินดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินแปลงอื่นในบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว เห็นได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันที่ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ มีผลใช้บังคับคือวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าที่ดินพิพาทควรได้ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนในอัตราตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินค่าทดแทนเบื้องต้นมาแล้ว ๘๑,๐๗๐,๐๐๐ บาท ยังเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเรียกร้องอีกจำนวน ๖๖,๓๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มขึ้นอีกเป็นเงินจำนวน ๖๖,๓๓๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน นับตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทน คือวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสร็จสิ้น และให้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสองด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท จากตารางวาละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นครบถ้วนแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีกแต่อย่างใด ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตารางวาละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท และสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ได้จากการสำรวจข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินในท้องตลาดระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงพ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นปีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ มีผลใช้บังคับ และเป็นราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้อยู่ในปีที่คณะกรรมการกำหนด

ราคาเบื้องต้นฯ พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินจำนวน ๔๒,๐๐๐ บาท จึงนับว่าเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว และต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด จึงเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเห็นชอบด้วยการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากตารางวาละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท นับว่าเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นั้น เป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้กำหนดขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของรัฐในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าอากรแสตมป์และค่าภาษีจากราษฎรที่ไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เป็นราคาที่กำหนดขึ้นโดยพิจารณาตามความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละท้องที่เป็นสำคัญ โดยอาศัยหลักรัฐประศาสน์นโยบาย ซึ่งราคาจะต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด นอกจากนั้น ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจะกำหนดราคาให้มีผลบังคับใช้ ๔ ปี โดยช่วงระยะเวลา ๔ ปี จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง จึงขัดกับหลักความจริงที่ว่าที่ดินมีราคาสูงขึ้นทุกวัน ซึ่งถ้ารัฐเห็นว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีราคาเท่ากับราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดแล้ว พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ควรที่จะกำหนดหรือบัญญัติไว้ให้จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเวนคืนเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ที่กรมที่ดินใช้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้อย่างชัดเจนแล้ว ศาลฎีกาได้เคยพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นั้น มิใช่ราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๘๓/๒๕๒๕ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๖๗/๒๕๒๗ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยพิจารณาจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม

ส่วนกรณีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องกำหนดให้โดยคำนึงถึงราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด เว้นแต่ถ้าใน พ.ร.บ.

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดค่าทดแทนไว้โดยชัดแจ้งประการใดก็ให้ถือตามนั้น แต่สำหรับการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มี พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกมาบังคับใช้ ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเท่ากับราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ในวันที่ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ คือ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ทั้งนี้ เพราะราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดสูงกว่าราคาที่ดินที่ตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม อีกทั้ง การกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้เท่ากับราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดนั้นเป็นการปฏิบัติไปตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ว่าจ้างบริษัท อ. ให้เป็นบริษัทที่ปรึกษาเพื่อทำการสำรวจและประเมินราคาที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยข้อมูลจากการสำรวจของบริษัทที่ปรึกษาราคาซื้อขายที่ดินติดถนนสุขสวัสดิ์ที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารพาณิชย์ ราคาสูงสุดตารางวาละ ๑๖๓,๐๐๐ บาท ส่วนที่ดินที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นราคาสูงสุดตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงต้องกำหนดให้เท่ากับราคาซื้อขายที่ดินที่บริษัทที่ปรึกษาได้สำรวจมาดังกล่าว คือ ตารางวาละ ๑๖๓,๐๐๐ บาท เพราะที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่วนที่ถูกเวนคืนอยู่ติดถนนสุขสวัสดิ์ แม้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่วนที่ถูกเวนคืนไม่ได้ใช้เป็นที่ตั้งอาคารพาณิชย์ โดยเป็นที่ตั้งของสถานบริการน้ำมันก็ตาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าควรจะมีราคาซื้อขายเท่ากันกับที่ดินที่ใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งอาคารพาณิชย์ เพราะมีสภาพทำเลติดถนนสุขสวัสดิ์เหมือนกัน ใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์กรรมเหมือนกัน เพียงแต่สิ่งปลูกสร้างเท่านั้นไม่เหมือนกัน ประกอบกับข้อเท็จจริงว่า ตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องชดใช้ค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างให้แยกต่างหากจากค่าทดแทนที่ดินอยู่แล้ว ตามมาตรา ๑๘ (๒) และ (๕) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องชดใช้ค่าทดแทนสำหรับความเสียหายตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูก

เวนคืนจะต้องพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าใช้เพื่อพาณิชย์กรรมหรืออยู่อาศัย ไม่ผูกติดกับลักษณะของอาคาร จะเป็นอาคารสำนักงานหรือตึกแถวก็ไม่ต่างกันหากใช้เพื่อการพาณิชย์กรรมเหมือนกัน การพิจารณาจะต้องพิจารณาถึงศักยภาพของที่ดิน ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ใช้ประโยชน์เป็นสถานบริการน้ำมัน ซึ่งเป็นพาณิชย์กรรมเช่นเดียวกันจึงต้องกำหนดให้เท่ากับที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในราคาตารางวาละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท นั้น ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพราะเป็นราคาที่ต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้แก่ที่ดินแปลงอื่น ๆ ในบริเวณใกล้เคียงกัน โดยที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๒ เลขที่ ๑๔๓ เลขที่ ๑๔๔ เลขที่ ๑๔๕ เลขที่ ๑๔๘ เลขที่ ๑๔๙ เลขที่ ๑๕๐ เลขที่ ๑๕๑ เลขที่ ๑๕๒ เลขที่ ๑๕๓ และเลขที่ ๑๕๔ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๑๗๐,๐๐๐ บาท และที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๗ (โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๗) ซึ่งอยู่ติดต่อกันทางด้านทิศใต้ของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง มีเนื้อที่ ๓ งาน ๒๕ ตารางวา พื้นที่ส่วนหนึ่งปลูกอาคารใช้พักอาศัยและใช้ทำเป็นสำนักงานประกอบการค้าไม้ (ไม่ใช่อาคารพาณิชย์หรือตึกแถว) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง คือที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนให้เพียงตารางวาละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนและศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาเพิ่มให้เป็นตารางวาละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ทั้ง ๆ ที่ที่ดินดังกล่าวข้างต้นทุกแปลงอยู่ติดถนนสุขสวัสดิ์เช่นเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและอยู่ใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงตามแบบสำรวจโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณพระประแดง ตามโครงการก่อสร้างถนนวงแหวนอุตสาหกรรม ปรากฏว่า ที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๒ เลขที่ ๑๔๓ เลขที่ ๑๔๔ และเลขที่ ๑๔๕ และเลขที่ ๑๔๘ เลขที่ ๑๕๐ เลขที่ ๑๕๑ เลขที่ ๑๕๒ เลขที่ ๑๕๓ และเลขที่ ๑๕๔ เป็นที่ดินแปลงเล็ก เนื้อที่ตั้งแต่ ๑๐ ตารางวา ถึง ๗๓ ตารางวา มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยเป็นที่ตั้งอาคารพาณิชย์ ที่ดินแปลงที่ ๑๔๗ มีเนื้อที่ ๓ งาน ๒๕ ตารางวา ใช้เป็นที่ตั้งอาคารพาณิชย์เช่นกัน ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีเนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๗๕/๑๐ ตารางวา มีสิ่งปลูกสร้างเป็นลานคอนกรีตและอาคารชั้นเดียว ใช้ประโยชน์โดยการให้เช่าเป็นสถานบริการน้ำมัน ดังนั้น ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับที่ดินแปลงที่กล่าวอ้างจึงมีสภาพทำเลที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแตกต่างกัน กรณีจึงไม่อาจ

นำค่าทดแทนที่ดินแปลงเล็กและเป็นที่ตั้งอาคารพาณิชย์มาเปรียบเทียบเพื่อกำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากที่ดินแปลงที่ ๑๔๗ มีเนื้อที่ ๓ งาน ๒๕ ตารางวา พื้นที่ส่วนหนึ่งปลูกอาคารอยู่อาศัยและสำนักงานค้าไม้ ไม่ใช่ตึกแถวหรืออาคารพาณิชย์ ดังเช่นที่ปลูกอยู่ในที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๘ เลขที่ ๑๔๙ และเลขที่ ๑๕๐ ประกอบกับตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “อาคารพาณิชย์” ว่า หมายความว่า อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมหรือบริการธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังการผลิตเทียบได้น้อยกว่า ๕ แรงม้า และให้หมายความรวมถึงอาคารอื่นใดที่ก่อสร้างห่างจากถนนหรือทางสาธารณะไม่เกิน ๒๐ เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมได้ ดังนั้น กรณีที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ใช้ประโยชน์เป็นสถานีบริการน้ำมันจึงต้องถือว่าใช้เป็นที่ตั้งอาคารพาณิชย์ เช่นเดียวกับที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๗ และเลขที่ ๑๔๘ เลขที่ ๑๔๙ และเลขที่ ๑๕๐ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏตามบัญชีกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนว่า ที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๒ เลขที่ ๑๔๓ เลขที่ ๑๔๔ และเลขที่ ๑๔๕ นั้น ถูกเวนคืนเฉพาะบางส่วนและมีที่เหลืออยู่ทุกแปลงเช่นเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง มิใช่มีอาคารพาณิชย์ (ตึกแถว) ปลูกอยู่เต็มเนื้อที่ แต่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๑๗๐,๐๐๐ บาท เท่ากับที่ดินแปลงเล็กที่มีอาคารพาณิชย์ (ตึกแถว) ปลูกอยู่เต็มเนื้อที่ ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๒ เลขที่ ๑๔๓ เลขที่ ๑๔๔ และเลขที่ ๑๔๕ และเลขที่ ๑๔๗ เลขที่ ๑๔๘ เลขที่ ๑๔๙ เลขที่ ๑๕๐ เลขที่ ๑๕๑ เลขที่ ๑๕๒ เลขที่ ๑๕๓ และเลขที่ ๑๕๔ มีสภาพทำเลที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแตกต่างกัน กรณีจึงไม่อาจนำมาเปรียบเทียบเพื่อกำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ นั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการเวนคืนเฉพาะส่วนด้านหน้าที่ติดถนนสุขสวัสดิ์ ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลืออีก ๒ งาน ๗๒ ตารางวา ไม่ติดถนนสุขสวัสดิ์ดังเดิม โดยอยู่ติดแนวเขตเวนคืนที่มีลักษณะเป็นทางโค้ง ประกอบกับการก่อสร้างถนนบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ก่อสร้างเป็นทางยกระดับสูงจากพื้นดิน จึงทำให้บดบังทัศนียภาพที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นอกจากนี้ ยังมีมลภาวะทั้งฝุ่นละอองควันจากท่อไอเสีย และเสียงดังจากรถยนต์ที่วิ่งอยู่บนทางยกระดับดังกล่าวตลอดเวลาทั้งกลางวันและกลางคืน ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีราคาลดน้อยถอยลงกว่าเดิมเป็นอย่างมาก จึงต้องพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนในส่วนนี้ด้วย ตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๖ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ถูกเวนคืนเป็นเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๓๗ ตารางวา รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิ่มขึ้นจำนวน ๕๘,๙๖๐,๐๐๐ บาท และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินนับตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทน คือ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะชำระค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสร็จสิ้น

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของรวมที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๖ ตำบลราษฎร์บูรณะ (บางแจรงร้อนใน) อำเภอรามบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๗๕/๑๐ ตารางวา ในเบื้องต้นถูกแนวเขตเวนคืนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๓๗ ตารางวา ตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตคลองเตย เขตพระโขนง เขตยานนาวา เขตบางนา เขตราชบุรีบูรณะ เขตทุ่งครุ กรุงเทพมหานคร และอำเภอพระประแดง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๘๑,๐๗๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนกับเจ้าหน้าที่เวนคืนโดยสงวนสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เจ้าหน้าที่เวนคืนได้มีหนังสือกรมโยธาธิการ ที่ มท ๐๘๐๗/๕๖๒๐ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ และที่ มท ๐๘๐๗/๕๖๒๑ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปรับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทน จึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ต่อมา ได้มีการตรา พ.ร.ฎ. โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นผลให้กิจการหรืออำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมโยธาธิการ กรมโยธาธิการ และ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืนในคดีนี้โอนมาเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามลำดับ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ยังมีได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่มค่าทดแทนให้กับผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ และได้มีหนังสือกระทรวงคมนาคมแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบแล้ว ซึ่งภายหลังจากรังวัดแบ่งแยกที่ดินปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนเป็นเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๗๐ ตารางวา โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นในชั้นอุทธรณ์เป็นเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๗,๗๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๒๕๖,๒๖๒.๓๒ บาท รวมเป็นเงิน ๗,๙๕๖,๒๖๒.๓๒ บาท ไปแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประการแรกมีว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยพิจารณาจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึง (๑) ถึง (๕) ประกอบกัน ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้วราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ย่อมมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) อีกทั้ง ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรมที่ดินมิใช่เป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยใช้หลักเกณฑ์เฉพาะราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่จะเวนคืน จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

กรณีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ค่าทดแทนที่ดินที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับผู้ฟ้องคดีทั้งสองควรเป็นจำนวนเท่าใด เห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงเลขที่ ๑๔๖ อยู่ติดถนนสุขสวัสดิ์ มีการพัฒนาแล้ว และมีสาธารณูปโภคครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้บริษัท ช. ทำสัญญาเช่าเพื่อทำธุรกิจเปิดเป็นสถานีบริการน้ำมันอยู่ในแนวเขตเวนคืน

พื้นที่บริเวณใกล้เคียงส่วนใหญ่มีการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการด้านพาณิชย์กิจ และที่อยู่อาศัยเป็นหลัก คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๗ ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ราคาตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท โดยให้เหตุผลว่าเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในการทำธุรกิจ และที่ดินแปลงที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีอีก ๑๑ แปลง คือ แปลงเลขที่ ๑๔๒ เลขที่ ๑๔๓ เลขที่ ๑๔๔ เลขที่ ๑๔๕ เลขที่ ๑๔๘ เลขที่ ๑๔๙ เลขที่ ๑๕๐ เลขที่ ๑๕๑ เลขที่ ๑๕๒ เลขที่ ๑๕๓ และเลขที่ ๑๕๔ ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งอาคารพาณิชย์คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ตารางวาละ ๑๗๐,๐๐๐ บาท โดยรวมค่าเสียโอกาสร้อยละ ๔๐ ด้วย เมื่อดูที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงเลขที่ ๑๔๖ มีสภาพและทำเลที่ตั้งเช่นเดียวกับที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๗ คือ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้ประโยชน์ในการทำธุรกิจเป็นสถานีสาน้ำมัน อันเป็นสถานที่สำหรับจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในการทำธุรกิจ และเมื่อสภาพและที่ตั้งของที่ดินรวมทั้งการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีลักษณะเช่นเดียวกับที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๗ ที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงควรพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้สอดคล้องกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นอกจากนั้น ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่วนที่เหลืออยู่ใต้ทางยกระดับสูงจากพื้นดินย่อมทำให้สภาพแวดล้อมเปลี่ยนไปกระทบถึงสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและถูกทางยกระดับสูงจากพื้นดินที่อยู่ด้านบนบดบังทัศนียภาพตามปกติ และต้องรับผลกระทบเกี่ยวกับเครื่องรถยนต์และฝุ่นละอองจากรถยนต์ที่แล่นผ่านไปมาบนทางดังกล่าวที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่วนที่เหลือจึงมีสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปในทางด้อยลง มูลค่าที่ดินย่อมลดลง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็หาได้ร้องขอให้มีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่ำกว่าที่ดินที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งเช่นเดียวกับที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๗ ซึ่งอยู่ติดต่อกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงควรกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท แม้คำฟ้องและคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะกล่าวอ้างว่า เนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนมีเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๓๗ ตารางวา ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนาโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๖ ได้มีการจดทะเบียนแบ่งหักเวนคืนบางส่วน เป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๗๐

ตารางวา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดิน เป็นเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๗๐ ตารางวา ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เงินค่าทดแทน ดังนั้น เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนจำนวน ๑ ไร่ ๓ งาน ๗๐ ตารางวา หรือ ๗๗๐ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นอีก จากเดิมตารางวาละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท เป็นจำนวน ๒๓,๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำ ของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนับตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรกภายใน หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย และศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทน เพิ่มขึ้นแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน การได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่ ต้องมีการจ่ายเงิน ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะเริ่มนับแต่วันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรก หรือวันที่ครบหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่าการ ได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน กรณีที่ศาลได้วินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นแก่ผู้มีสิทธิ ได้รับเงินค่าทดแทน บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ วรรคสาม กำหนดว่า ให้ได้รับดอกเบี้ย ในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นโดยให้เริ่มนับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงิน ค่าทดแทน และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า กรณีที่มีการทำสัญญาซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย และวรรคสอง กำหนดว่า เมื่อมีการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์แล้ว ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ นับแต่วันชำระเงิน จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์จนถึงวันที่หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขายเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทน ดังนั้น กรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทน ณ วันใดวันหนึ่งภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย วันดังกล่าวถือเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทน และเมื่อได้ จ่ายเงินค่าทดแทนแล้วกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้โอนไปนับแต่วันชำระเงิน และเมื่อ กรรมสิทธิ์โอนไปแล้วผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น

ในราคาเดียวกันกับการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรก ด้วยเหตุนี้ การได้รับดอกเบี้ยของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าว ในคดีนี้แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนกับเจ้าหน้าที่เวนคืนเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งแม้มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปปรับเงินค่าทดแทนร้อยละ ๗๕ ของจำนวนเงินค่าทดแทนเบื้องต้น และผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงขอรับที่จะได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ ดังนั้นเมื่อศาลวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากตารางวาระ ๑๒๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาระ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงต้องได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป

การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากตารางวาระ ๑๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาระ ๑๒๐,๐๐๐ บาท นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟังขึ้นบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากตารางวาระ ๑๒๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาระ ๑๕๐,๐๐๐ บาท โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกเป็นจำนวน ๒๓,๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายนพดล เสงเจริญ นายพีระพล เขาวรรณศิริ นายไพฑูรย์ เสียงก้อง นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๔/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

นางอุไร นุตจรัส

ผู้ฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑
กรมชลประทาน ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๙
วรรคสอง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๑๑
วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๖ วรรคสาม)

แม้จะรับฟังได้ว่าโครงการที่พิพาทเป็นที่ดินจัดสรรกิ่งสวนเกษตร โดยมี การซื้อขายรายแปลง แปลงละ ๘๐ ตารางวา ราคา ๑๐๐,๐๐๐ บาท เฉลี่ยตารางวาละ ๑,๒๕๐ บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม ก็ไม่อาจถือว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดเพราะเป็นราคาที่เจ้าของโครงการกำหนดสำหรับขายให้แก่ลูกค้า ซึ่งย่อมต้อง รวมถึงต้นทุนในการจัดเตรียมสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหลายตามที่ได้ โฆษณาหรือตกลงไว้กับผู้ซื้อ และรวมถึงผลกำไรทางการค้าของผู้ประกอบการแล้วด้วย ราคาดังกล่าวจึงต้องสูงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดิน จึงนำราคา ซื้อขายที่ดินตามที่ปักป้ายขายที่ดินมาเทียบเคียงในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีหาได้ไม่ เมื่อสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะถูกเวนคืนเป็นที่ดินผืนใหญ่ อยู่ติดทางสาธารณะถึง ๓ เส้นทาง และทิศใต้ติดห้วยยายไทยอันเป็นทางน้ำสาธารณะ ย่อมถือได้ว่าเป็นทำเลที่ดีและมีการคมนาคมสะดวก นอกจากนี้ ยังอยู่ห่างจากระยะ ๔๐ เมตร จากทางหลวงแผ่นดินที่กำหนดราคาค่าทดแทนไร่ละ ๑๔๐,๐๐๐ บาท ไปเพียง ๑๖ เมตร เท่านั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท นับว่าเป็นค่าทดแทนที่ต่ำกว่าสมควร จึงเห็นควรกำหนดราคาค่าทดแทน ที่ดินต่อไร่เท่ากันตลอดทั้งแปลงในราคาไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๕๘๘ ตำบลมะนาวหวาน อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี เนื้อที่ประมาณ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๖๘ ตารางวา ทิศเหนือติดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๓๓ ทิศใต้ติดห้วย สาธารณะ(ห้วยยายไทย) ทิศตะวันออกติดถนนสาธารณะซอย ๒๖ ทิศตะวันตกติดที่ดิน ที่มีการครอบครองของผู้อื่น สภาพที่ตั้งอยู่ในทำเลที่ดีเนื่องจากเป็นที่ดินมุ่มถนน ติดทาง สาธารณะทั้ง ๒ ด้าน ไม่ต้องมีการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ดินเพิ่มเติมแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดี และครอบครัวใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ถูกเวนคืนเป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประกอบอาชีพตลอด มาหลายสิบปี โดยครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ตลอดเวลาต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดี ปลูกบ้านเพื่ออยู่อาศัยในที่ดินบริเวณด้านหน้าที่ติดทางหลวงแผ่นดินและใช้ประโยชน์ ในที่ดินทั้งแปลง สภาพที่ดินไม่เป็นที่ดินว่างเปล่าไร้ประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพ เลี้ยงโคนม ถูกเขตที่จะเวนคืนบางส่วนจำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๗ ตารางวา ตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลโคกสูง ตำบลพัฒนานิคม ตำบล มะนาวหวาน และตำบลหนองบัว อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อก่อสร้างระบบคลองส่งน้ำและคลองระบายน้ำ ตามโครงการสูบน้ำพัฒนานิคม โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๑๓๓,๖๑๕ บาท เงินค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น เป็นเงิน ๒,๘๐๐ บาท เงินค่าทดแทน บ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ เป็นเงิน ๘,๐๔๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น ๑๔๔,๔๕๕ บาท ต่อมา ฝ่ายจัดหาที่ดิน ๑๐ สำนักชลประทานที่ ๑๐ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ซึ่งผู้ฟ้องคดี ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ แต่ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทน จึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอเงินค่าทดแทนเพิ่ม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ วินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองชั้นต้นโดยเห็นว่าราคาค่าทดแทนไม่เป็นธรรม เนื่องจากมิได้คำนึงถึงราคา ที่ซื้อขายกันตามปกติและทำเลที่ตั้งของที่ดิน รวมไปถึงความเสียหายและความเดือดร้อน ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ จึงขอเรียกร้องเงินค่าทดแทนเพิ่มเป็น ๓ ส่วน ดังนี้ (๑) เงินค่าทดแทน ที่ดิน เนื่องจากสภาพที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนด้านหน้าอยู่ติดทางหลวงแผ่นดินและ ติดถนนซอยสาธารณะอีกด้านหนึ่งอีกทั้งเป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประกอบอาชีพ โดยไม่ต้องมี การพัฒนาหรือปรับปรุงที่ดินเพิ่มเติมแต่ประการใด มิใช่เป็นที่ว่างเปล่า ประกอบกับมีที่ดิน บริเวณใกล้เคียงระยะห่างประมาณ ๕๐๐ เมตร ชื่อโครงการ อ. สภาพเป็นที่ดินเปล่า ไม่มีสิ่งปลูกสร้างและสาธารณูปโภค มีราคาขายเป็นแปลงๆ ละ ๘๐ ตารางวา ราคา

๑๐๐,๐๐๐ บาท เฉลี่ยตารางวาละ ๑,๒๕๐ บาท ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตเวนคืน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๗ ตารางวา ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดิน เป็นเงิน ๑๓๓,๖๑๕ บาท เฉลี่ยตารางวาละ ๑๘๘.๙๙ บาท ซึ่งเป็นราคาต่ำมากและไม่เป็นธรรม โดยไม่คำนึงถึงราคา ที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของ ผู้ถูกเวนคืน ตามมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๑ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี จึงขอเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑,๔๑๔,๐๐๐ บาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้จำนวน ๑,๒๘๐,๓๘๕ บาท

(๒) เงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและอื่นๆ เนื่องจากการเวนคืนทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำการ ปรับปรุงที่ดิน โดยสร้างโรงเรือนสำหรับพักโคนมขึ้นใหม่ ให้เหมาะสมกับเนื้อที่ดินที่ถูกจำกัด ต้องเปลี่ยนวิธีเลี้ยงจากแบบปล่อยเลี้ยงกึ่งชังคอก (ปล่อยเลี้ยงบริเวณใกล้โรงเรือนและ ให้อาหารนอกโรงเรือนและรีดนมในโรงรีด) เป็นการเลี้ยงแบบชังคอก (โคนมพักและกิน อาหารในโรงเรือนแล้วจึงเข้าคอกรีดนม) และต้องชุดบ่อเพื่อบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากการ เลี้ยงโคนม เนื่องจากบ่อบำบัดน้ำเสียเดิมบางส่วนถูกเวนคืน ทำให้บ่อบำบัดน้ำเสียส่วนที่เหลือ ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มเติมโดยแยกเป็น สองส่วนดังนี้ (๒.๑) โรงเรือนสำหรับพักโคนมและให้อาหารในการเลี้ยงแบบชังคอก (ใช้วัสดุชนิดปานกลาง) เป็นเงิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท (ตามที่อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากราคาวัสดุก่อสร้างปรับราคาสูงขึ้น) (๒.๒) บ่อชุดเพื่อ บำบัดน้ำเสียที่เกิดจากการเลี้ยงและทำความสะอาดโรงเรือนและโคนม เป็นเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท รวมเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างและบ่อชุดเป็นเงิน ๖๔๐,๐๐๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการ กำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดราคาค่าทดแทนในส่วนนี้และจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว เป็นเงิน ๘,๐๔๐ บาท จึงขอเพิ่มขึ้น เป็นเงิน ๖๓๑,๙๖๐ บาท (๓) ความเสียหาย อันเนื่องจากการก่อสร้างระบบคลองส่งน้ำและคลองระบายน้ำ เนื่องจากพื้นที่การก่อสร้าง ของโครงการมีลักษณะสูงกว่าที่ดินเดิมกว่า ๑.๕ เมตร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ เตือดร้อนเกินกว่าที่ควรได้รับ โดยต้องมีการปรับปรุงที่ดินโดยการถมที่ดินให้มีระดับ ไม่น้อยกว่าพื้นที่โครงการ ทำให้มีค่าใช้จ่ายสำหรับการปรับปรุงที่ดิน เป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท โดยคำนวณจากปริมาณดินที่ต้องใช้ ๗,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตร (รถบรรทุกบรรทุกได้เที่ยวละ ๑๕ ลูกบาศก์เมตร จำนวน ๕๐๐ เที่ยว) ราคาเที่ยวละ ๘๐๐ บาท ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๑,๒๘๐,๓๘๕ บาท เงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง

และบ่อขุดจำนวน ๖๓๑,๙๖๐ บาท และเงินค่าทดแทนค่าถมดินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๒,๓๑๒,๓๔๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๔๓,๑๓๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภท ฝากประจำของธนาคารออมสินในต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้อง(วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗) เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี ค่าขออื่น นอกจากนี้ให้ยก

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดราคาที่ดินที่ถูกเวนคืน ในราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งแปลง หรือตารางวาละ ๒๕๐ บาท ไม่เป็นธรรม เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินมีโฉนด ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ตั้งอยู่ในทำเลที่ดีที่สุดและ อยู่ในที่ชุมชน การคมนาคมและการติดต่อสื่อสารสะดวก เป็นที่ดินได้มาจากการตกทอด จากบรรพบุรุษตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยผู้ฟ้องคดีได้มาจากการให้ของมารดาและได้ใช้เป็น ที่ประกอบอาชีพสุจริตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างการขายที่ดินของ โครงการอ่อนนุชแลนด์ เนื่องจากเห็นโครงการปักป้ายขายที่ดินจึงยกขึ้นมาเปรียบเทียบกับ นอกจากนั้น ปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๙๓/๒๕๔๙ พิพากษาให้เจ้าของที่ดินตาม หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๔๗๓ ตำบลแก่งผักกูด อำเภอท่าหลวง จังหวัดลพบุรี เนื้อที่ ๒๐๐ ตารางวา และถูกเวนคืนทั้งแปลงตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก ได้ค่าทดแทนตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท ทั้ง ๆ ที่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินอยู่ห่างไกลชุมชน สภาพที่ดินเป็นที่รกร้างไม่มีสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ไม่มีไม้ผล และยังไม่มีการพัฒนาที่ดิน การคมนาคมไม่สะดวก จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท เพิ่มจากที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้อีกตารางวาละ ๑,๗๕๐ บาท เป็นค่าทดแทนเรียกเพิ่มในชั้นนี้จำนวน ๑,๒๓๗,๒๕๐ บาท ส่วนกรณีดอกเบี้ยตามกฎหมายมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนด ชัดเจนถึงสิทธิการได้รับดอกเบี้ยตั้งแต่เมื่อใด ผู้ฟ้องคดีควรได้รับดอกเบี้ยตามกฎหมาย ตั้งแต่วันนั้นคือ ผู้ฟ้องคดีควรมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงิน ค่าทดแทน สำหรับค่าทดแทนบ่อดินขุด การเวนคืนและการก่อสร้างคลองส่งน้ำทำให้ดิน ทั้บถมลงในบ่อดิน ไม่มีบ่อดินขุดที่ใช้เป็นบ่อบำบัดน้ำเสีย และระบายน้ำจากคอกโคนม แม้จะมีการจ่ายค่าทดแทนเป็นจำนวน ๘,๐๔๐ บาท ก็ตาม แต่ไม่มีบ่อดินขุดใช้ประโยชน์ ดังเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงขอค่าทดแทนเพื่อทำการขุดลอก ปรับปรุงบ่อดินขุดขึ้นใหม่เป็นจำนวน

๓๑,๙๖๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ถมดินเพื่อให้พ้นจากน้ำท่วมจึงขอค่าถมดินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีนี้ก็เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย และที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๓,๑๓๕ บาท ยังไม่พอกับค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีชำระไปแล้วจำนวน ๕๗,๘๐๗.๕๐ บาท อีกทั้ง คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นได้อนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์แก่ผู้ฟ้องคดี ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้นจึงควรได้รับการยกเว้นด้วยเช่นกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าทดแทนที่ดินในราคาตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินค่าทดแทนเพิ่มในชั้นอุทธรณ์จำนวน ๑,๒๓๗,๒๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายนับตั้งแต่วันที่มิสิทธิได้รับตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ค่าบ่อดินชุดจำนวน ๓๑,๙๖๐ บาท ค่าถมดินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้นจำนวน ๕๗,๘๐๗.๕๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ประชุมและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินบริเวณที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของที่ดิน จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เมื่อพิจารณาตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ เริ่มจากหน้าที่ ๖ ระเบียบวาระที่ ๓ ของรายงานการประชุมเป็นต้นไป ปรากฏว่า นาย พ. กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กล่าวชี้แจงในที่ประชุมว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งในข้อ ๓.๑ ของระเบียบวาระ (หน้าที่ ๗ เป็นต้นไป) ได้กล่าวถึงว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน และกล่าวถึงมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ซึ่งกำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนนั้น ให้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ รายงานการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ หน้า ๑๙ และหน้า ๒๐ ข้อ ๒ คลองส่งน้ำสาย ๑L-MC๒ รายการที่ ๑๓ ซึ่งปรากฏข้อความว่าผู้ฟ้องคดีเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๘ ที่ดินได้มาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยการให้ บริเวณ

ใกล้เคียงไม่มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด สภาพที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่เกษตรกรรมในแปลงเดียวกัน เนื้อที่ถูกต้องของโฉนดที่ดิน ๓ งาน ๙๕ ๖/๑๐ ตารางวา ที่ดินมีสภาพเป็นที่อยู่อาศัยติดทางสาธารณประโยชน์ระยะ ๔๐ เมตร จึงกำหนดค่าทดแทนให้ไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๗๙,๑๒๐ บาท และ ๓ งาน ๑๑ ๔/๑๐ ตารางวา ที่ดินมีสภาพเป็นที่ไร่ซึ่งเป็นที่ดินแปลงเดียวกันต่อเนื่องจากที่ดินส่วนที่ติดทางสาธารณประโยชน์ จึงกำหนดราคาค่าทดแทนให้ไร่ละ ๗๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๕๔,๔๘๕ บาท กับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างประเภทบ่อดินขุด จึงกำหนดราคาให้ เป็นเงิน ๘,๐๔๐ บาท กับค่าทดแทนต้นไม้ เป็นเงิน ๒,๘๐๐ บาท รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน ๑๔๔,๔๕๕ บาท จากข้อความในรายงานการประชุมดังกล่าวเห็นได้ว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณาแล้ว ซึ่งข้อเท็จจริงว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกต้องโฉนดที่ดินนั้นเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยและแปลงเกษตรกรรม ฉะนั้น แสดงให้เห็นว่าในขณะที่กำหนดราคาค่าทดแทนนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้คำนึงแล้วว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีสภาพเป็นอย่างไร และตั้งอยู่ ณ ท้องที่ หรือ ทำเลที่ตั้งเป็นเช่นไร เช่น ห่างจากทางสัญจรหรือถนนเท่าใด จึงได้มีมติที่ประชุมกำหนดค่าทดแทน ส่วนประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า แม้ที่ดินในส่วนที่ถูกเขตเวนคืนจะอยู่ห่างจากทางหลวงสายโคกตูม - แม่น้ำป่าสัก (หมายเลข ๓๓๓๓) ระยะ ๕๖ เมตร ก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาแตกต่างจากราคาที่ดินที่ติดทางหลวงสายโคกตูม - แม่น้ำป่าสัก (หมายเลข ๓๓๓๓) มากนัก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดระยะของแต่ละช่วงเมตรและมีความแตกต่างเรื่องราคาก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการคำนวณราคาที่เหมาะสมเป็นธรรมแก่ที่ดินทุกแปลงที่มีที่ตั้งสภาพเหมือนกัน ให้ราคาเช่นเดียวกันหรือใกล้เคียง ทั้งสอดคล้องกับความเป็นจริงกับราคาในขณะนั้น ทั้งได้นำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ มาพิจารณาร่วมด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเพียงว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่มีระยะ ๕๖ เมตร ไม่เป็นเหตุให้ราคาแตกต่างกับระยะที่ดินที่ติดต่อกับถนนหลวงในระยะ ๔๐ เมตร มากนัก กรณีนี้อาจทำให้เกิดความไม่มีที่สิ้นสุดของการกำหนดระยะและราคาค่าทดแทนในที่ดินแปลงอื่นด้วย เพราะถ้าเห็นวาระยะ ๔๐ เมตร กับ ระยะ ๕๖ เมตร แตกต่างกันไม่มากนักและกำหนดให้เป็นราคาเดียวกันแล้ว ก็จะทำให้ที่ดินแปลงอื่นหรือราษฎรรายอื่นที่มีที่ดินอยู่ในระยะ ๖๐ เมตร หรือ ๗๐ เมตร ซึ่งห่างกันไม่มากนักกับระยะ ๕๖ เมตร นั้น อ้างได้ว่าเมื่อระยะ ๕๖ เมตร มีราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ก็ควรจะได้ไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ด้วย และที่สำคัญอาจเกิดความเลื่อมล้ำระหว่างราษฎรด้วยกันที่ได้ใช้หลักเกณฑ์การจ่ายเช่นเดียวกับที่ดินแปลงของ

ผู้ฟ้องคดี ทำให้ไม่เป็นธรรม อีกทั้ง การกำหนดค่าทดแทนในแต่ละระยะหรือแต่ละโซนนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณาและกำหนดโดยพิจารณาจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ โดยครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ประกอบกับ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในท้องที่ที่เวนคืน เช่น อำเภอ สำนักงานที่ดินสภาจังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ฉะนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จึงเป็นผู้ที่ทราบข้อมูลที่แท้จริง โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ใช้กับที่ดินทุกแปลงที่มีสภาพและที่ตั้งเช่นเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี สำหรับประเด็นเรื่องดอกเบี้ย นั้น เมื่อราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้วนั้น เหมาะสมเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและสังคมแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับดอกเบี้ยจากเงินส่วนได้อีก ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๘ ตำบลมะนาวหวาน อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๖๘ ตารางวา ถูกเขตที่จะเวนคืนบางส่วนจำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๗ ตารางวา ตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลโคกสูง ตำบลพัฒนานิคม ตำบลมะนาวหวาน และตำบลหนองบัว อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป มีกำหนดสี่ปี โดยปรากฏข้อเท็จจริงจากบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ ว่า ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินนั้น ได้พิจารณาทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้วมีมติเห็นชอบให้ถือเอาราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามบัญชีราคา ค่าทดแทนที่ดินในท้องที่ตำบลมะนาวหวาน อำเภอพัฒนานิคม โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งบริเวณดังกล่าวมีการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินแบ่งออกเป็น ๖ หน่วยราคา โดยหน่วยราคา

ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี คือ หน่วยที่ ๕ ที่ดินติดทางสาธารณประโยชน์ที่เป็นที่อยู่อาศัยระยะ ๔๐ เมตร ราคาไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท และหน่วยที่ ๖ ที่ดินนอกจาก (๑) ถึง (๕) ราคาไร่ละ ๗๐,๐๐๐ บาท เป็นเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประการแรกตามอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นจำนวนเท่าใด โดยผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ใกล้เคียงกับโครงการ อ. ซึ่งห่างกันประมาณ ๕๐๐ เมตร ได้ปักป้ายขายที่ดิน จึงยกขึ้นมาเปรียบเทียบราคา ซึ่งเงินค่าทดแทนที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ในราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๒๕๐ บาท ต่ำเกินไปไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องโดยเพิ่มจากที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้อีกตารางวาละ ๑,๗๕๐ บาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า เงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เนื้อที่ถูกเขตคลองชลประทาน ๓ งาน ๙๕ ๖/๑๐ ตารางวา เป็นที่ดินมีสภาพเป็นที่อยู่อาศัยติดทางสาธารณประโยชน์ระยะ ๔๐ เมตร ไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท และที่ดิน ๓ งาน ๑๑ ๔/๑๐ ตารางวา เป็นที่ดินมีสภาพเป็นที่ไร่ ไร่ละ ๗๐,๐๐๐ บาท ถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว นั้น เห็นว่า แม้จะรับฟังได้ว่าโครงการดังกล่าวเป็นที่ดินจัดสรรกึ่งสวนเกษตร โดยมีการซื้อขายรายแปลง แปลงละ ๘๐ ตารางวา ราคา ๑๐๐,๐๐๐ บาท เฉลี่ยตารางวาละ ๑,๒๕๐ บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม ก็ไม่อาจถือว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด เพราะเป็นราคาที่เจ้าของโครงการกำหนดสำหรับขายให้แก่ลูกค้า ซึ่งย่อมต้องรวมถึงต้นทุนในการจัดเตรียมสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหลายตามที่ได้โฆษณาหรือตกลงไว้กับผู้ซื้อ และรวมถึงผลกำไรทางการค้าของผู้ประกอบการแล้วด้วย ราคาดังกล่าวจึงต้องสูงกว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดิน จึงนำราคาซื้อขายที่ดินตามที่ปักป้ายขายที่ดินมาเทียบเคียงในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีหาได้ไม่

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๘ ที่ถูกเขตที่จะเวนคืนบางส่วนเป็นจำนวน ๑ ไร่ ๓ งาน ๗ ตารางวา ซึ่งคิดราคาค่าทดแทนที่ดินเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ติดทางสาธารณประโยชน์ที่เป็นที่อยู่อาศัย ระยะ ๔๐ เมตร เนื้อที่ ๓ งาน ๙๕ ๖/๑๐ ตารางวา ในราคาไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๗๙,๑๒๐ บาท และส่วนที่ต่อเนื่องจากที่ดินส่วนที่ติดทางสาธารณประโยชน์ เนื้อที่ ๓ งาน ๑๑ ๔/๑๐ ตารางวา ในราคาไร่ละ ๗๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๕๔,๔๙๕ บาท นั้น เห็นว่า สภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะ

ถูกเวนคืนเป็นที่ดินผืนใหญ่อยู่ติดทางสาธารณะถึง ๓ เส้นทาง โดยทิศเหนือติดถนนสาย ๔ ซ้าย (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๓๓ สายโคกตูม - แม่น้ำป่าสัก) ทิศตะวันออกติดถนนซอย ๒๖ ซึ่งเป็นทางสาธารณะ ทิศตะวันตกติดที่ดินของผู้อื่น และทิศใต้ติดห้วยยายไทยอันเป็นทางน้ำสาธารณะ ย่อมถือได้ว่าเป็นทำเลที่ดีและมีการคมนาคมสะดวก อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นที่เกษตรกรรมประกอบกิจการเลี้ยงโคนมและใช้เป็นที่อยู่อาศัยด้วย นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีจะถูกเวนคืนที่ดินในส่วนที่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๓๓ ระยะ ๕๖ เมตร ซึ่งถือว่าอยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินสายดังกล่าวไม่มากนัก และที่สำคัญก็คืออยู่ห่างจากระยะ ๔๐ เมตร จากทางหลวงแผ่นดินสายดังกล่าวที่กำหนดราคาค่าทดแทนถึงไร่ละ ๑๔๐,๐๐๐ บาท ไปเพียง ๑๖ เมตร เท่านั้น ก็ไม่น่าจะเป็นเหตุให้ราคาค่าทดแทนที่ดินที่จะถูกเวนคืนแตกต่างอย่างมากจากราคาค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่กล่าวมา และเมื่อปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่จะถูกเวนคืนนั้นก็อยู่ติดถนนซอย ๒๖ ด้วย โดยจากภาพถ่ายถนนซอย ๒๖ และถนนซอย ๒๔ ถนนทั้งสองสายมีสภาพที่ไม่ต่างกันมากเท่าใดนัก เพียงแต่ถนนซอย ๒๖ ที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นถนนลูกรังไม่ได้ลาดยาง ในขณะที่ถนนซอย ๒๖ ผังตรงข้ามกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ลาดยางแล้วเช่นเดียวกับถนนซอย ๒๔ และถนนซอย ๒๖ นี้ใช้เป็นถนนสาธารณะที่เชื่อมต่อกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๓๓ ได้เช่นเดียวกันกับถนนซอย ๒๔ ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๒๕๐ บาท นั้น นับว่าเป็นค่าทดแทนที่ต่ำกว่าสมควรและไม่สอดคล้องกับสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเห็นควรกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินต่อไร่เท่ากันตลอดทั้งแปลงในราคาไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๓๐๐ บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๗ ตารางวา เป็นเงิน ๒๑๒,๑๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินแล้ว เป็นเงิน ๑๓๓,๖๑๕ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก เป็นเงิน ๗๘,๔๘๕ บาท อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้นบางส่วน ส่วนอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฟังไม่ขึ้น

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์เป็นประการที่สองว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องชดใช้ค่าทดแทนในการถมดินและค่าทดแทนในการขุดบ่อดินใหม่เพื่อบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากการเลี้ยงโคนมหรือไม่ เห็นว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างประเภทบ่อดินขุดเป็นเงิน ๘,๐๔๐ บาท ก็ตาม แต่การเวนคืนที่ดินพิพาททำให้ผู้ฟ้องคดีต้องขุดบ่อใหม่เพื่อบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากการเลี้ยงโคนม โดยผู้ฟ้องคดีขอค่าบ่อดินขุด เป็นเงิน ๓๑,๙๖๐ บาท เนื่องจากบ่อดินขุดเดิมซึ่งใช้เป็นบ่อบำบัดน้ำเสีย

และระบายน้ำจากการทำความสะอาดโรงเรือนอุทกเวนคืน และการก่อสร้างคลองส่งน้ำ ทำให้ดินทับถมลงในบ่อดินชุด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ได้มีการจ่ายค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างประเภทบ่อดินชุดให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๘,๐๔๐ บาท แล้ว ผู้ฟ้องคดียอมใช้ค่าทดแทนดังกล่าวในการทำบ่อดินชุดขึ้นใหม่ได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น ส่วนประเด็นเรื่องค่าทดแทนในการถมดิน โดยผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่ามีความจำเป็นต้องถมดินให้สูงขึ้นเนื่องจากเมื่อฝนตกไม่มีทางระบายน้ำจะเกิดน้ำท่วมซึ่งบริเวณที่อยู่อาศัย สาเหตุมาจากการก่อสร้างคลองชลประทานปิดกั้นทางระบายน้ำ นั้น เห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะถูกเวนคืนมีสภาพที่ต่ำกว่าทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๓๓ และถนนซอย ๒๖ อยู่แล้ว เมื่อมีฝนตกน้ำต้องไหลลงสู่ที่ต่ำกว่า ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วางท่อคอนกรีตตลอดตามแนวถนนซอย ๒๖ เพื่อระบายน้ำไม่ให้เกิดน้ำท่วมซึ่งในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ค่าทดแทนในการถมดินให้สูงขึ้น จึงมิได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ก่อสร้างคลองส่งน้ำและคลองระบายน้ำตามโครงการลุ่มน้ำพัฒนานิคม ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าทดแทนตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แต่อย่างใด

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า กรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรกภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย และศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน การได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่ ต้องมีการจ่ายเงิน ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะเริ่มนับแต่วันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรก หรือวันที่ครบหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่าการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน กรณีที่ศาลได้วินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ วรรคสาม กำหนดว่า ให้ได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น โดยให้เริ่มนับแต่วันที่ ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า กรณีที่มีการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย และวรรคสอง กำหนดว่า เมื่อมีการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์แล้ว ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ นับแต่วันชำระเงิน จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์จนถึงวันที่หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขายเป็นวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงิน

ค่าทดแทน ดังนั้น กรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทน ณ วันใดวันหนึ่งภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันทำสัญญาซื้อขายวันดังกล่าวถือเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทน และเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนแล้วกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้โอนไปนับแต่วันชำระเงิน และเมื่อกรรมสิทธิ์โอนไปแล้วผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในคราวเดียวกันกับการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรก ด้วยเหตุนี้ การได้รับดอกเบี้ยของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าว เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๖ และได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย วันดังกล่าวจึงถือเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทน เมื่อศาลได้วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น จำนวน ๗๘,๔๘๕ บาท ผู้ฟ้องคดีขอที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นต้นไป ส่วนจะได้รับอัตราดอกเบี้ยเท่าใดต้องเป็นไปตามประกาศของธนาคารออมสินที่ประกาศอัตราดอกเบี้ยขึ้นลง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ประการสุดท้ายว่า ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าธรรมเนียมในชั้นศาลปกครองชั้นต้นแก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์แก่ผู้ฟ้องคดี ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้นจึงควรได้รับการยกเว้นด้วย นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามกฎหมายแล้ว และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดให้ศาลมีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าธรรมเนียมศาลให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้ เพียงแต่ศาลอาจมีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีได้เท่านั้น ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้นให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ ก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้นคืนหรือมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๔๓,๑๓๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในต้นเงินดังกล่าววันนับแต่วันฟ้อง คือ วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ดำเนินการ

ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี และคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๗๘,๔๘๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามที่ธนาคารประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา นับแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๖ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายนพดล เฮงเจริญ นายพีระพล เซวาน์ศิริ นายไพบุลย์ เสียงก้อน นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๑/๒๕๕๔ (ประชุมใหญ่)

บริษัท น้ำตาลนครเพชร จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๔๖ คน ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๙๓/๑๔ มาตรา ๑๙๓/๑๕
วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔๘)
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๓ (ข้อ ๓๐ วรรคสอง)

เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่คืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ที่รวมอยู่ในราคาน้ำตาลทราย) ที่นำไปเพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๕/๓๖ ปี ๒๕๓๖/๓๗ ปี ๒๕๓๘/๓๙ ปี ๒๕๓๙/๔๐ และปี ๒๕๔๐/๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหา กรณีจึงถือว่า วันที่ได้มีการประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายของแต่ละฤดูกาลผลิตในราชกิจจานุเบกษา เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาชอบที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว หรือภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความดังกล่าว และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการนำคดีที่ขาดอายุความฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมแล้วตั้งแต่วันที่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลใช้บังคับมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองอีก และไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาไม่อาจยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า กล่าวคือ ในขณะที่ประกาศใช้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ประเทศไทยได้ใช้ระบบภาษีการค้า ซึ่งผู้รับภาระภาษี คือ ผู้ประกอบการค้า แต่ต่อมาได้มี พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยให้ยกเลิกระบบภาษีการค้าและได้นำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้บริโภคนเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับมูลกรณคดีนี้เกิดขึ้นเนื่องจากโรงงานในฐานะเป็นผู้ประกอบการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายมีหน้าที่นำส่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่รวมอยู่ในราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่กรมสรรพากร (ภาษีขาย) แต่เนื่องจากในบางเดือนโรงงานได้ซื้อเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์มาใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งในการซื้อเครื่องจักรหรือวัสดุและอุปกรณ์ดังกล่าวผู้ขายได้มีการรวมภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ในราคาเครื่องจักรหรือวัสดุและอุปกรณ์ไว้ด้วย จึงทำให้โรงงานเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มทุกครั้งที่มีการซื้อเครื่องจักรหรือวัสดุและอุปกรณ์ (ภาษีซื้อ) ดังนั้น ในการนำส่งภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีขาย) ของโรงงานให้แก่กรมสรรพากร หากเดือนใดมีภาษีขายมากกว่าภาษีซื้อให้นำส่งภาษีเท่ากับส่วนต่าง แต่หากเดือนใดมีภาษีซื้อมากกว่าภาษีขาย ให้ถือเป็นเครดิตภาษีโดยโรงงานมีสิทธิได้รับคืนภาษีซื้อส่วนที่มากกว่าภาษีขายจากกรมสรรพากร จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานเกี่ยวกับการได้รับคืนภาษีมาตั้งแต่การคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูการผลิตปี ๒๕๓๔/๒๕๓๕ เป็นต้นมา เนื่องจากชาวไร่อ้อยเห็นว่าเป็นเงินรายได้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะต้องนำมาแบ่งปันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานตามระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่โรงงานเห็นว่ามิใช่เงินรายได้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะต้องนำแบ่งปัน หากแต่เป็นภาษีซื้อที่โรงงานได้จ่ายไปก่อนแล้ว สำหรับในส่วนของ การคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายฯ ของฤดูการผลิตปี ๒๕๓๕/๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๓๖/๒๕๓๗ นั้น ก่อนที่จะมีการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ออกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเพื่อใช้บังคับในฤดูการผลิตปี ๒๕๓๕/๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๓๖/๒๕๓๗ โดยประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ว่าจะเป็นภาษีขายจากการขายน้ำตาลทรายหรือภาษีซื้อของโรงงานเป็นรายได้และ/หรือรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อย

และน้ำตาลทราย จากนั้น คณะกรรมการบริหารได้นำประกาศฉบับดังกล่าวมาใช้ในการคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทราย ในฤดูการผลิตปี ๒๕๓๕/๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๓๖/๒๕๓๗ เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของสองฤดูการผลิตดังกล่าว แต่มีปัญหาว่าจะต้องนำเครดิตภาษีหรือภาษีซื้อซึ่งโรงงานได้รับคืนจากกรมสรรพากร ตามระบบภาษีมูลค่าเพิ่มในสองฤดูการผลิตดังกล่าวมาเป็นรายได้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของสองฤดูการผลิตดังกล่าวหรือไม่ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ คณะกรรมการบริหารได้เสนอผลการพิจารณาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๖ และครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ พิจารณาแล้วมีมติว่า ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูการผลิตปี ๒๕๓๕/๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถือว่า ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีขาย) ที่รวมอยู่ในราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศในฤดูการผลิตดังกล่าว (ซึ่งโรงงานมีหน้าที่นำส่งกรมสรรพากร) คิดแล้วเป็นเงิน ๙๖๙,๙๓๐,๐๐๐ บาท เป็นรายได้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และขณะเดียวกันภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวนดังกล่าวก็ถือเป็นรายจ่ายของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย และให้เพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูการผลิตปี ๒๕๓๕/๒๕๓๖ ให้แก่ชาวไร่อ้อย เป็นเงิน เมตริกตันละ ๑๗ บาท คิดแล้วเป็นเงินจำนวน ๕๙๐,๐๙๘,๒๔๕.๓๖ บาท โดยถือว่าเงินเพิ่มราคาอ้อยดังกล่าวเป็นเงินรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีซื้อ) ที่โรงงานได้รับคืนจากกรมสรรพากรและให้ทรงจ่ายเพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้ายดังกล่าวไปก่อน และเมื่อได้ข้อยุติในเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่มจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประการใดแล้วก็จะได้นำไปปรับเพิ่ม/ลดในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายในฤดูการผลิตปีถัดไป จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายในอัตราเมตริกตันละ ๕๑๖.๓๐ บาท และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๗ ซึ่งราคาอ้อยขั้นสุดท้ายดังกล่าวนี้เป็นราคาที่รวมเงินเพิ่มเมตริกตันละ ๑๗ บาท แล้ว แต่เนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นของฤดูการผลิตปี ๒๕๓๕/๒๕๓๖ ได้กำหนดและประกาศใช้บังคับเมตริกตันละ ๔๒๐ บาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยให้ครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายดังกล่าวเป็นเงินเมตริกตันละ ๕๑๖.๓๐ - ๔๒๐ = ๙๖.๓๐ บาท ตามนัยมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นการชำระราคาอ้อยที่สูงกว่าความเป็นจริงเมตริกตันละ ๑๗ บาท ส่วนฤดูการผลิตปี ๒๕๓๖/๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวการประชุมครั้งที่ ๑๘/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๗ มีมติว่า ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของ

ฤดูดังกล่าว ให้ถือว่าภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีขาย) ที่รวมอยู่ในราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย
 ภายในประเทศในฤดูการผลิตดังกล่าว (ซึ่งโรงงานมีหน้าที่นำส่งกรมสรรพากร) คิดแล้ว
 เป็นเงิน ๙๗๖,๘๓๘,๐๐๐ บาท เป็นรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และ
 ขณะเดียวกันถือว่าบางส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวจำนวน ๔๘๘,๔๑๙,๐๐๐ บาท
 เป็นรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย และเมื่อหักกลบกันแล้วทำให้มี
 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ถือว่าเป็นรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่นำมาคำนวณ
 เป็นเงิน ๙๗๖,๘๓๘,๐๐๐ - ๔๘๘,๔๑๙,๐๐๐ = ๔๘๘,๔๑๙,๐๐๐ บาท ซึ่งร้อยละ ๗๐
 ของเงินจำนวนดังกล่าว จำนวน ๓๔๑,๘๙๓,๑๒๖.๖๔ บาท ได้นำไปเพิ่มราคาอ้อย
 ขั้นสุดท้ายทำให้ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูการผลิตปี ๒๕๓๖/๒๕๓๗ เพิ่มขึ้นเป็น
 เมตริกตันละ ๙.๑๐ บาท จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ
 ได้กำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูการผลิตปี ๒๕๓๖/๒๕๓๗ ในอัตราเมตริกตันละ
 ๕๓๓.๐๑ บาท และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๓๘
 แต่เนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นของฤดูการผลิตปี ๒๕๓๖/๒๕๓๗ ได้กำหนดและประกาศใช้
 บังคับเมตริกตันละ ๔๙๐ บาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อย
 ให้ครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายดังกล่าวเป็นเงินเมตริกตันละ ๕๓๓.๐๑ - ๔๙๐ = ๔๓.๐๑ บาท
 ซึ่งเป็นการชำระราคาอ้อยที่สูงกว่าความเป็นจริงเมตริกตันละ ๙.๑๐ บาท ต่อมา เมื่อสิ้น
 ฤดูการผลิตปี ๒๕๓๖/๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ
 ได้มีการประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๓๗ เรื่อง
 หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระ
 ราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและ
 โรงงาน เพื่อใช้บังคับเป็นเวลา ๕ ปี ตั้งแต่ฤดูการผลิตปี ๒๕๓๗/๒๕๓๘ ถึงปี ๒๕๔๑/๒๕๔๒
 โดยประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ว่าจะเป็นภาษีขายหรือภาษีซื้อ
 ของโรงงานเป็นรายได้และ/หรือรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแต่อย่างใด
 แต่กำหนดให้ภาษีการค้าและค่าธรรมเนียมจากการขายน้ำตาลทรายภายในประเทศและ
 ส่งออกนอกราชอาณาจักรเป็นรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทราย ทั้งๆ ที่
 ในขณะนั้นระบบภาษีการค้าไม่ได้ใช้บังคับแล้ว แต่เนื่องจากการคำนวณราคาอ้อย
 ขั้นสุดท้ายยังมีปัญหาเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงได้มีหนังสือหารือไปยัง
 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ
 ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม แจ้งว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา
 ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เครดิตภาษีที่โรงงานได้รับคืนเนื่องจากภาษีซื้อมากกว่าภาษีขาย

ตามนัยมาตรา ๘๒/๓ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๓๔ มิใช่เงินที่จะต้องนำมาแบ่งปันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานตามระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เพราะว่าเครดิตภาษีที่ผู้ประกอบการได้รับคืนดังกล่าวเป็นภาษีซื้อที่โรงงานได้จ่ายไปก่อนแล้ว มิใช่เป็นกรณีที่โรงงานได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยในฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๘/๒๕๓๙ ปี ๒๕๓๙/๒๕๔๐ และปี ๒๕๔๐/๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงมีมติเกี่ยวกับเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่มไปใช้ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของสามฤดูกาลผลิตดังกล่าวโดยไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ มีมติว่า ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๘/๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถือว่าภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีขาย) ที่รวมอยู่ในราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (โรงงานมีหน้าที่นำส่งกรมสรรพากร) คิดแล้วเป็นเงิน ๑,๑๖๘,๕๗๗,๐๐๐ บาท เป็นรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย โดยร้อยละ ๗๐ ของเงินจำนวนดังกล่าวคิดเป็นเงิน ๘๑๘,๐๐๔,๑๒๒.๔๔ บาท ได้นำไปเพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้าย อันเป็นผลให้ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๘/๒๕๓๙ เพิ่มขึ้นเมตริกตันละ ๑๔.๑๘ บาท จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๘/๒๕๓๙ ในอัตราเมตริกตันละ ๕๓๗.๖๑ บาท และมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ แต่เนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๘/๒๕๓๙ ได้กำหนดและประกาศใช้บังคับเมตริกตันละ ๕๐๐ บาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบทอดต้องชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยให้ครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายดังกล่าวเป็นเงินเมตริกตันละ ๕๓๗.๖๑ - ๕๐๐ = ๓๗.๖๑ บาท ซึ่งเป็นการชำระราคาอ้อยที่สูงกว่าความเป็นจริงเมตริกตันละ ๑๔.๑๘ บาท สำหรับฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๙/๒๕๔๐ ปี ๒๕๔๐/๒๕๔๑ นั้น ก่อนที่จะมีการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๑ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลใช้บังคับแทนประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๓๗ฯ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้าย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ได้มีมติให้ถือว่าภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีขาย) ที่รวมอยู่ในราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (โรงงานมีหน้าที่นำส่งกรมสรรพากร) เป็นรายได้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และในขณะเดียวกันถือว่าบางส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายต้องชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยในฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๙/๒๕๔๐ ให้ครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสูงกว่าความเป็นจริงเมตริกตันละ ๘.๗๙ บาท และทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายต้องชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยในฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๐/๒๕๔๑ ให้ครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสูงกว่าความเป็นจริงเมตริกตันละ ๐.๒๓ บาท โดยฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๙/๒๕๔๐ และปี ๒๕๔๐/๒๕๔๑ และได้มีการประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายฯ ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ และวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำภาษีมูลค่าเพิ่มในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาเป็นรายได้และ/หรือรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปีถัดมาอีกเลยจนกระทั่งปัจจุบันนี้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินภาษีมูลค่าเพิ่มมาเป็นรายได้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วนำไปเพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๕/๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๐/๒๕๔๑ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๒๕๔,๓๔๙,๓๐๒.๖๓ บาท ต่อมา โรงงานเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๑ฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแพ่งขอให้ศาลเพิกถอนหลักเกณฑ์นี้และห้ามมิให้จำเลย (มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมอยู่ด้วย) นำหลักเกณฑ์ในประกาศดังกล่าวมาใช้ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๐/๒๕๔๑ และฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๑/๒๕๔๒ ซึ่งศาลแพ่งพิจารณาแล้วได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๑ฯ เนื่องจากเห็นว่าประกาศดังกล่าวยังมิได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ประกอบกับข้อกำหนดบางข้อที่ปรากฏในประกาศเป็นข้อกำหนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ข้อกำหนดที่ให้นำภาษีมูลค่าเพิ่มมาเป็นรายได้และรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตามข้อ ๖.๘ และข้อ ๗.๑ ซึ่งขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา อันทำให้ประกาศฉบับนี้เป็นประกาศที่ไม่มีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมายและคดีดังกล่าวได้ถึงที่สุดแล้ว เนื่องจากไม่ได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษา ทำให้ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๑ฯ สิ้นผลใช้บังคับโดยมีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และผลคำพิพากษาของศาลแพ่งทำให้ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๓๗ฯ ยังมีผลใช้บังคับต่อไปตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๗/๒๕๓๘ ถึงปี ๒๕๔๑/๒๕๔๒ เช่นเดิม ต่อมา

สามสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหกได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้คืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้นำไปเพิ่มเป็นค่าอ้อยขั้นสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำข้อมูล สรุปผลและนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเสนอแนวทางการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม รวม ๓ แนวทาง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวน ๑๐ คน แต่ปรากฏว่านับตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจนถึงวันยื่นฟ้องคดีต่อศาลเป็นเวลาประมาณ ๕ เดือนแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวมิได้พิจารณาเรื่องการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสี่สืบหกแต่อย่างใด เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ สามสมาคมโรงงานน้ำตาลทราย จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาและมีมติให้ คืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหก แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย และในคราวการประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ กลับมีมติให้ถอนระเบียบวาระ การพิจารณาเรื่องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหกเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเจตนาประวิงเวลา การคืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหก การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร อันทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหกต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลี่ยงได้ และในการนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรู้เห็นการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดจนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามลำดับ เป็นผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ และมีหน้าที่กำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว จึงต้องร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการจ่ายเงินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหกต่อไป จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการคืนเงินจำนวน ๒,๒๕๔,๓๔๙,๓๐๒.๖๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหกโดยวิธีปรับลดราคาอ้อย ขั้นสุดท้ายที่ได้จากการคำนวณในฤดูการผลิตปีถัดจากฤดูการผลิตที่ศาลมีคำพิพากษา ถึงที่สุด จากนั้นให้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบครั้งเมื่อคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบแล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายที่ปรับลดนั้น

ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗
ต่อไป ๒. หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถดำเนินการคืนเงินจำนวน ๒,๒๕๔,๓๔๙,๓๐๒.๖๓ บาท
พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้
ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ร่วมกันจ่ายเงินจำนวน ๒,๒๕๔,๓๔๙,๓๐๒.๖๓ บาท
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยแบ่งจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนตามรายละเอียดที่ผู้ฟ้องคดี
แต่ละคนมีสิทธิได้รับเงินคืน

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด
แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเนื่องจากศาลมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นสมาชิกของ
สามสมาคมโรงงานน้ำตาล ได้แก่ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย
และสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยทั้งสามสมาคมดังกล่าวได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖
สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้คืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม
ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวการประชุมครั้งที่
๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ มีมติให้รอฟังคำพิพากษาของศาลแพ่ง ต่อมา
เมื่อศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ ให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว
และคดีถึงที่สุด สามสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายได้มีหนังสือจำนวน ๓ ฉบับ ถึงประธาน
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้คืนภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งต่อมากลุ่มนิติกรได้มีหนังสือแจ้ง
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีมติว่า เครดิตภาษีที่โรงงานได้รับคืน
เนื่องจากภาษีซื้อมากกว่าภาษีขายมิใช่เงินที่จะต้องนำมาแบ่งปันระหว่างชาวไร่อ้อยและ
โรงงานน้ำตาล ประกอบกับในเวลาต่อมาศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาว่าประกาศคณะกรรมการ
อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๑ฯ ที่กำหนดให้เครดิตภาษีหรือเงินที่ได้รับคืน
จากภาษีมูลค่าเพิ่มไปเป็นรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อนำไปใช้ในการ
คำนวณราคาอ้อยขั้นต้นและขั้นสุดท้ายไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอน
ประกาศดังกล่าว กลุ่มนิติกรจึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องพิจารณาคืนเงินจำนวนดังกล่าว
ให้แก่โรงงานน้ำตาลตามข้อเสนอของสามสมาคมโรงงานน้ำตาลทราย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ก็ยังไม่ได้คืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง สามสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายจึงได้มีหนังสือ
ถึงประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนภาษีมูลค่าเพิ่มอีก ซึ่งต่อมา
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘
พิจารณาแล้วมีมติเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเห็นชอบให้
แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

พิจารณาต่อไป ครั้นเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาผลกระทบที่เกิดจากภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่คณะทำงานไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงได้เสนอเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ มีมติให้ถอนระเบียบวาระการพิจารณาเรื่อง การขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม หลังจากนั้นก็ได้มีการประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกเลย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตั้งแต่วันที่ ๑๓/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสียหายแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการพิจารณาเรื่องขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยตลอด ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับสภาพหนี้ภาษีมูลค่าเพิ่มต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าหนี้แล้ว ย่อมทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการถอนระเบียบวาระการพิจารณาเรื่องการคืนเงินเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ จึงทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตั้งแต่วันดังกล่าว อายุความจึงต้องเริ่มนับใหม่โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนหลังจากวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ เป็นต้นมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้มีการพิจารณาเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม เพียงแต่หาข้อยุติไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงสามารถยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ คำสั่งรับคำฟ้องย่อมเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับการยื่นฟ้องในคดีนี้เป็น การฟ้องเพื่อประโยชน์ของโรงงานทั้งหมดหาใช่เพื่อประโยชน์แก่โรงงานใดโรงงานหนึ่ง และประเด็นสุดท้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีความเชื่อโดยตลอดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้มีการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงถือว่ามีเหตุจำเป็นแห่งคดีที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนหรือจ่ายเงินจำนวน ๒,๒๕๔,๓๔๙,๓๐๒.๖๓ บาท พร้อมดอกเบี้ย รวมทั้งให้ชดเชยค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองศาลแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๕/๓๖ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๗ ปี ๒๕๓๖/๓๗ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๗ ปี ๒๕๓๘/๓๙ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๐ ปี ๒๕๓๙/๔๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และปี ๒๕๔๐/๔๑ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๗ วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๓๘ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ และวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำไม่คืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ที่รวมอยู่ในราคาน้ำตาลทราย) ที่นำไปเพิ่มราคาอ้อยขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๓๕/๓๖ ปี ๒๕๓๖/๓๗ ปี ๒๕๓๘/๓๙ ปี ๒๕๓๙/๔๐ และปี ๒๕๔๐/๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทั้งสองกรณีจึงถือว่า วันที่ได้มีการประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายของแต่ละฤดูกาลผลิตในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ หรืออย่างช้าที่สุดในวันที่บริษัท อ. กับพวก รวม ๗ ราย เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแพ่งเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทั้งสองขอที่จะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล โดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว หรือภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความดังกล่าว และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการนำคดีที่ขาดอายุความฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมแล้วตั้งแต่วันที่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลใช้บังคับมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองอีก และไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดี

ทั้งสี่สิบหกไม่อาจยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาเรื่องขอคืนเครดิตภาษีซื้อตามระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาโดยตลอด ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับสภาพหนี้ ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการถอนระเบียบวาระการขอคืนเครดิตภาษีซื้อออกไปจากที่ประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ จึงทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตั้งแต่วันดังกล่าว อายุความจึงต้องเริ่มนับใหม่ โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ เป็นต้นมา การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงอยู่ภายในระยะเวลาการฟ้องคดี นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกันหรือกระทำการใดๆ อันปราศจากข้อสงสัย แสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ และวรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า หลังจากที่สามสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายในฐานะตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้คืนเงินเครดิตภาษีซื้อตามระบบภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้รับสภาพหนี้โดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกหรือได้มีการชำระหนี้บางส่วน หรือชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกแต่อย่างใด หรือกระทำการอื่นใด ตามที่มาตรา ๑๙๓/๑๔ บัญญัติไว้ อันมีผลทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงได้ ทั้งในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ละครั้งจะเห็นได้ว่ากรรมการซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายชาวไร่ อ้อย ฝ่ายโรงงาน และฝ่ายราชการ ก็ยังคงหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้พิจารณาเรื่องขอคืนเครดิตภาษีซื้อ แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็หาได้มีมติที่จะคืนเงินเครดิตภาษีให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหก ดังนั้น เมื่อไม่ได้มีพฤติการณ์หรือการกระทำใดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะทำให้เข้าใจได้ว่าการรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกไม่มีเหตุที่ทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีนี้สะดุดหยุดลง ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกจึงไม่อาจรับฟังได้

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องอ้างว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ คำสั่งรับคำฟ้องยอมเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า การสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว เป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น เมื่อศาลรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาให้ถือว่าคำสั่งรับคำฟ้องดังกล่าวเป็นที่สุด แต่กรณีของคดีนี้เป็นกรณีที่ศาลสำคัญผิด เข้าใจว่าคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเมื่อข้อเท็จจริงมิได้เป็นดังที่เข้าใจ ศาลจึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ได้ส่งไปแล้วมีคำสั่งใหม่ได้ ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบดังกล่าว คดีนี้หาได้เป็นดังกรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาเพราะคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแต่คดีเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นแต่อย่างใดไม่กรณีดังคดีนี้จึงไม่ต้องด้วยข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าวที่ศาลจะเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่ได้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงรับฟังไม่ขึ้น

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

พิพากษายืนและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดในชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

องค์คณะ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายวิชัย ชื่นชมพูนุท นายวิษณุ วรรณฤณ นายนพดล เสงเจริญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๖/๒๕๕๕ (ประชุมใหญ่)

นางเฝียร บุญสุข

ผู้ฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ ๑

กรมทางหลวง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๙ วรรคสอง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๖ วรรคสาม)

ก่อนการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงเดียวกันมีเนื้อที่ ๖ ไร่ ๑ งาน ๙๐ ตารางวา มีรูปที่ดินเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นที่นาที่สวนปันทืออยู่อาศัย โดยผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในที่ดินตลอดทั้งแปลง ส่วนทำเลที่ตั้งที่ดินอยู่ติดถนน ร.พ.ช. ซึ่งเป็นถนนลาดยางมีสาธารณูปโภค (ไฟฟ้า) ใช้แต่เมื่อถูกเวนคืนกลับถูกแบ่งเขตที่ดินไปอยู่ในโซนย่อยที่ ๑.๑๖ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา และโซนย่อยที่ ๑.๑๗ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๖๘ ตารางวา โดยกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในโซนย่อยดังกล่าวแตกต่างกัน จึงไม่สอดคล้องกับสภาพเดิมของที่ดินและความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากการเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดเรื่องการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นไว้ว่า ให้ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราตามที่ระบุไว้ในคำขอ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝาก

ประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นแต่ไม่เกิน อัตราที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ

สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีแสดงความประสงค์ตามที่ระบุไว้ในคำขอว่า ขอดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่นำเงินฝากธนาคารออมสิน และในชั้น การพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาเพิ่มค่าทดแทนที่ดินเป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ถือว่าถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึง แผลเจตนาของผู้ฟ้องคดีได้ว่ามีความประสงค์ที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในเรื่องการจ่ายดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๔๖๗๐ เนื้อที่ ๖ ไร่ ๑ งาน ๙๐ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลหัวไทร อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้าง ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๘ สายนครศรีธรรมราช – นาทวี ตอนทางเลี่ยงเมืองหัวไทร ตัดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี เนื้อที่ ๓ ไร่ ๑ งาน ๔๐ ตารางวา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ในสองราคา คือ ส่วนที่หนึ่ง เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา จ่ายค่าทดแทนไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท และส่วนที่สอง เนื้อที่ ๒ ไร่ ๖๘ ตารางวา จ่ายค่าทดแทนไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท รวมเงิน ค่าทดแทนทั้งสิ้น ๓๑๑,๔๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับราคาค่าทดแทนดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เพิ่มเงิน ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งให้ผู้ฟ้องคดีจากไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท และที่ดินส่วนที่สองจากไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เงินค่าทดแทนดังกล่าวยังมีราคาต่ำเกินไป เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีติดกับถนนเร่งรัด พัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) ซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ และที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนมีบ้านของ บุตรผู้ฟ้องคดีปลูกอาศัยอยู่ มีระบบสาธารณูปโภคใช้อยู่ก่อนแล้ว อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับ ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในบริเวณดังกล่าว มีราคาที่ต่างกับค่าทดแทนที่ดิน ของผู้ฟ้องคดี และมีการซื้อขายกันเป็นแปลง ไม่ใช่เป็นโฉนด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งเพิ่มจากราคาไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท เป็นราคาไร่ละ

๑๒๐,๐๐๐ บาท และที่ดินส่วนที่สองเพิ่มจากราคาไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาไร่ละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่น่าเงินฝากธนาคารออมสิน

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๘ สายนครศรีธรรมราช - นาทวี ตอนทางเลี่ยงเมืองหัวไทร พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นจำนวนเนื้อที่ ๓ ไร่ ๑ งาน ๔๐ ตารางวา โดยในการกำหนดเงินค่าทดแทน คณะกรรมการกำหนดราคา ค่าทดแทนเบื้องต้นได้แบ่งที่ดินเป็นโซนตามเขตตำบล โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในโซนย่อยที่ ๑.๑๖ และโซนย่อยที่ ๑.๑๗ ที่ดินในโซนดังกล่าวไม่มีการซื้อขายที่ดินที่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม คณะกรรมการจึงกำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ โดยที่ดินในโซนย่อยที่ ๑.๑๖ ราคาไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท และที่ดินในโซนย่อยที่ ๑.๑๗ ราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้อุทธรณ์แต่ละราย คือ (๑)... (๓) ที่ดินที่เสียประโยชน์จากการเวนคืน เช่น ถูกเวนคืนหมดทั้งแปลงหรือถูกเวนคืนแล้วที่ดินเหลือน้อยหรือใช้ประโยชน์ได้จำกัด หรือถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือรูปร่างไม่ดี เห็นควรเพิ่มค่าทดแทนตามความเหมาะสมของแต่ละราย ฯลฯ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนเกินครึ่ง ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่สองฝั่งถนนเป็นรูปสามเหลี่ยมสองรูป จึงมีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๐ ของเงินค่าทดแทนเบื้องต้น โดยเพิ่มจากไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท และจากไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๓ เงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นถูกต้องและเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า ก่อนการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นที่ดินแปลงเดียวกัน มีเนื้อที่ ๖ ไร่ ๑ งาน ๙๐ ตารางวา มีรูปที่ดินเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นที่นาที่สวนปนนที่อยู่อาศัย โดยผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ที่ดินในสภาพเดียวกันทั้งแปลง ส่วนทำเลที่ตั้งที่ดินอยู่ติดถนนลาดยาง มีสาธารณูปโภคใช้ (ไฟฟ้า) แต่เมื่อถูกเวนคืนที่ดินแล้วนอกจากที่ดินจะถูกเวนคืนเกินครึ่ง ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังถูกแบ่งแยกเป็นรูปสามเหลี่ยมทั้งสองแปลง ใช้ประโยชน์ได้จำกัด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่หนึ่ง เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา ไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท

และที่ดินส่วนที่สอง เนื้อที่ ๒ ไร่ ๖๘ ตารางวา ไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท จึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเดียวกันจึงควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่หนึ่ง เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา ในอัตราค่าทดแทนที่เท่ากับที่ดินส่วนที่สอง จากอัตราไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดิน ข้อ ๑ ที่กำหนดว่า ที่ดินที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งเหมือนกัน ควรกำหนดเงินค่าทดแทนให้เท่ากัน ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้เงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มในส่วนที่หนึ่ง เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา เป็นเงินจำนวน ๒๘,๓๒๐ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินดังกล่าว เป็นผู้มีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มดังกล่าว แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นับตั้งแต่วันที่ผู้อำนวยการศูนย์สร้างทางสงขลา ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินค่าทดแทนเบื้องต้นไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาสงขลา ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว จึงไม่มีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มจำนวน ๒๘,๓๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินแต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในจำนวนเงินที่เพิ่มดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ผู้อำนวยการศูนย์สร้างทางสงขลา ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินค่าทดแทนเบื้องต้นไปฝากธนาคารออมสิน สาขาสงขลา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗๐๘ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้อุทธรณ์แต่ละราย โดยข้อ (๓) กำหนดว่า ที่ดินที่เสียประโยชน์จากการเวนคืน เช่น ถูกเวนคืนหมดทั้งแปลง หรือถูกเวนคืนแล้วที่ดินเหลือน้อยหรือใช้ประโยชน์ได้จำกัด หรือถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือรูปร่างไม่ดี เห็นควรเพิ่มค่าทดแทนตามความเหมาะสมของแต่ละราย และเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนเกินครึ่ง ที่ดินส่วนที่เหลือสองฝั่งถนนเป็นรูปสามเหลี่ยมสองรูป จึงมีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๐ ของเงินค่าทดแทนเบื้องต้น ที่ศาลปกครองชั้นต้น

ได้พิจารณาเพิ่มค่าทดแทนที่ดินในส่วนแรกจึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มโดยตลาดเคลื่อนจากหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้อุทธรณ์แต่ละราย คือ (๑) ที่ดินที่มีสภาพและที่ตั้งเหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน เห็นควรกำหนดค่าทดแทนให้เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน หรือกำหนดค่าทดแทนให้ลดหลั่นตามความเหมาะสม และวรรคสอง ที่ดินที่ได้รับค่าทดแทนเบื้องต้นไม่สอดคล้องกับสภาพที่ตั้งของที่ดิน เช่น ที่ดินติดทางสาธารณประโยชน์ แต่ได้รับค่าทดแทนเท่ากับที่ดินไม่ติดทาง เห็นควรกำหนดค่าทดแทนให้สอดคล้องกับสภาพที่ตั้งของที่ดิน... (๓) ที่ดินที่เสียประโยชน์จากการเวนคืน เช่น ถูกเวนคืนหมดทั้งแปลงหรือถูกเวนคืนแล้วที่ดินเหลือน้อยหรือใช้ประโยชน์ได้จำกัด หรือถูกเวนคืนแล้วที่ดินส่วนที่เหลือรูปร่างไม่ดี เห็นควรเพิ่มค่าทดแทนตามความเหมาะสมของแต่ละราย ฯลฯ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนเกินครึ่ง ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่สองฝั่งถนนเป็นรูปสามเหลี่ยมสองรูป จึงมีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๐ ของเงินค่าทดแทนเบื้องต้น โดยเพิ่มจากไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท และจากไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๓ นั้น เห็นว่าเมื่อพิจารณารูปแผนที่ที่ดินจำนวนเนื้อที่และสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งก่อนและหลังการเวนคืนที่ดินแล้วเห็นว่า ก่อนการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงเดียวกันมีเนื้อที่ ๖ ไร่ ๑ งาน ๙๐ ตารางวา มีรูปที่ดินเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นที่นาที่สวนปันท้อยอาศัย โดยผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในที่ดินตลอดทั้งแปลง ส่วนทำเลที่ตั้งที่ดินอยู่ติดถนน ร.พ.ช. ซึ่งเป็นถนนลาดยางมีสาธารณูปโภค (ไฟฟ้า) ใช้ แต่เมื่อถูกเวนคืนกลับถูกแบ่งเขตที่ดินไปอยู่ในโซนย่อยที่ ๑.๑๖ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา และโซนย่อยที่ ๑.๑๗ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๖๘ ตารางวา โดยกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในโซนย่อยดังกล่าวแตกต่างกัน จึงไม่สอดคล้องกับสภาพเดิมของที่ดินและความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากการเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าเมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเดียวกันจึงให้กำหนดเงินค่าทดแทน

ที่ดินในส่วนที่หนึ่งเนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา ในอัตราค่าทดแทนที่เท่ากับที่ดินส่วนที่สอง จากอัตราไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ ของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่ม ในส่วนที่หนึ่ง เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา เป็นเงินจำนวน ๒๘,๓๒๐ บาท นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วย เมื่อศาลวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น และผู้ฟ้องคดีได้ แสดงความประสงค์การได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปรากฏในคำขอว่า ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งเพิ่มแก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่นำเงินฝากธนาคารออมสิน จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ศาลจะกำหนดดอกเบี้ยตามที่ผู้ฟ้องคดีแสดงความประสงค์ไว้ในคำขอ หรือตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดเรื่องการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นไว้ว่า ให้ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราตามที่ระบุไว้ในคำขอ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี จึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของ ธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นแต่ไม่เกินอัตราที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ

สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีแสดงความประสงค์ตามที่ระบุไว้ในคำขอว่า ขอดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่นำเงินฝากธนาคารออมสิน และในชั้น การพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาเพิ่มค่าทดแทนที่ดินเป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ถือว่าถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงแปลเจตนา ของผู้ฟ้องคดีได้ว่ามีความประสงค์ที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินอัตราสูงสุด ของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในเรื่องการจ่ายดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อำนวยการ ศูนย์สร้างทางสงขลา ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเงินค่าทดแทนเบื้องต้น ไปฝากธนาคารออมสิน สาขาสงขลา เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งวันดังกล่าวมีผลทำให้

กรรมสิทธิ์โอนไปเป็นของรัฐและเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองและให้ใช้ประโยชน์ใน อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มจำนวน ๒๘,๓๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำ ของธนาคารออมสิน แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในจำนวนเงินที่เพิ่มดังกล่าว นับแต่วันที่ ผู้อำนวยการศูนย์สร้างทางสงขลา ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมทางหลวงนำเงิน ค่าทดแทนเบื้องต้นไปฝากธนาคารออมสิน สาขาสงขลา จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มจำนวน ๒๘,๓๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด ของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในจำนวนเงินที่เพิ่มดังกล่าว นับแต่วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

องค์คณะ นายนพดล เสงเจริญ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายไพฑูรย์ เสียงก้อง นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายรารุช ศิริยุทธวัฒนา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๑ - ๕๑๒/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

พันเอก เกรียงยุทธอง แน่นหนา

ผู้ฟ้องคดี

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๑

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๒

อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

(ผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะและ

ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานสถานพยาบาล

และการประกอบโรคศิลปะ เดิม) ที่ ๓

กระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ (มาตรา ๒๕ (๓))

กฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕
(ข้อ ๓ วรรคสอง)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติงานอยู่ที่กรมแพทย์ทหารบกในตำแหน่งหัวหน้าแผนกเวชศาสตร์การbin ต้องปฏิบัติราชการในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ตั้งแต่เวลา ๗.๓๐ นาฬิกา ถึง ๑๕.๓๐ นาฬิกา ดังนั้น ในระหว่างเวลาราชการซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของโรงพยาบาล ม. ได้ และในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเวลาที่มีผู้ป่วยมารับบริการจากโรงพยาบาล ม. จำนวนมากกว่าในช่วงนอกเวลาราชการ หากเกิดกรณีฉุกเฉินหรือกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ดำเนินการสถานพยาบาลดังกล่าวได้อย่างทันที่แม้มาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ จะบัญญัติให้มีผู้ดำเนินการแทนได้ แต่ก็ให้ดำเนินการแทนได้ชั่วคราวไม่เกินเก้าสิบวันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ได้โดยใกล้ชิด ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลตาม

มาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้เปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. จากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่นและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยื่นตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงไม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการของโรงพยาบาล ม. ได้โดยใกล้ชิด ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากมีหน้าที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ที่กรมแพทยทหารบกในเวลาราชการ และยังคงมีหน้าที่ปฏิบัติราชการประจำดังกล่าวต่อเนื่องตลอดมาจนกระทั่งยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงเป็นผู้ที่ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด และไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลได้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับในขณะที่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตนั้น กฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เมื่อข้อ ๓ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ต้องมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์ และกฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ขัดต่อกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ที่กรมแพทยทหารบกในเวลาราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิบัติงานในสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตการเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยื่นตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงไม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐/๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า บริษัท ม. ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ตั้งสถานพยาบาลชื่อ โรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ และผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้รับการต่ออายุใบอนุญาตมาโดยตลอด ซึ่งในครั้งสุดท้ายจะครบกำหนดระยะเวลาการอนุญาตในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลมงกุฎวัฒนะ

เป็นบุคคลอื่น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด ตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนผู้ดำเนินการโรงพยาบาลมกุฏวิมลนะ ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้ง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยรอบคอบแล้วเห็นว่า ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลจะต้องสามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด เพื่อที่จะสามารถควบคุมบริหารและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการให้บริการรักษาพยาบาลได้อย่างทันทั่วทั้งที่ในทุกเวลาที่สถานพยาบาล เปิดให้บริการ จึงไม่อาจกลับคำวินิจฉัยได้ และคำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นที่สุดแล้วตามนัย มาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังไม่มีหลักเกณฑ์การวัดความสามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลที่เชื่อถือได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการใช้เหตุผลที่กว้าง ๆ เพียงด้านเดียว อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และสร้างภาระให้กับผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ เพราะผู้ฟ้องคดีมีความสามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลดังกล่าวโดยใกล้ชิด เนื่องจากในระหว่างวันเวลาราชการ ตั้งแต่ ๘ นาฬิกา ถึง ๑๗ นาฬิกา ซึ่งคิดเป็นปริมาณร้อยละ ๒๖.๘ ของชั่วโมงทำการทั้งสิ้น ของโรงพยาบาลมกุฏวิมลนะจะมีจำนวนผู้ป่วยคิดเป็นปริมาณร้อยละ ๔๔.๓ และจะอยู่ในความรับผิดชอบของพลโท อ. ประธานบริษัฑ ม. ส่วนนอกเวลาราชการระหว่าง ๑๗ นาฬิกา ถึง ๘ นาฬิกา ของวันถัดไปและวันเสาร์ถึงวันอาทิตย์ คิดเป็นปริมาณเวลาร้อยละ ๗๓.๒ ของชั่วโมงทำการทั้งสิ้นของโรงพยาบาลมกุฏวิมลนะ จะมีจำนวนผู้ป่วยคิดเป็นปริมาณร้อยละ ๕๕.๗ ซึ่งจะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งลักษณะการทำการของโรงพยาบาลของรัฐและโรงพยาบาลเอกชนมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ โรงพยาบาลของรัฐจะมีผู้ป่วยมาใช้บริการในวันเวลาราชการมาก และนอกเวลาราชการจะมีผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติงานไม่มากนัก ซึ่งตรงข้ามกับโรงพยาบาลเอกชนที่จะมีผู้ป่วยมาใช้บริการในวันเวลานอกราชการจำนวนมาก และนอกเวลาราชการจะมีผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติงาน

ในโรงพยาบาลจำนวนมาก เพราะผู้ประกอบการวิชาชีพเหล่านี้จะมาจากโรงพยาบาลอื่น เพื่อปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลเอกชนในช่วงนอกเวลาราชการ ดังนั้น สำหรับโรงพยาบาลเอกชน ช่วงนอกเวลาราชการจึงเป็นช่วงเวลาที่มีความเสี่ยงสูงกว่าช่วงเวลาราชการ เพราะจะมีผู้ป่วยมาใช้บริการจำนวนมาก การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการและต้องปฏิบัติหน้าที่ดำเนินการโรงพยาบาลมณฑลวิเศษในช่วงเวลานอกเวลาราชการจึงไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ และไม่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้โรงพยาบาลมณฑลวิเศษเปลี่ยนแปลงผู้ดำเนินการจากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่น สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปฏิบัติต่อผู้ดำเนินการสถานพยาบาลอื่นโดยให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลที่ไม่ใช่ข้าราชการส่งข้อมูลที่แสดงความสามารถในการควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้ใกล้ชิดตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังเช่นที่ปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี เพื่อแสดงว่าไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี และให้ความคุ้มครองและป้องกันการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวภายหลังจากการฟ้องคดีนี้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีและสถานพยาบาล

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เสนอแนะให้โรงพยาบาลมณฑลวิเศษเปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาล แต่โรงพยาบาลมณฑลวิเศษ มิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งให้โรงพยาบาลมณฑลวิเศษเปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลภายใน ๓๐ วัน ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการสถานพยาบาลได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่าไม่ควรให้ข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใดดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนเกิน ๑ แห่ง เพื่อไม่ให้เป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการใช้เวลาราชการในการดำเนินงานส่วนตัว และไม่ควรให้ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน เพราะผู้ที่ทำงานเต็มเวลายังสถานที่หนึ่งแล้วก็ไม่ควรทำงานเต็มเวลาอีกสถานที่หนึ่งได้ กรณีของผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการทหารที่ต้องปฏิบัติราชการที่กรมแพทย์ทหารบก ไม่ต่ำกว่าวันละ ๘ ชั่วโมง ระหว่างเวลา ๘.๓๐ นาฬิกา ถึง ๑๖.๓๐ นาฬิกา จึงไม่สามารถที่จะควบคุมสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการโดยเหมาะสมแล้ว จึงมีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้

ผู้ฟ้องคดีทราบ นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการโรงพยาบาล มงกุฏวิวัฒนะตาม พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๐๔ อันเป็นกฎหมายฉบับเก่า และตาม พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๙ (๓) ได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไว้เพียงว่าต้องเป็นผู้ที่อาจควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้ โดยใกล้ชิด ดังนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นข้าราชการ แต่ก็ได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ดำเนินการโรงพยาบาลมงกุฏวิวัฒนะได้ ต่อมา เมื่อมีการใช้บังคับ พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไว้แตกต่างจาก พระราชบัญญัติฉบับเก่าที่ถูกยกเลิกไป กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลต้องเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลจึงต้องพิจารณาถึงความสามารถในการควบคุมดูแลของบุคคลนั้นด้วยว่าสามารถดูแลได้โดยใกล้ชิดหรือไม่ โดยดำเนินการตรวจสอบในลักษณะของคณะกรรมการและคณะทำงานแล้วนำเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจอนุญาต ส่วนการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้โดยไม่ตรวจสอบเรื่องคุณสมบัติอย่างเคร่งครัด เนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีกฎกระทรวงใช้บังคับในเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ได้กระทำการในลักษณะของการเลือกปฏิบัติดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด

คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๐๘/๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ได้ร่วมกันละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีในการประกอบอาชีพเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล และละเมิดต่อเวลาในการดำรงชีวิตตามปกติสุข โดยผู้ฟ้องคดีต้องเสียเวลาเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นจำนวน ๑,๑๗๓ ชั่วโมง ซึ่งคิดเป็นค่าเสียหายทั้งสิ้น ๘,๗๙๗,๕๐๐ บาท นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใจผิดว่าการเป็นข้าราชการเป็นคุณสมบัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องมาเป็นลำดับ และจากการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผลทำให้บริษัท ม. ตัดสินใจจำยอมเปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลจากผู้ฟ้องคดีเป็นพลโท อ. ทั้งนี้ เพราะได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากผลประกอบการมีอัตราการด้อยลงร้อยละ ๒๕.๕ อันเป็นเพราะโรงพยาบาลมงกุฏวิวัฒนะไม่มีหลักฐานใบอนุญาตเพื่อประกอบการเบิกค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ใช้บริการ จึงทำให้สูญเสียผู้ใช้บริการ รวมทั้งไม่สามารถเรียกเก็บหนี้จากลูกหนี้ได้และไม่มีหลักฐานสำคัญในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์สำคัญบางรายการได้

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีการละเมิดดังกล่าวเป็นผลที่เกิดจากการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีรายละเอียดของข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับข้อเท็จจริงในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐/๒๕๔๕ ทั้งหมด ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามกฎหมายในการต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย ณ วันฟ้องเป็นจำนวนเงิน ๑๘,๙๒๑,๘๓๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไปจนถึงวันชำระ พร้อมทั้งขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนอื่นตั้งแต่วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไปจนถึงวันชำระ ได้แก่ (๑) รายได้ที่สูญหายไปวันละ ๓,๓๘๓ บาท (๒) เวลาที่ครอบครัวที่ต้องสูญหายไปวันละ ๒๒,๕๐๐ บาท (๓) เวลาที่เสียไปเพื่อการไต่สวน/พิจารณาคดีครั้งละ ๓๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีขอสงวนสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอื่นจนกว่าจะทราบความเสียหายชัดเจนเป็นระยะเวลา ๒ ปี หลังจากตัดสินชี้ขาด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามมาตรา ๒๘ แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเลิกกระทำการพยายามเปลี่ยนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะมาตั้งแต่ก่อตั้ง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๐๘/๒๕๔๖ ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องนั้นถือเป็นการฟ้องซ้อน กล่าวคือ ก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เคยฟ้องปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับพวกรวม ๓ คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐/๒๕๔๕ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกันมาฟ้องอีก จึงเป็นฟ้องซ้อนต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกทั้งยังเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ซึ่งแจ้งความสามารถในการควบคุมดูแลสถานพยาบาล ย่อมแสดงว่าช่วงระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องยังศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งล่วงเลยกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันรู้ถึงเหตุแห่งการละเมิดแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมาย นอกจากนี้ การฟ้องในคดีนี้เป็นเหตุส่วนตัวโดยแท้ หากใช้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่หาได้ขัดต่อบทกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ศาลปกครองพิพากษาว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการทหารปฏิบัติราชการอยู่ที่กรมแพทย์ทหารบก ดังนั้น ในระหว่างเวลาราชการซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของโรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะได้ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวหากเกิดกรณีฉุกเฉินหรือกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ดำเนินการสถานพยาบาลดังกล่าวได้อย่างทันท่วงทีด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีนี้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถควบคุมดูแลกิจการของโรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะได้โดยใกล้ชิด อันเป็นผลทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนผู้ดำเนินการโรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์โดยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นขณะที่กฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยกฎกระทรวงข้อ ๓ วรรคสอง ได้กำหนดว่าในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ต้องมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์ จึงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องตกอยู่ภายในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตการเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นด้วยกับการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน และเมื่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนผู้ดำเนินการโรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะและที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตการเป็นผู้ดำเนินการโรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะ รวมทั้งการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในทั้งสองประเด็นข้างต้น เป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีจึงไม่อาจถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี สำหรับคำฟ้องในส่วนที่กล่าวอ้างว่า การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเลือกปฏิบัตินั้น เห็นว่า ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างโดยไม่มีการนำสืบข้อเท็จจริงให้ศาลพิจารณาแต่อย่างใด ส่วนคำขอในประเด็นอื่นของผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า ถ้าผู้ดำเนินการพ้นจากหน้าที่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกินเจ็ดวัน ผู้รับอนุญาตอาจมอบหมายให้บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ ดำเนินการแทนได้ ไม่เกินเก้าสิบวัน ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้อนุญาตทราบภายในสามวัน นับแต่วันที่เข้าดำเนินการแทน ดังนั้น กรณีผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเวลาราชการในระหว่างวันจันทร์ถึงวันศุกร์เวลา ๗.๓๐ นาฬิกา ถึง ๑๕.๓๐ นาฬิกา จึงมอบหมายให้พลโท อ. ซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นผู้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนได้ และการมอบหมายดังกล่าวทำให้ตลอดเวลาทำการ ๒๔ ชั่วโมง ของโรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะได้รับการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดและไม่เคยประสบปัญหาแต่อย่างใด ทั้งยังได้รับการรับรองจากองค์กรต่างๆ ว่าโรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะมีคุณภาพดีมากตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นกฎกระทรวงที่ขัดต่อ พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากร่างขึ้นโดยบุคคลซึ่งไม่ใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ผ่านองค์ประชุมคณะกรรมการสถานพยาบาลที่ขอด้วยกฎหมายขัดต่อมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากสาระในหมวด ๑ ได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและข้าราชการ พนักงานของรัฐ ในการประกอบอาชีพจึงขัดต่อมาตรา ๒๙ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยข้อ ๓ ของหมวดนี้กำหนดว่า ต้องมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน ในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์ เนื่องจากความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในห้วงเวลาราชการจะน้อยกว่าเวลานอกราชการ ดังนั้น การกำหนดให้มีความสามารถในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน ในเวลาสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์นั้นจึงไม่เพียงพอที่จะกล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๒๕ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ และการที่ข้อ ๔ ของหมวดนี้กำหนดว่า ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับวันเวลาที่ผู้นั้นได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลอื่นไว้แล้ว หรือต้องไม่ซ้ำซ้อนกับวันเวลาที่ผู้นั้นเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลอื่น หรือไม่ซ้ำซ้อนกับวันเวลาที่ผู้นั้นปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งเห็นได้ว่าขัดต่อมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่าไม่เป็นผู้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วสองแห่ง แต่กรณีที่เป็นผู้ดำเนินการประเภทที่รับผู้ป่วย

ไว้ค้างคืนอยู่แล้วแห่งหนึ่งจะอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน
อีกแห่งหนึ่งไม่ได้ ซึ่งหมายถึง บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามผู้ดำเนินการสถานพยาบาลซ้ำซ้อน
ในทุกกรณีแต่อย่างใด นอกจากนี้ กฎกระทรวงดังกล่าวยังกำหนดขั้นตอนและวิธีการต่อ
ใบอนุญาตการเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลผิวด้านขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ
ที่กำหนดไว้ โดยการยกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขออนุญาตและการออกใบอนุญาต
ที่ออกตามความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ในการต่อใบอนุญาตตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งที่พระราชบัญญัติ
ดังกล่าวมิได้บัญญัติให้สามารถนำหลักเกณฑ์ต่างมารากันมาใช้แทนกันได้แต่อย่างใด
ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยไต่สวนข้อเท็จจริงต่อหน้าองค์คณะตุลาการและคู่กรณี
ในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ เพื่อความยุติธรรม รับค่าแกลงเป็นหนังสือของ
ผู้ฟ้องคดีทุกประเด็น เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้โรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะ
เปลี่ยนแปลงผู้ดำเนินการจากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่น และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่ออายุ
ใบอนุญาตผู้ดำเนินการสถานพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด
เพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งหมดหรือ
เฉพาะหมวด ๑ ข้อ ๓ และข้อ ๔ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามค่าฟ้องคดี
และค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมในชั้นอุทธรณ์รวม ๑,๔๖๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕
ตั้งแต่วันอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ และขอยกเว้นหรือคืนค่าธรรมเนียมศาล
ในชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล
พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลของ
ผู้อนุญาตจะต้องปรากฏว่าผู้ขอรับใบอนุญาต... (๓) เป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการ
สถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการ
ประจำปฏิบัติงานอยู่ที่กรมแพทยทหารบกในตำแหน่งหัวหน้าแผนกเวชศาสตร์การบิน
ต้องปฏิบัติราชการในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ตั้งแต่เวลา ๗.๓๐ นาฬิกา ถึง ๑๕.๓๐ นาฬิกา
ดังนั้น ในระหว่างเวลาราชการซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อม
ไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของโรงพยาบาล ม. ได้ และในช่วงเวลา
ดังกล่าวเป็นเวลาที่มีผู้ป่วยมารับบริการจากโรงพยาบาล ม. จำนวนมากกว่าในช่วงนอก
เวลาราชการ หากเกิดกรณีฉุกเฉินหรือกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ดำเนินการ
สถานพยาบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ
ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลดังกล่าวได้อย่างทันท่วงที แม้มตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว จะบัญญัติให้มีผู้ดำเนินการแทนได้ แต่ก็ให้ดำเนินการแทนได้ชั่วคราวไม่เกินเก้าสิบวันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ได้โดยใกล้ชิด ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้เปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. จากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงไม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการของโรงพยาบาล ม. ได้โดยใกล้ชิด ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากมีหน้าที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ที่กรมแพทยทหารบกในเวลาราชการ และยังคงมีหน้าที่ปฏิบัติราชการประจำดังกล่าวต่อเนื่องตลอดมาจนกระทั่งยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงเป็นผู้ที่ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด และไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลได้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับในขณะที่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตนั้น กฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เมื่อข้อ ๓ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ต้องมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์ และกฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ขัดต่อกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ที่กรมแพทยทหารบกในเวลาราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิบัติงานในสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตการเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงไม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้เปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาลโรงพยาบาล ม. จากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่น และคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำ

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔
จึงไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ชอบแล้ว
พิพากษายืน

องค์คณะ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท นายวรารุจ ศิริยุทธ์วัฒนา นายสมชาย งามวงศ์ชน
นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายมนูญ ปุญญกริยากร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๐/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

นายเกริกชัย ซอโสติกุล

ผู้ฟ้องคดี

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่ ๑

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์

และตลาดหลักทรัพย์ ที่ ๒ กับพวกรวม ๙ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๙)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกเอกสารข่าวให้สมาชิกผ่อนปรนการปฏิบัติตามประกาศเกี่ยวกับการบังคับขายหลักทรัพย์นั้น แม้อาจจะเป็นมูลเหตุจูงใจประการหนึ่งที่ทำให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธ. และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ อ. ไม่บังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ในเมื่อการขอความร่วมมือด้วยการออกเอกสารข่าวดังกล่าวมิได้มีสภาพบังคับใดๆ บริษัททั้งสองจึงไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามมาตรการผ่อนปรนดังกล่าว และการที่บริษัททั้งสองจะบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และเมื่อใด เป็นเรื่องที่บริษัทดังกล่าวจะตัดสินใจเอง ดังนั้น การที่บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองไม่บังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงมิได้เป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการออกข่าวสารผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีอีกแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าไม่เห็นพ้องด้วยที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เป็นการโต้แย้งเหตุผลในคำพิพากษาในปัญหาข้อกฎหมายที่ควรได้รับการวินิจฉัย ซึ่งจากข้อกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีหยิบยกขึ้นในคำอุทธรณ์นั้น จะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์และบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกของตลาดหลักทรัพย์ และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์ คณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น มาตรา ๑๙ แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต. และปฏิบัติงานอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต. นั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ไปด้วย เพราะอำนาจกำกับดูแลจะมีได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เปิดบัญชีประเภทกั๊ยมเงินเพื่อซื้อขายหลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกัน (มาร์จิ้น) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธ. และบริษัท อ. ซึ่งเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายหลักทรัพย์แต่งตั้งและมอบอำนาจให้บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองเป็นตัวแทนและนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนในการให้กั๊ยมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกัน ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๕ โดยข้อ ๔ (๓) และ (๔) ของประกาศดังกล่าวกำหนดว่า ในกรณีหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันมีมูลค่าลดลงจนทำให้อัตราส่วนระหว่างมูลค่าของหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันรวมกับทรัพย์สินที่วางเป็นประกัน หักด้วยหนี้ต่อมูลค่าของหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันมีอัตราส่วนต่ำกว่าร้อยละ ๓๕ ให้สมาชิกดำเนินการเรียกให้ผู้กั๊ยมเงินนำทรัพย์สินมาวางเป็นประกันเพิ่มจนทำให้อัตราส่วนดังกล่าวไม่ต่ำกว่าอัตราที่ตลาดหลักทรัพย์กำหนด ทั้งนี้ โดยไม่ช้ากว่าวันทำการถัดจากวันที่อัตราส่วนต่ำกว่าร้อยละ ๓๕ และในกรณีหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันมีมูลค่าลดลงจนทำให้อัตราส่วนข้างต้นเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ให้สมาชิกดำเนินการบังคับขายหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันได้ใน วันทำการถัดจากวันที่อัตราส่วนเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ในจำนวนที่ไม่ทำให้อัตรา

ดังกล่าวต่ำกว่าร้อยละ ๓๕ และให้สมาชิกแจ้งการขายหลักทรัพย์ดังกล่าวเป็นหนังสือไปยังผู้กู้ยืมเงินภายในวันทำการถัดจากวันที่ได้ขายหลักทรัพย์นั้น และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนในการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกัน (ฉบับที่ ๕) ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๘ เพื่อแก้ไขจำนวนอัตราส่วนตามข้อ ๔ (๓) และ (๔) ของประกาศ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๕ เป็นร้อยละ ๒๕ และร้อยละ ๑๕ ตามลำดับ และได้มีประกาศฯ (ฉบับที่ ๖) ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ และประกาศฯ (ฉบับที่ ๘) ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ขยายระยะเวลาการบังคับใช้ประกาศดังกล่าวไปจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ และวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๙ บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักทรัพย์มาวางเป็นประกันเพิ่มตามนัยของประกาศข้างต้นและแจ้งด้วยว่า หากอัตราส่วนลดลงเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองมีความจำเป็นจะต้องขายหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันของผู้ฟ้องคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะลงทุนเพิ่ม จึงมิได้นำหลักทรัพย์ไปวางเป็นประกันเพิ่ม จนกระทั่งอัตราส่วนได้ลดลงเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ แต่บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองกลับไม่ดำเนินการบังคับขายหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันของผู้ฟ้องคดีตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยได้มีการบังคับขายหลักทรัพย์ดังกล่าวในภายหลังเมื่ออัตราส่วนระหว่างมูลค่าของหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันหักด้วยหนี้ต่อมูลค่าของหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันมีอัตราส่วนลดลงเท่ากับ (ร้อยละ) ติดลบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นหนี้บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองอีกจำนวนหลายเท่าตัว ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองได้ปฏิบัติตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วผู้ฟ้องคดีจะไม่เป็นหนี้ เพราะสามารถนำเงินที่ได้จากการบังคับขายหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันของผู้ฟ้องคดีมาหักชำระหนี้ได้ทั้งหมดและยังมีเงินเหลือจำนวนหนึ่งคืนแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองมิได้ปฏิบัติตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำผิดต่อกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยลงโทษบริษัทหลักทรัพย์ที่ฝ่าฝืนหรือมิได้ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวมาแล้วหลายแห่ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๒ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สอบสวนพฤติกรรมและพิจารณาลงโทษบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองในการกระทำที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือชี้แจงผู้ฟ้องคดีว่า ในช่วงเวลาที่เกิดกรณีของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีเอกสารข่าวตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๔๖/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๙ และฉบับที่ ๔๗/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ประกาศให้บริษัทสมาชิกสามารถพิจารณาผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ของลูกค้าได้ตามความเหมาะสม และบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองแจ้งว่า

ได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามสัญญาซื้อขายหลักทรัพย์ระหว่างบริษัทกับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ไม่พิจารณา ลงโทษบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองในความผิดที่ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการพิจารณา สอบสวนพฤติกรรมและลงโทษบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสอง และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สอบสวนและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนโยบายให้บริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ของลูกค้า และไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจพิจารณาผ่อนปรนการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นเพื่อรักษาระบบโดยรวมของการซื้อขายหลักทรัพย์ได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและขัดกับกฎหมาย จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓ และลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ได้แย้งคัดค้านการพิจารณาดังกล่าว แต่ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๙ เป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่กำกับดูแลบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองให้ปฏิบัติตามข้อกำหนด เมื่อพบว่ามี การกระทำ ความผิดก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการลงโทษตามอำนาจหน้าที่ แต่กลับละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เพราะหากมีการลงโทษบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองตามอำนาจหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสอง แต่เนื่องจากมีการละเลยต่อหน้าที่ จึงเป็นเหตุให้บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองฟ้องเรียกหนี้คืนตามสัญญาตัวแทนนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์จากผู้ฟ้องคดีต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้รวม ๔ คดี และยังถูกบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ว. เรียกหนี้คืนจากผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีและวงศ์ตระกูลเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติคุณ และทางทำมาหาได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ร่วมกันและแทนกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๐๓๓,๘๑๗,๗๙๐.๖๘ บาท และชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ และคำฟ้องในประเด็นที่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดผู้ฟ้องคดี

จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่พิจารณาลงโทษบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธ. และบริษัท
 เงินทุนหลักทรัพย์ อ. ไว้พิจารณา คงเหลือแต่การยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒
 ในประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผ่อนปรน
 การปฏิบัติตามประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนในการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อ
 หลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกันฯ โดยมีขอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณาเท่านั้น
 ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์ ต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยื่นตามคำสั่ง
 ของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๓๔
 และข้อ ๓๕ ของข้อบังคับดังกล่าวออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วน
 ในการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกัน ลงวันที่ ๑๖
 ตุลาคม ๒๕๓๕ โดยข้อ ๔ (๓) ของประกาศดังกล่าวกำหนดว่า ในกรณีที่หลักทรัพย์ที่วาง
 เป็นประกันรวมกับทรัพย์สินที่วางเป็นประกันมีมูลค่าลดลงจนทำให้อัตราส่วนระหว่าง
 มูลค่าของหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันรวมกับทรัพย์สินที่วางเป็นประกันหักด้วยหนี้
 ต่อมูลค่าของหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันมีอัตราส่วนต่ำกว่าร้อยละ ๓๕ ให้สมาชิก
 ดำเนินการเรียกให้ผู้กู้ยืมเงินนำทรัพย์สินมาวางเป็นประกันเพิ่มจนทำให้อัตราส่วนดังกล่าว
 ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ตลาดหลักทรัพย์กำหนด ทั้งนี้ โดยไม่ช้ากว่าวันทำการถัดจากวันที่
 อัตราส่วนดังกล่าวต่ำกว่าร้อยละ ๓๕ และข้อ ๔ (๔) ของประกาศฉบับเดียวกันกำหนดว่า
 ในกรณีที่หลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันมีมูลค่าลดลงจนทำให้อัตราส่วนตามข้อ ๔ (๓) เท่ากับ
 หรือต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ให้สมาชิกดำเนินการบังคับขายหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันได้
 ในวันทำการถัดจากวันที่อัตราส่วนเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ในจำนวนที่ไม่ทำให้อัตรา
 ดังกล่าวต่ำกว่าร้อยละ ๓๕ และให้สมาชิกแจ้งการขายหลักทรัพย์ดังกล่าวเป็นหนังสือ
 ไปยังผู้กู้ยืมเงินภายในวันทำการถัดจากวันที่ได้ขายหลักทรัพย์นั้น ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนในการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อ
 หลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกัน (ฉบับที่ ๕) ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๘ แก้ไข
 เพิ่มเติมข้อ ๔ (๓) และ (๔) ของประกาศฯ ฉบับลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๕ โดยแก้ไข
 อัตราส่วนหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกันตามข้อ ๔ (๓) จากร้อยละ ๓๕ เป็นร้อยละ ๒๕
 และแก้ไขอัตราส่วนที่กำหนดให้สมาชิกดำเนินการบังคับขายหลักทรัพย์ที่วางเป็นประกัน
 ตามข้อ ๔ (๔) จากร้อยละ ๒๕ เป็นร้อยละ ๑๕ ทั้งนี้ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐
 มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และต่อมาได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์
 วิธีการ และอัตราส่วนในการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็น

ประกันอีก ๒ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ และฉบับที่ ๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๙ เพื่อขยายเวลาใช้บังคับประกาศตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนในการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกัน (ฉบับที่ ๕) ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๘ จนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๙ และวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ ตามลำดับ ซึ่งการบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธ. และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ อ. โดยอาศัยสัญญาซื้อขายหลักทรัพย์ประเภทมาร์จินท์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่เพียงกำหนดอัตราส่วนการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์หรือการให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกันตามที่เห็นสมควร ตามข้อ ๓๔ ของข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การอนุญาตให้สมาชิกซื้อหรือขายหลักทรัพย์จดทะเบียนนอกตลาดหลักทรัพย์ และการชำระราคาและการส่งมอบหลักทรัพย์จดทะเบียนที่ได้มีการซื้อหรือขายในตลาดหลักทรัพย์ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๕ เท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ทั้งสองขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เลือกปฏิบัติในการลงโทษสมาชิก เพราะการลงโทษตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๙ เป็นกรณีที่มีการกระทำความผิดและมีการลงโทษก่อนการออกหนังสือข่าวผ่อนปรน ส่วนการลงโทษตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ และลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกรณีการลงโทษบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ช. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ท. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ว. และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ฟ. นั้น แม้จะเป็นการลงโทษหลังจากที่มีการออกหนังสือข่าว แต่เป็นการกระทำผิดก่อนที่มีการออกหนังสือข่าวดังกล่าว และหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกหนังสือข่าวการพิจารณาผ่อนปรนแล้ว ก็มีได้มีการลงโทษสมาชิกที่ไม่ดำเนินการบังคับขายหลักทรัพย์ของลูกค้ายีก หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ และลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ ที่มีไปยังผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้สมาชิกสามารถพิจารณาผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ของลูกค้ายกเว้นหนังสือข่าวลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๙ และลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ เพราะเหตุประสบปัญหาภาวะการซื้อขายหลักทรัพย์ปรับตัวลดลงอย่างมากในขณะนั้น อันมีผลกระทบจากตลาดหุ้นต่างประเทศ หนังสือข่าวทั้งสองฉบับมีผลบังคับในลักษณะการขอความร่วมมือสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทุกราย มิได้หมายถึงสมาชิกรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง โดยขอความร่วมมือว่า ในกรณีที่จะมีการบังคับขายหลักทรัพย์

ของลูกค้า ให้พิจารณาถึงความเหมาะสมด้วยเพื่อมิให้กระทบต่อระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องดำเนินการเป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ของตลาดหุ้นของไทยในขณะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้หนังสือข่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ อีกทั้งค่าเสียหายในจำนวนดังกล่าวก็เป็นค่าเสียหายที่เกินกว่าความจริงและไกลกว่าเหตุ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการพิจารณาหนังสือร้องขอความเป็นธรรมของผู้ฟ้องคดีโดยถูกต้องภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ไว้ทุกประการ นอกจากนั้น ยังเห็นว่าสิทธิขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีมิได้ถูกจำกัดหรือถูกตัดไปแต่อย่างใด เพราะผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ตามสัญญาที่จะสั่งให้บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองขายหลักทรัพย์ของตน ณ ขณะใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่ต้องรอให้บริษัทหลักทรัพย์เป็นผู้บังคับขายเอง อีกทั้งมูลค่าของหลักทรัพย์ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาวางเป็นประกันก็อาจเปลี่ยนแปลงในทางที่สูงขึ้นหรือต่ำลงในแต่ละวันตามกลไกของตลาดซึ่งมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อมูลค่าของหลักทรัพย์ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามูลค่าของหลักทรัพย์รายการใดที่ตนนำมาวางเป็นประกันมีแนวโน้มว่าจะลดต่ำลงและเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีก็ควรสั่งให้บริษัทหลักทรัพย์ขายหลักทรัพย์นั้นได้ทันที สำหรับข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การอนุญาตให้สมาชิกซื้อหรือขายหลักทรัพย์จดทะเบียนนอกตลาดหลักทรัพย์ และการชำระราคาและการส่งมอบหลักทรัพย์จดทะเบียนที่ได้มีการซื้อหรือขายในตลาดหลักทรัพย์ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๕ นั้น ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวในรูปของประกาศเท่านั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าความสมบูรณ์ของการผ่อนปรนการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้อยู่ที่รูปแบบในการใช้อำนาจ หากแต่อยู่ที่เนื้อหาและตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากการผ่อนปรนการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตและมีผลกับสมาชิกทุกรายเป็นการทั่วไปโดยมิได้มุ่งจะให้เป็นผู้หรือเป็นโทษแก่สมาชิกรายหนึ่งรายใดเป็นการเฉพาะและการใช้อำนาจผ่อนปรนได้กระทำโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เองแล้ว การผ่อนปรนดังกล่าวก็ย่อมมีผลใช้กับบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า เมื่อพิจารณาจากรูปแบบที่กระทำในรูปของข้าวตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและหัวข้อข่าวที่ระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงข่าวเรื่อง ระบบ Maintenance Margin และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย้ำนโยบายการบังคับขายรวมทั้งเนื้อหาที่ว่า ให้บริษัทสมาชิกแต่ละรายพิจารณาความเหมาะสมในการผ่อนปรนบังคับขายหลักทรัพย์ของลูกค้า และขอความร่วมมือจากสมาชิกในการพิจารณาผ่อนปรนการบังคับขาย ตามลำดับแล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบใดๆ ในการกระทำดังกล่าว ดังนั้น การผ่อนปรนดังกล่าวจึงมิได้มีสภาพบังคับใดๆ ต่อทั้งบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และต่อลูกค้าที่ซื้อขายหลักทรัพย์ นอกจากนี้ การผ่อนปรนดังกล่าวก็ไม่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเว้นประกาศตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนในการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกันฯ แต่อย่างใด แม้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกเอกสารข่าวให้สมาชิกผ่อนปรนการปฏิบัติตามประกาศเกี่ยวกับการบังคับขายหลักทรัพย์อาจจะเป็นมูลเหตุจูงใจหนึ่งที่ทำให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๘. และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ อ. ไม่บังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นผลที่เกิดจากการที่ราคาหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีลดลงตามกลไกของตลาดหลักทรัพย์ในขณะนั้น ประกอบกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๘. และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ อ. บังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนในการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์โดยมีหลักทรัพย์มาวางเป็นประกันฯ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเองไม่ส่งขายหลักทรัพย์ของตนในเวลาที่เหมาะสมทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจโดยบริบูรณ์ หากได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกเอกสารข่าวขอความร่วมมือให้สมาชิกผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ฯ ไม่ เนื่องจากการขอความร่วมมือด้วยการออกเอกสารข่าวดังกล่าวมิได้มีสภาพบังคับใดๆ บริษัททั้งสองจึงไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามมาตรการผ่อนปรนดังกล่าว และการที่บริษัททั้งสองจะบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และเมื่อใดเป็นเรื่องที่บริษัทดังกล่าวจะตัดสินใจเอง ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีสำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ตามมาตรา ๑๙ แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต. และปฏิบัติงานอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

โดยมิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้เป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ในการออกข่าวสารผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้จะไม่มีผลหรือสภาพบังคับใดๆ ก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการของบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกโดยมีการออกกฎเกณฑ์และประกาศรวมทั้งข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ควบคุม มีสิทธิให้คุณให้โทษแก่บริษัทหลักทรัพย์ได้โดยตรง ได้ออกหนังสือขอความร่วมมือกับบริษัทหลักทรัพย์ให้ผ่อนปรนการบังคับขายตามประกาศย่อมมีผลต่อบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามหรือให้ความร่วมมือกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยการผ่อนปรนไม่บังคับขายหลักทรัพย์ตามประกาศ และเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองในคดีนี้ปฏิบัติตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกข่าวสารขอความร่วมมือทันที จนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ออกข่าวสารให้บริษัทสมาชิกผ่อนปรนการบังคับขายแล้ว บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองย่อมจะต้องบังคับขายตามประกาศของตลาดหลักทรัพย์ โดยไม่มีสิทธิจะเลือกหรือตัดสินใจว่าจะบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เมื่อใด จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า การที่บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองไม่บังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีเป็นผลโดยตรงของข่าวสารที่บริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกผ่อนปรนการบังคับขาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และการออกข่าวสารผ่อนปรนการบังคับขายยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือประกาศเรื่องการบังคับขาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี นอกจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีเจตนาที่จะให้มีการผ่อนปรนการบังคับขายตามประกาศโดยรู้หรือควรจะรู้ว่า จะเกิดความเสียหายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ของตน โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือตอบผู้ฟ้องคดีที่ร้องเรียนบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองที่ไม่ทำการบังคับขายหลักทรัพย์โดยชี้แจงว่า การกระทำของบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนโยบายให้สมาชิกผ่อนปรนการบังคับขาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่พิจารณาถึงโทษบริษัทสมาชิก และยังมีความเห็นว่า ประกาศของตลาดหลักทรัพย์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๐ (๙) แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเพียงกฎระเบียบภายในองค์กรเท่านั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีเจตนาที่จะให้มีการผ่อนปรนการบังคับขาย จึงได้ออกข่าวสารให้บริษัทสมาชิกผ่อนปรนการบังคับขายตามประกาศได้ เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ส่วนประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นผลที่เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีเองไม่สั่งขายหลักทรัพย์ของตนในเวลาที่เหมาะสม ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจโดยบริบูรณ์ หาได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกเอกสารข่าวขอความร่วมมือให้สมาชิกผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ไม่ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยในส่วนนี้ยังคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กล่าวคือ เมื่ออัตราแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้นเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองดังกล่าวมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำการบังคับขาย โดยเสนอขายหลักทรัพย์ในบัญชีของผู้ฟ้องคดีทุกหลักทรัพย์ไปจนกว่าอัตราแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้น จะมีอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ จึงจะหยุดทำการบังคับขายหลักทรัพย์ ฉะนั้น บริษัทหลักทรัพย์ที่ทำการบังคับขายหลักทรัพย์ของลูกค้ายจะไม่รอหรือฟังคำสั่งของลูกค้ายซึ่งมักจะเลือกขายหลักทรัพย์เฉพาะที่ไม่ขาดทุน คือเลือกขายบางหลักทรัพย์ บางหลักทรัพย์ก็ไม่ขาย ซึ่งหากไม่เป็นเช่นนั้น ก็จะทำให้การบังคับขายไม่ได้ผล เพราะตามหลักการซื้อขายหลักทรัพย์ กรณีที่ราคาหลักทรัพย์ตกต่ำลง (หุ้นตก) จนทำให้อัตราแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้นลดลงจนต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ นั้น ย่อมเป็นเวลาที่ราคาหุ้นตกต่ำอย่างมาก หากไม่รีบดำเนินการบังคับขาย ก็ไม่สามารถที่จะขายหลักทรัพย์ให้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ฉะนั้น บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำการบังคับขายหลักทรัพย์ของลูกค้ายทุกรายโดยไม่ฟังคำสั่งซื้อหรือคำสั่งขายของลูกค้าย เมื่ออัตราแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้นลดลงเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ในวันทำการถัดไป จะต้องบังคับขายทันทีตามประกาศและกฎเกณฑ์ที่เหมือนกันทุกคน และขายต่อเนื่องไปจนกว่าจะหมด หรือจนกว่าอัตราแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้นจะสูงขึ้นจนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ มิใช่ลูกค้ายใดรายหนึ่งเป็นผู้กำหนดการขาย เพราะหากเป็นเช่นนั้น ลูกค้ายจะเลือกสั่งขายตามความพอใจของตน หรืออาจไม่ยอมสั่งขายหรืออาจถ่วงเวลาทำให้การขายล่าช้าออกไป ซึ่งจะทำให้หลักทรัพย์อาจมีราคาตกลงอีก ฉะนั้น การบังคับขายหลักทรัพย์ตามประกาศของตลาดหลักทรัพย์จึงมิใช่การให้เลือกปฏิบัติหรือให้ลูกค้ายมาสั่งขายเอง แต่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องบังคับขายทันทีที่ค่าแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้นลดลงตามหลักเกณฑ์ในประกาศฯ ประกอบกับในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่า บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองได้มีหนังสือแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีว่า อัตราแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้นในบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ หากผู้ฟ้องคดีไม่นำหลักประกันมาวางเพิ่ม บริษัทหลักทรัพย์

ทั้งสองจะทำการบังคับขายทันที เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบและไม่ไปวางหลักประกันเพิ่ม ก็เพราะไม่ต้องการลงทุนเพิ่มอีกและยินยอมให้บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองบังคับขาย หลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีก็ยอมไม่ไปสั่งขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีอีก เพราะทราบอยู่แล้วว่าเมื่อมีการบังคับขายหลักทรัพย์ก็จะถูกขายทุกตัวจนกว่าจะหมดหรือ จนกว่าอัตราแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้นจะขึ้นจนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ โดยทางบริษัท หลักทรัพย์ยอมไม่ฟังคำสั่งขายของผู้ฟ้องคดี แต่ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบก็คือเรื่องที่ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ยินยอมให้บริษัทสมาชิกผ่อนปรนการบังคับขาย และไม่ลงโทษบริษัทหลักทรัพย์ ที่ไม่บังคับขายด้วย อีกทั้งในเรื่องการสั่งขายโดยผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะทำ หรือไม่ก็ได้ แต่การบังคับขายนั้น บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองมีหน้าที่ตามกฎหมายและ ตามกฎเกณฑ์ในประกาศฯ ที่จะต้องกระทำ แต่เหตุที่บริษัททั้งสองไม่กระทำก็เพราะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกข่าวให้บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองไม่ต้องทำหน้าที่บังคับขายนั่นเอง การออกข่าวให้บริษัทสมาชิกไม่ต้องบังคับขายหลักทรัพย์ตามประกาศฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรง

สำหรับเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตาม มาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ไว้อย่างชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจ หน้าที่วางนโยบายการส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนกำกับดูแลในเรื่องหลักทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ การออกหรือเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน โดยการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งและข้อกำหนด ฯลฯ จากข้อกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์และบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็น สมาชิกของตลาดหลักทรัพย์ และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ทุกอย่าง และเมื่อมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สำนักงาน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีอำนาจและ หน้าที่ปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งในการทำงานของ คณะกรรมการ ก.ล.ต. ก็ได้ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งให้ตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกปฏิบัติตาม อันเป็น การกำกับดูแลมาโดยตลอด ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องกำกับดูแล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ล.ต. เพื่อให้เป็นไปตามมติของ คณะกรรมการ ก.ล.ต. ด้วย ดังนั้น เมื่อความเสียหายเกิดจากการผ่อนปรนการปฏิบัติตาม

ประกาศเรื่องการบังคับขายของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่กลับละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ผูกฟองคืด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และบังคับให้ผู้ผูกฟองคืดทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ผูกฟองคืด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามคำอุทธรณ์ของผู้ผูกฟองคืดได้ยอมรับตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นแล้วว่า ในการออกข่าวสารผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ มิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบใดๆ ดังนั้น การผ่อนปรนดังกล่าวจึงมิได้มีสภาพบังคับใดๆ ต่อบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ การที่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ออกเอกสารข่าวให้สมาชิกผ่อนปรนการปฏิบัติตามประกาศเกี่ยวกับการบังคับขายหลักทรัพย์นั้น แม้อาจจะเป็นมูลเหตุจูงใจประการหนึ่งที่ทำให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธ. และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ อ. ไม่บังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ผูกฟองคืดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ในเมื่อการขอความร่วมมือด้วยการออกเอกสารข่าวดังกล่าวมิได้มีสภาพบังคับใดๆ บริษัททั้งสองจึงไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามมาตรการผ่อนปรนดังกล่าว และการที่บริษัททั้งสองจะบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ผูกฟองคืดหรือไม่ และเมื่อใดเป็นเรื่องที่บริษัทดังกล่าวจะตัดสินใจเอง ดังนั้น การที่บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองไม่บังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ผูกฟองคืดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงมิได้เป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการออกข่าวสารผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ กระทำละเมิดต่อผู้ผูกฟองคืด ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ผูกฟองคืด ส่วนกรณีที่ผู้ผูกฟองคืดโต้แย้งศาลปกครองชั้นต้นว่าอาจเข้าใจคลาดเคลื่อนในประเด็นที่วินิจฉัยว่าผู้ผูกฟองคืดมีสิทธิโดยบริบูรณ์ที่จะสั่งขายหลักทรัพย์ของตนในเวลาที่เหมาะสม โดยผู้ผูกฟองคืดชี้แจงวิธีการในการบังคับขายหลักทรัพย์ว่า เมื่ออัตราแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้นเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำการบังคับขาย โดยเสนอขายหลักทรัพย์ของผู้ผูกฟองคืดทุกหลักทรัพย์ไปจนกว่าอัตราแมนแทนแนนซ์มาร์จิ้นจะมีอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ จึงจะหยุดทำการบังคับขายซึ่งบริษัทหลักทรัพย์ที่ทำการบังคับขายหลักทรัพย์จะไม่รอหรือฟังคำสั่งของลูกค้าชั้นเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ผูกฟองคืดดังกล่าวเป็นการอธิบายวิธีการขั้นตอนในกรณีที่ต้องมีการบังคับขายหลักทรัพย์ว่าเป็นเช่นไร แต่ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ผูกฟองคืดมีสิทธิโดยบริบูรณ์ที่จะสั่งขายหลักทรัพย์ของตนในเวลาที่เหมาะสมนั้น เป็นกรณีการสั่งขาย

หลักทรัพย์ตามปกติ มิใช่กรณีที่ถูกบังคับขาย ซึ่งสิทธิในการส่งขายหลักทรัพย์ดังกล่าว ยังรวมไปถึงกรณีที่มูลค่าหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีลดลงจนถึงเกณฑ์ที่ต้องบังคับขายตาม ประกาศฯ แต่บริษัทหลักทรัพย์ไม่ได้ดำเนินการบังคับขายหลักทรัพย์ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีรายการใดมีมูลค่าที่ลดลงหรือมีแนวโน้มว่าจะลดลงอันอาจทำให้ ตนเองได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีก็สามารถป้องกันความเสียหายของตนโดยสั่งให้บริษัท หลักทรัพย์ทำการขายหลักทรัพย์นั้นในเวลาที่เหมาะสมสมควรได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมิได้ เข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวิธีการซื้อขายหลักทรัพย์ดังข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่า บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองได้มีหนังสือแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีว่าอัตรา แมนแทนแมนซ์มาร์จิ้นในบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีลดต่ำลงมาก จึงขอให้ ผู้ฟ้องคดีนำเงินสดหรือทรัพย์สินมาวางเป็นประกันเพิ่มเพื่อให้อัตราส่วนดังกล่าวไม่ต่ำกว่า อัตราที่ตลาดหลักทรัพย์กำหนด พร้อมทั้งแจ้งว่าหากอัตราส่วนดังกล่าวเท่ากับหรือต่ำกว่า ร้อยละ ๑๕ บริษัทจะพิจารณาบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีตามที่เห็นสมควรทันที เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบ ผู้ฟ้องคดีมิได้นำหลักทรัพย์ไปวางเป็นประกันเพิ่มเติม เนื่องจากไม่ต้องการ ลงทุนเพิ่ม ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามูลค่าหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดี มีแนวโน้มที่จะลดลงต่ำกว่าอัตราที่ตลาดหลักทรัพย์กำหนด ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะแสดง ความจำนงขอให้บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีเพื่อป้องกันความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้กระทำ และหลังจากนั้นปรากฏว่ามูลค่าหลักทรัพย์ของ ผู้ฟ้องคดีลดต่ำลงมาก บริษัทหลักทรัพย์ทั้งสองจึงได้ทำการบังคับขายหลักทรัพย์ของ ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีจึงเห็นได้ว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับมิได้เกิดจากการออกข่าวสารผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นผลที่ เกิดจากราคาหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีลดลงตามกลไกตลาดในขณะนั้น ประกอบกับบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ทั้งสองบังคับขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ของตลาดหลักทรัพย์ฯ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเองไม่ส่งขายหลักทรัพย์ของตนในเวลาที่เหมาะสม ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจึงมิได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกเอกสารข่าวขอความร่วมมือ ให้บริษัทสมาชิกผ่อนปรนการบังคับขายหลักทรัพย์แต่อย่างใดนั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นพ้องด้วย

สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เมื่อความเสียหายเกิดจากการผ่อนปรน การปฏิบัติตามประกาศเรื่องการบังคับขายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

แต่กลับละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีอีกแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าไม่เห็นพ้องด้วยที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เป็นการโต้แย้งเหตุผลในคำพิพากษาในปัญหาข้อกฎหมายที่ควรได้รับการวินิจฉัย ซึ่งจากข้อกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีหยิบยกขึ้นในคำอุทธรณ์นั้น จะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์และบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกของตลาดหลักทรัพย์ และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์ คณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น มาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต. และปฏิบัติงานอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต. นั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ไปด้วย เพราะอำนาจกำกับดูแลจะมีได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างชัดเจน เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

องค์คณะ นายวิษณุ วัลัญญ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายนพดล เสงเจริญ นายมนูญ ปุญญกริยากร นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๓/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

นายสุขุม แดงประไพ ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายทักษิณ จิตคำ ที่ ๒

นายกฤษฎา สอนประสิทธิ์ ที่ ๓

กรมศุลกากร ที่ ๑

อธิบดีกรมศุลกากร ที่ ๒

กระทรวงการคลัง ที่ ๓

ปลัดกระทรวงการคลัง ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๔๘)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๐)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(ข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑))

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นข้าราชการสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งศุลกากรักษ์ ซึ่งมีหน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ที่คอนเทนเนอร์ที่นายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แล้วได้ลงนามในใบกำกับคอนเทนเนอร์อันเป็นเอกสารประกอบการส่งออกตามใบขนสินค้าขาออกของบริษัท ก. แต่บริษัท ก. มิได้มีการส่งออกสินค้าตามที่สำแดงไว้ และได้นำใบขนสินค้าขาออกและเอกสารประกอบไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในรูปบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ บริษัท อ. ผู้รับโอนบัตรภาษีจากบริษัท ก. ได้รับบัตรภาษีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ หลังจากนั้นบริษัท อ. ได้นำบัตรภาษีดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ชำระค่าภาษีอากรแทน โดยได้มีการวางฎีกาการเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายตามจำนวนมูลค่าของบัตรภาษีที่ได้นำไปใช้ประโยชน์อันเป็นกรณีครบองค์ประกอบของการทำละเมิดแล้ววันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันวางฎีกาจึงเป็นวันทำละเมิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยรู้ถึงการละเมิด

และรู้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้กระทำละเมิดที่จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันสั่งการท้ายรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการ ทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อนับแต่วันวางฎีกา เบิกเงินชดเชยการส่งสินค้าออก คือ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันกระทำละเมิด จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามคน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ยังอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยการออกคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นข้าราชการสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งศุลกากรักษ์ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายร่วมกับนาย อ. เป็นเงินจำนวน ๑๕๗,๐๗๘.๑๓ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายร่วมกับนาย อ. เป็นเงินจำนวน ๒๖,๒๖๐.๑๔ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายร่วมกับนาย ด. เป็นจำนวนเงิน ๒๙,๙๙๔.๑๙ บาท เพราะเหตุว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งดำรงตำแหน่งศุลกากรักษ์ โดยมีหน้าที่ประทับดวงตรา กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก RTC หลังจากที่ทำนายตรวจศุลกากร ได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แล้ว และทำหน้าที่ในฐานะ ผู้ช่วยผู้ควบคุมการบรรจุสินค้าตามคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออก ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๐ และคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๑ โดยปรากฏว่าบริษัท ก. ได้จัดส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักรและได้ขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ทั้งๆ ที่มิได้ จัดส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักรตามใบขนสินค้าแต่อย่างใด ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดำรงตำแหน่งศุลกากรักษ์ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยผู้ควบคุมการบรรจุสินค้า ซึ่งต้องช่วย นายตรวจศุลกากรในการควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ย่อมทราบว่ามีสินค้า ของบริษัท ก. บรรจุอยู่ในคอนเทนเนอร์ แม้ศุลกากรักษ์จะไม่ต้องลงชื่อในใบขนสินค้าแต่จาก

คำให้การของศุลกากรยืนยันว่าได้ลงนามรับรองในเอกสารประกอบการส่งออกว่ามีการส่งออกจริง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นช่องทางให้บริษัท ก. กระทำทุจริต พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จำนวนสามฉบับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ทราบคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ และได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ และได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ทราบว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และคดีนี้ขาดอายุความสิบปีนับแต่มูลละเมิดเกิดขึ้นแล้ว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกับนาย อ. ชดใช้เงินจำนวน ๑๕๗,๐๗๘.๑๓ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกับนาย อ. ชดใช้เงินจำนวน ๒๖,๒๖๐.๑๔ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกับนาย ด. ชดใช้เงินจำนวน ๒๙,๙๙๔.๑๙ บาท และเพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้เงิน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีรายบริษัท ก. ปรากฏว่า ไม่พบหลักฐานการส่งออกโดยเป็นการจัดทำใบขนสินค้าขาออกมากเกินกว่าความเป็นจริง จัดทำบัญชีสินค้าสำหรับเรือซึ่งตัวแทนเรือไม่ได้รับรองสอดแนบในบัญชีสินค้าสำหรับเรือฉบับที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และแอบอ้างหมายเลขคอนเทนเนอร์ของผู้ส่งออกที่มีการส่งออกจริง โดยนายตรวจศุลกากรผู้มีหน้าที่ในการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ที่ใช้วิธีสุ่มตรวจโดยมิได้ตรวจทุกรายเป็นการไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากไม่ได้ไปตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าด้วยตนเองตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ เป็นเหตุให้ผู้ส่งออกไม่รู้ถึงช่องทางเพื่อทำการทุจริตในการส่งออกและนำใบขนสินค้าขาออกฉบับมุน้ำเงินไปขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างว่าคดีนี้ขาดอายุความในมูลเหตุ

แห่งละเมิดนั้น เห็นว่า ไม่เป็นความจริง เนื่องจากพบข้อมูลการทุจริตเป็นจำนวนมาก จึงต้องประชุมหาข้อยุติว่าจะดำเนินการสอบสวนอย่างไร ผู้ใดเข้าข่ายที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รู้ว่ามีการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดและได้สั่งการให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งอยู่ภายในระยะเวลาสิบปี นับแต่วันตรวจปล่อย คดีจึงไม่ขาดอายุความ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ให้การว่า จากการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน ปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการทุจริตเงินชดเชยค่าภาษีอากรของบริษัท ก. ซีแจ้งข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ประกอบกับในการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีได้พิจารณาเฉพาะถ้อยคำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่พิจารณาจากหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย กระบวนการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเรื่องดังกล่าวเป็นกระบวนการดำเนินงานภายในฝ่ายปกครอง ยังไม่กระทบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่สามารถฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า เมื่อมีการทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ในการปรับข้อกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงตามหลักกฎหมายทั่วไป ในส่วนกฎหมายที่เป็นสารบัญญัติจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายขณะกระทำละเมิด แต่ในส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะดำเนินการ และโดยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ดังนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ สองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน นอกจากนี้ เห็นได้ว่าการที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกฎหมายพิเศษยกเว้นบททั่วไปตาม มาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องไว้หนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้พึงจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๐ ดังกล่าว ไม่ได้ยกเว้นหลักทั่วไปในส่วนที่กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสิบปี นับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบ

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพ้นกำหนดสิบปี นับแต่วันทำละเมิดได้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บริษัท อ. ผู้รับโอนบัตรภาษีจากบริษัท ก. ได้รับบัตรภาษีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ วันที่มีการทำละเมิดเกิดขึ้นจึงเป็นวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ราชการเสียหาย และได้สั่งการทนายหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงถือว่าวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการกรณีบริษัท ก. ทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จำนวนสามฉบับแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบหนังสือเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับทราบหนังสือเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับทราบหนังสือเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้เงินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องโดยสมบูรณ์แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ และวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ตามลำดับ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ ประกอบกับมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จากข้อเท็จจริงดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้สิทธิเรียกร้องภายในสองปีนับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกระทำละเมิดคือ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ โดยสมบูรณ์ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ และวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ นั้น เห็นว่า ข้อความในหนังสือดังกล่าวเป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไปติดต่อชดใช้

ค่าเสียหาย อันเป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไปตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและไม่มีผลบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีในกรณีนี้ต่อศาล ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ เพื่อออกคำสั่งต่อไป การแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เท่านั้น ไม่ใช่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่ง และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า แม้การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะกระทำเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นการกระทำก่อนที่จะมีประกาศใช้บังคับ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินค่าเสียหายเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ศาลปกครองกลางได้พิพากษาเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวม ๓ ฉบับ ในส่วนที่เป็นสภาพบังคับเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินค่าเสียหายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ใช้บังคับตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ อุทธรณ์ว่า มาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายพิเศษไม่น่าจะยกเว้นมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บางส่วน เพราะเมื่อยกเว้นแล้วก็ต้องยกเว้นทั้งหมด หากจะยกเว้นเพียงบางส่วนกฎหมายต้องบัญญัติไว้ให้เห็นเป็นเช่นนั้น ดังนั้น มาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษจึงยกเว้นมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งมาตรา เมื่อคดีนี้ต้องใช้

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ คดีก็ไม่ขาดอายุความสองปี นอกจากนี้ การชดเชยค่าภาษีอากรตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๑๕ ๐๕ ๑๕ เรื่อง การตรวจสอบและการดำเนินการกับบัตรภาษีที่ใช้ชำระค่าเสียภาษีอากรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้รับความเสียหายต่อเมื่อมีผู้นำบัตรภาษีไปใช้ในการชำระค่าภาษีอากรและได้มีการวางฎีกาเบิกเงินฝากชดเชยการส่งสินค้าออกแล้ว ดังนั้น แม้จะมีการรับบัตรภาษีไปแล้วก็ตาม แต่หากข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่ามีการนำบัตรภาษีไปใช้ในการชำระค่าภาษีอากรและได้มีการวางฎีกาเบิกเงินไปแล้วนั้น จึงยังไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากวันโอนบัตรภาษี คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและพิพากษายกฟ้องคดีนี้เสีย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาประการแรกว่า คดีนี้จะนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับหรือไม่ เห็นว่า ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบัญญัติกฎหมายทั่วไป ส่วนมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายเฉพาะมีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป โดยมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน ไม่ได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใด จึงต้องนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาประการต่อไปว่า การออกคำสั่งเรียกให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันละเมิด ซึ่งขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำละเมิดคือวันใด ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นข้าราชการสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งศุลกากรซึ่งมีหน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ที่คอนเทนเนอร์

ที่นายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แล้ว ได้ลงนามในใบกำกับคอนเทนเนอร์อันเป็นเอกสารประกอบการส่งออกตามใบขนสินค้าขาออกของบริษัท ก. รวม ๖ ใบขน แต่บริษัท ก. มิได้มีการส่งออกสินค้าตามที่สำแดงไว้ และได้นำใบขนสินค้าขาออกและเอกสารประกอบไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในรูปบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ บริษัท อ. ผู้รับโอนบัตรภาษีจากบริษัท ก. ได้รับบัตรภาษีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ หลังจากนั้นบริษัท อ. ได้นำบัตรภาษีดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ชำระค่าภาษีอากรแทนจำนวนเงินที่บริษัทต้องชำระตามนัยมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยได้มีการวางฎีกาการเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายตามจำนวนมูลค่าของบัตรภาษีที่ได้นำไปใช้ประโยชน์อันเป็นกรณีครบองค์ประกอบของการทำละเมิดแล้ว วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันวางฎีกาจึงเป็นวันทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องนับแต่วันทำละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๔๔๘วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยรู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้กระทำละเมิดที่จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันสั่งการท้ายรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการออกคำสั่งให้ใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อ นับแต่วันวางฎีกาเบิกเงินชดเชยการส่งสินค้าออก คือ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันกระทำละเมิดจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ยังอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงมีอยู่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้อง

ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยการออกคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว แต่อย่างไรก็ดี คดีนี้มีประเด็นต้องวินิจฉัยด้วยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามกรณีดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นยังมิได้วินิจฉัย จึงสมควรยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องความเสียหายจากการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป

องค์คณะ นายอนุญ ปุณฺณกริยากร นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา นายสมชาย งามวงศ์ชน นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่)

นายถวิล เป็ลียนศรี

ผู้ฟ้องคดี

นายกรัฐมนตรี ที่ ๑

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))
พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๗)
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) มาตรา ๕๗ วรรคสอง มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓)
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง)

การโอนผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ซึ่งสังกัดส่วนราชการระดับกรมตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยอยู่ในกระทรวงเดียวกัน การโอนดังกล่าวจึงอาจทำได้เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้น และให้ทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) กำกับการบริหารราชการ

และสั่งและปฏิบัติราชการแทนในงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และมอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาว ก.) สั่งและปฏิบัติราชการแทนในงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งที่ต้องให้ความยินยอมในการให้โอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงได้แก่ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ ทั้งสองฝ่ายดังกล่าวได้ตกลงยินยอมในการให้โอนและรับโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ในส่วนของการตกลงยินยอมในการโอนแล้ว จากนั้น นางสาว ก. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอเรื่องการโอนผู้ฟ้องคดีให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไปแล้ว กรณีจะเห็นได้ว่า การโอนผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ได้กระทำโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

แม้การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการโอนผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือระดับกระทรวงไปดำรงตำแหน่งอื่น ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความเหมาะสมของการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลได้ แต่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายได้ ฉะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติต่อตนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้ใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์

ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยอ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำพิพาทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ การใช้อำนาจดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนั้น ต้องจัดให้มีเหตุผลและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญทั้ง ๓ ประการ คือ (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ปรากฏว่า ในการพิจารณาโอนผู้ฟ้องคดีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั้น ได้มีการเสนอหรือแสดงถึงเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องคดีไว้โดยชัดแจ้ง ปรากฏแต่เหตุผลที่ระบุไว้กว้างๆ ว่า เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวในระหว่างรอการดำเนินการโอนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงต้องถือว่าในการดำเนินกระบวนการโอนผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่ปรากฏว่าได้มีการรายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลประกอบตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายในการโอนผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงมิได้มีการให้เหตุผลของการโอนผู้ฟ้องคดี

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเหตุผลของการมีคำสั่งโอนผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบายความมั่นคงของรัฐถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แถลงต่อรัฐสภาว่า จะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้าบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามความต้องการนั้น เห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับกิจการ

ความมั่นคงของประเทศ โดยเป็นที่ปรึกษา เสนอแนะนโยบาย มาตรการและแนวทางปฏิบัติ ด้านความมั่นคงแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ จึงสามารถเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โดยตรงอยู่แล้ว ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดขึ้น โดย ก.พ. ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามลักษณะงาน ของตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยผู้ดำรงตำแหน่งนี้ไม่อาจเสนอแนะนโยบาย ด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอผ่าน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มี คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ มอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามที่อ้างถึงความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน ในการมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ ข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะมีอำนาจดุลพินิจ ในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แถลง ไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น นอกจาก จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลการรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง ดังนั้น การโอนผู้ฟ้องคดีจาก ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรที่จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) มีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติที่มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง การโอนข้าราชการมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาว ก.) แจ้งว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอัตราตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ ว่างอยู่ และมีความประสงค์จะขอรับโอนผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนผู้ฟ้องคดีและดำเนินการขอทาบทามขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) แจ้งว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีความประสงค์จะขอรับโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนดังกล่าวแล้ว จึงขอเสนอรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) ให้ความเห็นชอบและยินยอมการโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยรองนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งต่อมารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้นำเรื่องการโอนข้าราชการมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และแจ้งด้วยว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจร ในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามอนุมัติในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักพระราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป จากนั้นสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนตามสังกัดเดิมไปพลางก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ขั้นตอนการโอนผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีการเร่งรัดดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยเร็ว และเพื่อให้มีการโอนพลตำรวจเอก ว. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น มาดำรงตำแหน่งแทนผู้ฟ้องคดีเพื่อให้สามารถแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ได้ อันมิได้เป็นการพิจารณาอย่างรอบด้าน และเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง อีกทั้งเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคณะกรรมการเสียงข้างมากมีมติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถดำเนินการโอนย้ายผู้ฟ้องคดีได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการกลั่นแกล้งบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การทำนองเดียวกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ โดยมีนโยบายความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายต่างๆ ที่แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งรวมทั้งยุทธศาสตร์ด้านการบริหารบุคคลด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคง เพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงาน

ด้านความมั่นคงของประเทศ แต่เนื่องจากสำนักนายกรัฐมนตรีขาดบุคลากรในด้านดังกล่าว จึงได้พยายามค้นหาบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีคุณสมบัติครบถ้วน ตรงกับความต้องการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาว ก.) แจ้งว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีอัตราตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ ว่างอยู่ และมีความประสงค์ที่จะขอรับโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาลและมีอำนาจ บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม และผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่ง เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สังกัดสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๑ (๓) และ (๔) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อีกทั้งกระบวนกรโอนผู้ฟ้องคดี ก็เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๓๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๓๗ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แล้ว โดยได้พิจารณาอย่างรอบด้านและเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการ บริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง แม้ขั้นตอนในการขอรับโอน ขอบทบาท ขอบริการเห็นชอบ และขั้นตอนการนำเสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีเสนอ รวมทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีจะใช้ระยะเวลาเพียง ๔ วัน ก็ตาม แต่ก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วน นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งย้ายผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการคัดสรร หรือจัดบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่โดยคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ มิได้มีอคติหรือเจตนากลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศต่อรัฐสภาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ มอบหมาย และมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กำกับการ

บริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้พลตำรวจเอก ก. รองนายกรัฐมนตรี กำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการในงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และมอบหมายและมอบอำนาจให้นางสาว ก. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการในงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลทั้งสองในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนผู้ฟ้องคดี ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พลตำรวจเอก ก. และนางสาว ก. ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานที่ให้โอน และหน่วยงานที่รับโอน ได้ตกลงยินยอมในการโอนผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้จะถือว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนการโอน อันเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏฟังได้ว่า เริ่มต้นจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาว ก.) แจ้งว่า เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนผู้ฟ้องคดีและดำเนินการขอทบทวนขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาว ก. จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาว ก.) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนผู้ฟ้องคดี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏหลักฐานการให้ความเห็นชอบการรับโอนผู้ฟ้องคดีของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาว ก.) ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการอย่างเร่งรีบ ผิดสังเกต ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ ซึ่งส่วนราชการฝ่ายรับโอนจะต้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเห็นควรรับโอนข้าราชการให้เสร็จสิ้นเสียก่อน แล้วจึงจะมีหนังสือขอความยินยอมการโอนไปยังส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการที่จะขอโอนมาหรือผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ การอ้างว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาว ก.) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประสงค์จะขอรับโอนผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ไปยังรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการแจ้งข้อความที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นการปกปิดความจริงที่ควรแจ้งให้อีกฝ่ายทราบเพื่อพิจารณายินยอมให้โอน แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาว ก.) จะได้

พิจารณาให้ความเห็นชอบก็ตาม การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในวาระทราบจรรยาเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยมีได้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ย่อมมีผลทำให้มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมครั้งดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ แม้การสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง มาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๔) จะบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งได้โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับและขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิมก็ตาม แต่การสั่งการในลักษณะดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมต้องเกิดจากกระบวนการโอนที่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการโอนข้าราชการด้วย

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้แถลงนโยบายดังกล่าวไว้ต่อรัฐสภาแล้ว ก็เป็นภาระหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายต่างๆ ที่แถลงไว้ ซึ่งรวมถึงยุทธศาสตร์ด้านการบริหารบุคคลด้วย แต่เมื่อพิจารณาข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคง จึงให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีก็จะเห็นว่ายังขัดต่อพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น เนื่องจากเมื่อพิจารณาในส่วนของตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาในภาพรวมของการใช้อำนาจทั้งในทางบริหารและบังคับบัญชาแล้ว ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินอกจากต้องกำกับดูแลและบริหารราชการภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โดยไม่จำต้องแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะการปฏิบัติงานจริงแล้ว ย่อมไม่อาจใช้อำนาจบริหาร รวมถึงการบังคับบัญชาข้าราชการได้ดังเช่นการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งกรณีเช่นนี้ หากรัฐบาลหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนโยบายที่สำคัญเร่งด่วนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาอย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็สามารถมอบนโยบายให้รองนายกรัฐมนตรีสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้น

ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติรับไปปฏิบัติและสามารถรับสนองนโยบายทั้งปวงของรัฐบาลได้มากกว่าการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ประกอบกับข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ากระบวนการโอนผู้ฟ้องคดีก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงผู้ฟ้องคดีจากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก ว. ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่างลง เพื่อแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน เหตุผลตามข้ออ้างข้างต้นยังไม่เพียงพอจะรับฟังว่า การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการตามระบบคุณธรรม ดังที่ได้บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๔๒ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เกิดจากกระบวนการโอนที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการโอนข้าราชการ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สมเหตุสมผลซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลให้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

เมื่อศาลได้พิจารณาในประเด็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เกิดจากกระบวนการโอนที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการโอนข้าราชการ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สมเหตุสมผลซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีย่อมมีผลให้คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งและประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับ กับเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

ตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คือ เมื่อคำสั่งพิพากษาศาลเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังดังกล่าว ย่อมมีผลทางกฎหมายว่าผู้ฟ้องคดีมิได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยเร็ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ขั้นตอนการโอนผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และการสั่งให้ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ นั้น ได้กระทำโดยถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นทุกประการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โอนผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการคัดสรรหรือจัดบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ โดยได้คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อใช้คนให้เหมาะกับงาน อันเป็นหลักการบริหารงานบุคคล โดยมีได้มื่อคดีหรือเจตนาถกกันแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษายกฟ้องคดีนี้ด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นที่สอง ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีนั้นมิผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและให้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แต่ต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ดังนั้น คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงสิ้นผลไปโดยปริยายโดยผลของประกาศสำนัก

นายกรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔

สำหรับประเด็นที่สอง กรณีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ โดยมีคำขอโดยชัดแจ้งให้ศาลเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ มาด้วยก็ตาม ซึ่งคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นเพียงคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้นโดยคำสั่งดังกล่าวมิได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่เมื่อได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเป็นที่เข้าใจได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความมุ่งหมายที่จะขอให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีโดยการให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติตามเดิม จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีประเด็นย่อยที่ต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง การโอนผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้กระทำโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นแล้ว หรือไม่ เห็นว่า การโอนผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ซึ่งสังกัดส่วนราชการระดับกรมตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยอยู่ในกระทรวงเดียวกัน การโอนดังกล่าวจึงอาจทำได้เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้น และให้ทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจาก

คณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมดังกล่าว เป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) กำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการแทนในงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และมอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาว ก.) สั่งและปฏิบัติราชการแทนในงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาจากคำสั่งมอบอำนาจดังกล่าว ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งที่ต้องให้ความยินยอมในการให้โอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้จะเป็นตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง แต่ก็อยู่ในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการ อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงได้แก่ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ ทั้งสองฝ่ายคือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีได้ตกลงยินยอมในการให้โอนและรับโอนผู้ฟ้องคดี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ในส่วนของการตกลงยินยอมในการโอนแล้ว จากนั้น นางสาว ก. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอเรื่องการโอนผู้ฟ้องคดีให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พระราชบัญญัติข้างต้น ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ได้ขอให้สำนักกราชเลขาธิการ นำความกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไปแล้ว กรณีจะเห็นได้ว่า การโอนผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

ฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการดำเนินการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ ทั้งสองฝ่าย ซึ่งได้แก่ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) ได้ตกลงยินยอมในการโอน และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ประกอบมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ข้อ ๓ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่ได้กระทำโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

สำหรับประเด็นย่อยที่สองที่ว่า การโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลในอันที่จะหมุนเวียน สับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติราชการรับผิดชอบงานด้านความมั่นคงของประเทศจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าจะสามารถปฏิบัติตามนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายอีกด้วย นอกจากนี้ การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการโอนผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือระดับกระทรวงไปดำรงตำแหน่งอื่น ก็จะต้องมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย ซึ่งศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความเหมาะสมของการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลได้ แต่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๑ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และ

มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ฉะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติต่อตนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้ใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีอ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้ ๓ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ประการที่สอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และประการที่สาม คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำโดยไม่สุจริต ซึ่งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้ง ๓ ประการ ล้วนแล้วแต่เป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำพิพาทตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ เมื่อ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ในมาตรา ๕๒ ว่า จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๔๒ และคำนี้ถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ และเพื่อให้การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาตาม มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่มีเหตุผลรองรับเพื่อมิให้เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ วรรคสองว่า ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ให้รายงานความสมควร พร้อมทั้งเหตุผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารนั้นจะต้องมีเหตุผลรองรับ ซึ่งหลักการที่ว่า การใช้ อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารจะต้องมีเหตุผลรองรับนั้นได้มีการนำมาบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางในการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยัน คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อย ต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (๓) ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจดุลพินิจในการทำ

คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนั้น ต้องจัดให้มีเหตุผลและเหตุผลนั้นอย่างน้อย ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญทั้ง ๓ ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ ไม่ปรากฏว่า ในการพิจารณาโอนผู้ฟ้องคดีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั้น ได้มีการเสนอหรือแสดงถึง เหตุผลในการโอนผู้ฟ้องคดีไว้โดยชัดแจ้ง โดยปรากฏเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในคำสั่ง ที่ทำเป็นหนังสือเพียงเท่าที่ระบุไว้ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ โดยระบุเหตุผลไว้กว้างๆ แต่เพียงว่า เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการชั่วคราว ในระหว่างรอการดำเนินการโอนตาม ขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงต้องถือว่าในการดำเนินการกระบวนกรโอนผู้ฟ้องคดีดังกล่าวตั้งแต่ในชั้นการเสนอผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุและแต่งตั้งของทั้งสองฝ่ายให้ตกลงยินยอมการโอน จนถึงในชั้นเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณออนุมัตินั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการรายงานความสมควร พร้อมทั้งเหตุผลประกอบ ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ตามกฎหมายในการโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติให้มา ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงมิได้มีการให้เหตุผลของการโอนผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเหตุผลของการมีคำสั่งโอนผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบายความมั่นคงของรัฐถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แถลงต่อรัฐสภา ว่าจะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ นโยบายตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงาน ด้านความมั่นคงของประเทศ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภา ความมั่นคงแห่งชาติมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามความต้องการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงมีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ก.) เสนอขอ ความเห็นชอบให้โอนผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น เห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

เป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศ โดยเป็นที่ปรึกษา เสนอแนะนโยบาย มาตรการและแนวทางปฏิบัติ ด้านความมั่นคงแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ จึงสามารถเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โดยตรง อยู่แล้ว ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น เป็นตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดขึ้น โดย ก.พ. ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ตามลักษณะงานของตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยผู้ดำรงตำแหน่งนี้ไม่อาจเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอผ่านเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามที่ได้อ้างถึงความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน ในการมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำ ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคล หมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจ ดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะ ถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง ดังนั้น การโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งและประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับ กับเพิกถอน

คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คือ เมื่อคำสั่งพิพากษาศาลเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังดังกล่าวย่อมมีผลทางกฎหมายว่าผู้ฟ้องคดีมิได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยเร็ว นั้น ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรที่จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนเฉพาะประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรที่จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับสู่ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๗/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ผู้ฟ้องคดี

นางสาวจรรยา นิติชาคร ที่ ๑

นางพรรณพิศ เพ็ชรประสาน ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๖๙๘)

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๗๘)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสัญญาที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญา มีข้อตกลงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ให้สัญญาผิดสัญญาหรือผู้ให้สัญญาไม่กลับมาปฏิบัติราชการไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ผู้ให้สัญญาจะต้องจ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับสัญญาอีกหนึ่งเท่าของเงินที่ผู้ให้สัญญาจะต้องชดใช้เงินคืน โดยไม่มีข้อผูกพันต้องชดใช้ทุนเป็นจำนวนเงินสามเท่าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๗ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๘ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำข้อผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มาบังคับใช้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงต้องบังคับตามข้อตกลงในสัญญาข้อ ๕ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญา จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินเดือนที่รับไประหว่างศึกษา และเบี้ยปรับอีกจำนวนหนึ่งเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาที่พิพาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เวลาในการศึกษาเป็นเวลาจำนวน ๑,๐๙๕ วัน และรับเงินเดือน ๓๖๐,๘๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลา ๑,๐๙๕ วัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ และได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลาจำนวน ๒๗๔ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คงเหลือระยะเวลาชดใช้ทุนจำนวน ๘๒๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๒๗๐,๕๑๗.๖๒ บาท พร้อมเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่าตามสัญญาเป็นเงินจำนวน ๒๗๐,๕๑๗.๖๒ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๔๑,๐๓๕.๒๔ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินจำนวน ๕๔๑,๐๓๕.๒๕ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ตามสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ครบถ้วนแล้วอันเป็นเหตุให้หนี้ระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดตามสัญญาค้ำประกัน ตามมาตรา ๖๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศกับผู้ฟ้องคดี ในสาขาวิชาโสต นาสิกการังชวิทยา ที่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล มีกำหนด ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ตามสัญญาลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ซึ่งสัญญามีสาระสำคัญว่า ข้อ ๔ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสร็จหรือสำเร็จการศึกษา ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเสร็จหรือสำเร็จการศึกษาภายในระยะเวลาตามที่กำหนดหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องกลับมาปฏิบัติราชการในสังกัดของผู้ฟ้องคดี หรือในกระทรวง ทบวง กรมอื่นตามที่ทางราชการเห็นสมควรในทันทีเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ข้อ ๕ ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาในข้อ ๓.๒ หรือข้อ ๔ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่กลับมาปฏิบัติราชการไม่ว่าด้วยเหตุใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินช่วยเหลือใดๆ ที่ทางราชการจ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างศึกษาคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องจ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกหนึ่งเท่าของเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้คืนดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการบ้างแต่ไม่ครบระยะเวลาดังกล่าว เงินที่จะชดใช้คืนและเบี้ยปรับจะลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้ารับราชการ และข้อ ๖ เงินที่จะชดใช้คืนและเงินเบี้ยปรับตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วนภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหรือชำระไม่ครบถ้วน ทั้งนี้ จะโดยความยินยอมของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของจำนวนเงินที่ยังมิได้ชำระ นับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจนกว่าจะชำระครบถ้วน และเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยตกลงผูกพันตนเข้าค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ฟ้องคดี ในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการทำสัญญาดังกล่าวด้วย ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาและฝึกอบรมตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานตัวเพื่อเข้าปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ และได้ลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัวในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ทั้งนี้ ตามคำสั่งจังหวัดราชบุรี

ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ รวมระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลา ๒๗๔ วัน คงเหลือระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติราชการชดใช้อีก ๘๒๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญาต้องรับผิดชอบชดใช้เงินคืนพร้อมเบี้ยปรับเป็นเงิน ๘๕๒,๑๓๐.๕๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ชดใช้เงินเบี้ยปรับและค่าเสียหายกรณีผิดสัญญาการศึกษา จำนวน ๘๕๒,๑๓๐.๕๒ บาท โดยให้ชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินจำนวน ๕๔๑,๐๓๕.๒๕ บาท มาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าต้องรับผิดชอบชดใช้เงินและเบี้ยปรับรวมเป็นจำนวน ๒ เท่า ตามที่ได้ทำสัญญาไว้กับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการชำระหนี้ดังกล่าวเป็นการชำระหนี้เพียงบางส่วนไม่ครบเนื่องจากความสำคัญผิดของเจ้าหน้าที่ได้นำเอาแบบพิมพ์ของสัญญาทุนแบบทั่วไปไปจัดทำสัญญา ซึ่งความจริงจะต้องใช้แบบพิมพ์ของสัญญาเฉพาะที่ระบุข้อกำหนดในสัญญาว่าผู้ได้รับอนุมัติไปศึกษาในสาขาวิชาดังกล่าวจะต้องชดใช้เงินคืนเป็นจำนวนสามเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืน ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๘ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการทำสัญญาสำหรับผู้เข้าฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้าน สาขาจักษุวิทยา โสต นาสิกการังษวิทยา และตจวิทยา ว่ากรณีไม่ยอมเข้าปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามสัญญา ให้ชดใช้ทุนจำนวนสามเท่าของเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับระหว่างฝึกอบรมกับดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปีของเงินเดือนที่ได้รับทั้งหมด รวมทั้งเงินที่ต้องชดใช้ตามสัญญาการเป็นนักศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับเป็นจำนวนสามเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืนตามมติคณะรัฐมนตรี มิใช่จำนวนหนึ่งเท่าตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้ไขข้อสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้มีการเวียนให้ทราบทั่วกันแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการจึงต้องปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงยังคงต้องชำระเงินส่วนที่เหลืออีกเป็นเงินจำนวน ๓๑๑,๐๙๕.๒๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับแต่วันผิดนัด (วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๘) จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงินดอกเบี้ยจำนวน ๖,๐๐๘.๘๓ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๓๑๗,๑๐๔.๑๐ บาท ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินจำนวน ๓๑๗,๑๐๔.๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๑๑,๐๙๕.๒๗ บาท

นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้คืนเงินค่าธรรมเนียมทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาต้องชดใช้เงินค่าปรับจำนวนสามเท่ามิใช่หนึ่งเท่า โดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นหนังสือของหน่วยราชการที่ได้ ออกตามสายงานบังคับบัญชาให้บุคคลของตนเองทราบถึงระเบียบและข้อกำหนดในการทำสัญญากับบุคคลภายนอก มิใช่กฎหมายหรือข้อกำหนดที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง สามารถรู้เองได้ อีกทั้งระเบียบดังกล่าวได้มีคำสั่งตั้งแต่วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๘ จึงเป็นเรื่อง เหลือวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะทราบว่าข้อกำหนดดังกล่าวมิใช่อยู่หรือมีระเบียบใหม่ ยกเลิกไปแล้ว สำหรับข้อที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำคัญผิดนำแบบพิมพ์ ของสัญญาทุนศึกษาแบบทั่วไปมาทำสัญญานั้น ถือเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้กระทำแทนนายจ้าง เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีส่วนที่ต้องรับผิดชอบ ส่วนข้อที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้สัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยนั้น ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้แก่สัญญาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พ้นสถานะของข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้แก้สัญญาจึงไม่เป็นการเพิกเฉย ทั้งการทำสัญญาก็เป็นไปโดย ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นสัญญาที่สมบูรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ทำตามข้อตกลง ในสัญญาทุกประการ คือ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถกลับเข้ารับราชการจนครบ กำหนดเวลาตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา ที่ทางราชการจ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างศึกษาค้น โดยลดลงตามส่วนของระยะเวลา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้ารับราชการ และจ่ายเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินที่ต้องชดใช้ ซึ่งเงินเดือนที่ได้รับในระหว่างศึกษาเป็นเงินจำนวน ๓๖๐,๘๐๐ บาท เบี้ยปรับสองเท่า เป็นเงิน ๗๒๑,๖๐๐ บาท จำนวนวันที่ต้องชดใช้ ๑,๐๙๕ วัน ได้ปฏิบัติงานไปแล้ว ๒๗๔ วัน เหลือระยะเวลาที่ต้องชดใช้ ๘๒๑ วัน คิดเป็นเงินที่ต้องชดใช้คืนเป็นเงิน ๕๔๑,๐๓๕.๒๕ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำไปชำระแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ จึงถือว่าได้ทำตาม สัญญาถูกต้องแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญา อนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศกับผู้ฟ้องคดีเพื่อไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ ภาคปกติ ระดับวุฒิบัณฑิต ในสาขาวิชาโสต นาสิกการังษวิทยา ตามสัญญาลงวันที่

๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ระหว่างวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วได้เข้ารับราชการชดใช้ทุนตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ ต่อมาได้มีคำสั่งจังหวัดราชบุรี ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลา ๒๗๔ วัน คงเหลือระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติงานชดใช้ทุนอีก ๘๒๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญาที่ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี และต้องรับผิดชอบชดใช้เงินทุนโดยลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติราชการชดใช้ไปบ้างแล้วพร้อมเบี้ยปรับอีกจำนวนหนึ่งเท่าของเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้คืนตามข้อ ๕ ของสัญญาดังกล่าว โดยจะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วนภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินจำนวน ๕๔๑,๐๓๕.๒๕ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับในระหว่างการศึกษาและเบี้ยปรับอีกจำนวนหนึ่งเท่ามาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามข้อ ๕ ของสัญญาดังกล่าวแล้ว แม้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มว่า ในกรณีข้างต้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับเป็นสามเท่ามิใช่หนึ่งเท่าตามที่ระบุไว้ในสัญญา เนื่องจากกรณีดังกล่าวได้มีมติคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗๘ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ลาไปศึกษาวิชาแพทย์ประจำบ้านสาขาจักษุวิทยา โสต นาสิกการังษวิทยา และตจวิทยา จะต้องชดใช้ทุนคืนเป็นสามเท่าของเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินพิเศษอื่น ๆ ที่ได้รับทั้งหมดระหว่างศึกษาหรือฝึกอบรม แม้มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลบังคับให้ผู้กระทำผิดตามสัญญาจะต้องชดใช้ทุนเป็นจำนวนสามเท่าก็ตาม แต่เนื่องจากเบี้ยปรับที่กำหนดไว้เป็นจำนวนสามเท่ายังมีได้มีการแก้ไขสัญญา จำนวนเบี้ยปรับดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินค่าปรับที่เหลือเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกแต่อย่างใด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการรับผิดชอบตามสัญญา อนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนสามเท่าโดยที่ยังมิได้มีการแก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นการไม่ชอบและไม่อาจรับฟังได้ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีสำคัญผิดหยิบเอาแบบพิมพ์ของสัญญาทุนแบบทั่วไปมาทำสัญญา ซึ่งความจริงจะต้องใช้สัญญาแบบที่ระบุกำหนดให้ผู้ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาหรือฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านในสาขาวิชาจักษุวิทยา โสต นาสิกการังษวิทยา และตจวิทยา

ต้องชดใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนสามเท่าของเงินเดือน ค่าจ้างและเงินพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับทั้งหมด ระหว่างศึกษาหรือฝึกอบรมนั้น เห็นว่า การสำคัญผิดของเจ้าหน้าที่ในการนำแบบของสัญญา มาใช้ไม่ถูกต้องเป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีจะนำมาอ้างเพื่อให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชดใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนมากกว่าที่ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีไม่ได้ เมื่อข้อสัญญากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชดใช้เบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน หนึ่งเท่าของเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้คืน จึงมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนหนึ่งเท่าจึงชอบแล้ว พิพากษา ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เนื่องจากตามมาตรา ๗๘ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไป ศึกษาเพิ่มเติมในประเทศและการให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.วางไว้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งคดีนี้คณะรัฐมนตรีได้กำหนดเงื่อนไขไว้เป็นอย่างอื่นว่าผู้ได้รับทุนการศึกษาสำหรับ หลักสูตรวิชาจักษุวิทยา โสต นาสิกการียงซ์วิทยา และตจวิทยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเสียค่าปรับ แก่ทางราชการเป็นจำนวนสามเท่า ซึ่งจะเป็นประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนรวมที่จะไม่อาจทำให้ กระทบต่อมาตรฐานการกำหนดของสัญญารายอื่นๆ เพราะเพียงความผิดหลงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล็กน้อยเป็นต้นเหตุเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายของทางราชการ จึงถือว่าทราบเป็นอย่างดีในกฎเกณฑ์กติกา จึงหาอาจที่จะปฏิเสธ ความรับผิดชอบไปได้ไม่ ข้อวินิจฉัยอันเป็นเหตุยกฟ้องผู้ฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและเจตนารมณ์ของคู่สัญญาที่มีต่อกันไว้ ขอศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษา กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ครบถ้วน และคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาเพิ่มเติมหลักสูตรแพทย์ประจำบ้าน สาขาโสต นาสิก การียงซ์วิทยา กลับมาปฏิบัติราชการเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมดำเนินการบริการ สาธารณะด้านการสาธารณสุข อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง และการให้ข้าราชการไป ศึกษาเพิ่มเติมเป็นการพัฒนาข้าราชการ โดยการทำสัญญาดังกล่าวจะอยู่ในบังคับแห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว บัญญัติว่า การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ

และการให้ไปศึกษาฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๗ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๘ อนุมัติตามที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนั้กศึกษาแพทย์ผู้ทำสัญญาการเป็นนั้กศึกษาเพื่อศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ เสนอให้เพิ่มข้อผูกพัน สำหรับผู้ที่เข้าฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทางในโควตาของส่วนราชการต่างๆ สำหรับ ๓ สาขา คือ สาขาจักษุวิทยา สาขาโสต นาสิกการังษ์วิทยา และสาขาตจวิทยา หากไม่ยอมปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามสัญญาไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้ชดใช้ทุนเป็นเงินสามเท่าของเงินเดือน ค่าจ้างและเงินพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับทั้งหมดระหว่างฝึกอบรม บวกกับดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ของเงินเดือนที่ได้รับทั้งหมดและรวมทั้งเงินที่ต้องใช้ทุนตามสัญญาการเป็นนั้กศึกษาเพื่อศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ ทั้งนี้ ให้มีผลบังคับใช้กับนั้กศึกษาแพทย์ทุกคนที่เข้าฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่มติคณะรัฐมนตรีที่ให้เพิ่มข้อผูกพันสำหรับผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทางเป็นเพียงการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้กับผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทางก็ต่อเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้นำมติคณะรัฐมนตรีนั้นไปกำหนดเป็นข้อผูกพันเพิ่มในสัญญาแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสัญญาที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญา มีข้อตกลงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ให้สัญญาผิดสัญญาหรือผู้ให้สัญญาไม่กลับมาปฏิบัติราชการไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ผู้ให้สัญญาจะต้องจ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับสัญญาอีกหนึ่งเท่าของเงินที่ผู้ให้สัญญาจะต้องชดใช้เงินคืน โดยไม่มีข้อผูกพันต้องชดใช้ทุนเป็นจำนวนเงินสามเท่าตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำข้อผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นมาบังคับใช้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงต้องบังคับตามข้อตกลงในสัญญาข้อ ๕ ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญา จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินเดือนที่รับไประหว่างศึกษาและเบี้ยปรับอีกจำนวนหนึ่งเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาที่พิพาท

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เวลาในการศึกษาเป็นเวลาจำนวน ๑,๐๙๕ วัน และรับเงินเดือน ๓๖๐,๘๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลา ๑,๐๙๕ วัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ และได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ได้ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลาจำนวน ๒๗๔ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คงเหลือระยะเวลาชดใช้ทุนจำนวน ๘๒๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๒๗๐,๕๑๗.๖๒ บาท ($๓๖๐,๘๐๐ \times ๘๒๑ \div ๑,๐๙๕$) พร้อมเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่าตามสัญญาเป็นเงินจำนวน ๒๗๐,๕๑๗.๖๒ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๔๑,๐๓๕.๒๔ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินจำนวน ๕๔๑,๐๓๕.๒๕ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ครบถ้วนแล้วอันเป็นเหตุให้หนี้ระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกัน ตามมาตรา ๖๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

องค์คณะ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายปรีชา ชาลิตธำรง นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา นายสมชาย งามวงศ์ชน นางมณีวรรณ พรหมน้อย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๙๘/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่)

นายอภิชาติ จุฬางกูร

ผู้ฟ้องคดี

กรมที่ดิน

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (ก))
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๙๒ และข้อ ๑๑๖)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงอธิบดีกรมที่ดิน ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้อำนวยการกองนิติการ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้ว ในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว คือ ภายในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทั้งไม่ปรากฏว่ามีการขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปอีกแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปรับคำขอของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ภายในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ซึ่งเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับซื้อผากที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๔๖๔ ตำบลภูหอ อำเภอภูหลวง (วังสะพุง) จังหวัดเลย เนื้อที่ ๖๐ ไร่ ๒ งาน กับที่ดินแปลงอื่นรวมสิบห้าแปลง มีกำหนดหนึ่งปี จากร้อยตรี ป. ในราคา ๗,๓๗๕,๑๐๔ บาท เมื่อครบกำหนดเวลาไถ่ถอนผู้ขายมิได้ไถ่ถอนที่ดินที่ขายผากทั้งสิบห้าแปลงคืน สิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นของผู้ฟ้องคดี ต่อมา อธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า เนื่องจากมีการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ โดยในขณะที่มีการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวฉบับเจ้าของที่ดินซึ่งมีชื่อ นาย ล. เป็นเจ้าของได้จดทะเบียนจำนองเป็นประกันไว้กับธนาคาร ก. ไม่ได้สูญหาย และนาย ล. ไม่ได้ไปดำเนินการขอออกใบแทน น.ส.๓ ก. ขอแก้ไขเนื้อที่และรูปแผนที่ และขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแต่อย่างใด ดังนั้น การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. การแก้ไขเนื้อที่และรูปแผนที่จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการจดทะเบียนไถ่ถอนจากจำนอง ระหว่าง ธนาคาร ก. กับ นาย ล. และการจดทะเบียนขาย ระหว่าง นาย ล. กับ ร้อยตรี ป.กับผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ จึงเป็นโมฆะ ทำให้การจดทะเบียนขายผากรวมสิบห้าแปลงมีกำหนดหนึ่งปี ระหว่าง ร้อยตรี ป. กับ ผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ คลาดเคลื่อนไปด้วยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อธิบดีกรมที่ดินจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและเพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงอธิบดีกรมที่ดิน ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาของผู้ฟ้องคดีรับซื้อผากที่ดิน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีรับซื้อผากที่ดินรวมสิบห้าแปลง ในราคา ๗,๓๗๕,๑๐๔ บาท เฉลี่ยราคาไร่ละ ๑๒,๖๕๙ บาท ที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ มีเนื้อที่ ๖๐ ไร่ ๒ งาน เป็นเงิน ๗๖๕,๘๖๙.๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๗๖๕,๘๖๙.๕๐ บาท หลังจากนั้น ผู้อำนวยการกองนิติการ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้วเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ แต่เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยมา ๑๘๐ วัน แล้ว ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ทวงถามผลการพิจารณาขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๗๖๕,๘๖๙.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ จนถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๖๒๘,๔๙๐.๖๘ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๓๙๔,๓๖๐.๑๘ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๗๖๕,๘๖๙.๕๐ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ตามที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง เพิกถอนแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและเพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. สืบเนื่องมาจากได้มีการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ รวมทั้งได้มีการแก้ไขเนื้อที่และรูปแผนที่จากเดิมเนื้อที่ ๓๔ ไร่ ๑ งาน เป็น ๖๐ ไร่ ๒ งาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนประเภทโฉนดจากจำนอง ระหว่าง ธนาคาร ก. กับ นาย ล. จดทะเบียนประเภทขาย ระหว่าง นาย ล. กับ ร้อยตรี ป. และจดทะเบียนประเภทขายฝากรวมสิบห้าแปลง มีกำหนดหนึ่งปี ระหว่าง ร้อยตรี ป. กับ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ตามลำดับ ใน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ ไปโดยตลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวไม่ได้สูญหาย และนาย ล. ผู้มีชื่อถือสิทธิครอบครองใน น.ส. ๓ ก. ไม่ได้ดำเนินการขอยกใบแทน น.ส. ๓ ก. ขอแก้ไขเนื้อที่และรูปแผนที่ รวมทั้งไม่ได้ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีผลทำให้ น.ส. ๓ ก. อีกสิบสี่แปลงที่จดทะเบียนขายฝากมีกำหนดหนึ่งปีในคราวเดียวกัน ซึ่งระบุประเภทการจดทะเบียนว่าขายฝากรวมสิบห้าแปลงมีกำหนดหนึ่งปี ตลาดเคลื่อนไปด้วย อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ ฉบับเจ้าของที่ดินไม่ได้สูญหาย และนาย ล. ผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ไม่ได้ไปดำเนินการขอยกใบแทน น.ส. ๓ ก. ขอแก้ไขเนื้อที่และรูปแผนที่ และขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแต่อย่างใด ดังนั้น การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. การแก้ไขเนื้อที่และรูปแผนที่จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการจดทะเบียนโฉนดจากจำนอง ระหว่าง ธนาคาร ก. กับ นาย ล. และการจดทะเบียนขาย ระหว่าง นาย ล. กับ ร้อยตรี ป. เป็นโมฆะ ทำให้การจดทะเบียนขายฝากรวมสิบห้าแปลงมีกำหนดหนึ่งปี ระหว่าง ร้อยตรี ป. กับ ผู้ฟ้องคดี ตลาดเคลื่อนไปด้วย อธิบดีกรมที่ดินจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและเพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. ดังนี้ ๑. ให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนใน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ โดยให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนประเภทโฉนดจากจำนอง ระหว่าง ธนาคาร ก. กับ นาย ล. ซึ่งจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนประเภทขาย ระหว่าง นาย ล. กับ ร้อยตรี ป. ซึ่งจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗

ให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนประเภทขายฝากรวมทั้งสิบบ้าแปลงมีกำหนดหนึ่งปี ระหว่าง ร้อยตรี ป. กับ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว โดยให้กลับไปใช้รูปแผนที่และเนื้อที่เดิม๒. ให้เพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ ซึ่งออกให้แก่ นาย ล. เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ๓. ให้แก้ไขประเภทการจดทะเบียนใน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๕ เลขที่ ๑๗๗๓ เลขที่ ๑๗๗๕ เลขที่ ๑๗๗๖ เลขที่ ๑๗๗๘ เลขที่ ๑๗๘๐ เลขที่ ๑๗๘๒ เลขที่ ๑๗๘๓ เลขที่ ๑๗๘๗ เลขที่ ๑๗๙๐ เลขที่ ๑๗๙๕ เลขที่ ๑๗๙๖ เลขที่ ๑๗๙๗ และเลขที่ ๑๗๙๘ ในช่องประเภทการจดทะเบียนจากประเภท ขายฝากรวมสิบบ้าแปลงมีกำหนดหนึ่งปี เป็นขายฝากรวมสิบบ้าแปลงมีกำหนดหนึ่งปี และอธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ถึงอธิบดีกรมที่ดิน อุทธรณ์ว่าคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๗,๓๗๕,๐๐๐ บาท และเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมที่ดิน ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีรับซื้อฝากที่ดินรวมสิบบ้าแปลง ในราคา ๗,๓๗๕,๑๐๔ บาท เฉลี่ยราคาไร่ละ ๑๒,๖๕๙ บาท ที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ มีเนื้อที่ ๖๐ ไร่ ๒ งาน เป็นเงิน ๗๖๕,๘๖๙.๕๐ บาท จึงขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๗๖๕,๘๖๙.๕๐ บาท ต่อมา อธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ชอบแล้ว ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งแจ้งว่าถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์สำหรับกรณีขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีต่อไป ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดเลยได้มีคำสั่งจังหวัดเลย ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า มีเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบทางละเมิด ๓ คน คือ นาย ป. อดีตเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอภูหลวง เป็นผู้แก้รูปแผนที่และเนื้อที่ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ จากเดิม ๓๔ ไร่ ๑ งาน เป็น ๖๐ ไร่ ๒ งาน โดยเจ้าของที่ดินไม่เคยติดต่อขอให้ดำเนินการ นาย ว. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอภูหลวง และนาย อ. เจ้าหน้าที่ที่ดิน ๔ ได้

ร่วมกันดำเนินการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ จดทะเบียนไถ่ถอนจากจำนอง และจดทะเบียนขายที่ดินให้แก่ ร้อยตรี ป. ในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ โดยนาย ล. เจ้าของที่ดินไม่รู้เห็นด้วย ทั้งยังมีการจดทะเบียนขายฝากให้ผู้ฟ้องคดีในวันเดียวกันด้วย พิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทั้งสามคนได้กระทำไปด้วยความจงใจ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย และรัฐมีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๕ และมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ว่าราชการจังหวัดเลย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ ส่งสำนวนการสอบสวนให้ ปลัดกระทรวงการคลังพิจารณา และผู้อำนวยการกองนิติการ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมที่ดิน ได้มีหนังสือกรมที่ดิน ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ แจ้งผลการพิจารณาเรื่อง ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว ขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณา ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ที่อาจได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว คือ นาย ล. เจ้าของที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ มิใช่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้รับซื้อฝากที่ดินจาก ร้อยตรี ป. ดังนั้น เมื่ออธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิในที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ ที่รับซื้อฝาก ผู้ฟ้องคดีขอที่จะเรียกร้องให้ ร้อยตรี ป. ผู้ขายฝากรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่อธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือกรมที่ดิน ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งคำสั่ง อธิบดี ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ หรืออย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้อธิบดีกรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้คดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะบุคคล และไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีเองว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี คือ นาย ป. นาย ว. และนาย อ. ได้กระทำโดยทุจริต อาศัยช่องทางที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่ราชการร่วมกันดำเนินการแก้ไขรูปแบบที่ และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว แล้วจัดแจ้ง

รายการจดทะเบียนไถ่ถอนจากจำนอง ชาย และชายฝากโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนาย ล. เจ้าของที่ดินที่แท้จริงมิได้ยื่นคำขอหรือรู้เห็นยินยอมแต่อย่างใดทั้งสิ้น ซึ่งบุคคลทั่วไปหากมิใช่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว หากมีช่องทางที่จะทำเช่นนั้นได้ไม่ การกระทำของเจ้าหน้าที่ทั้งสามจึงเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการรับซื้อฝากที่ดินดังกล่าว จาก ร้อยตรี ป. แต่ต่อมาถูกเพิกถอนการจดทะเบียนชายฝากนั้น ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับย่อมเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ทั้งสาม เพราะเหตุว่าผู้ฟ้องคดีเชื่อถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (ใบแทน น.ส. ๓ ก.) ซึ่งเป็นเอกสารราชการ ดังนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ทั้งสามจึงเป็นละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีด้วย โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงได้รับการชดใช้ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีรับซื้อฝากที่ดินมือเปล่าจำนวนมากถึงสิบห้าแปลง จำนวนเนื้อที่รวมกันถึง ๕๐๐ ไร่เศษ แม้กฎหมายจะมีได้กำหนดไว้โดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีหน้าที่ตรวจสอบที่ดินที่รับซื้อฝากเสียก่อน แต่ธรรมดาของวิญญาณที่รับซื้อฝากที่ดินมือเปล่าจำนวนมากถึงเพียงนั้น ย่อมต้องใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการตรวจสอบที่ดินดังกล่าว โดยเฉพาะเป็นที่ประจักษ์ว่า ร้อยตรี ป. มิได้มีสิทธิครอบครองในที่ดินเหล่านั้นมาก่อน แต่เป็นไปในลักษณะของการกว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านมาขายฝากกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงควรใช้ความระมัดระวังตรวจสอบการครอบครองที่ดินเสียก่อน ในส่วนที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ ก็มีการแก้ไขเนื้อที่จากเดิม ๓๔ ไร่ ๑ งาน เป็น ๖๐ ไร่ ๒ งาน ประกอบกับมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีด้วยอีกสองคน ได้แก่ ร้อยตรี ป. การที่จะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นจึงไม่เป็นธรรม เมื่อรับฟังได้ว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีอยู่ด้วยส่วนหนึ่งเช่นนี้ อาศัยมาตรา ๔๔๒ ประกอบกับ มาตรา ๒๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเห็นสมควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับราคาขายฝากเฉลี่ยไร่ละ ๑๒,๖๕๙ บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอมาในคำฟ้อง แต่ให้คิดคำนวณตามเนื้อที่ที่แท้จริง คือ ๓๔ ไร่ ๑ งาน เป็นเงิน ๔๓๓,๕๗๐.๗๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินจำนวนดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียนชายฝากที่ดินแปลงพิพาท ทั้งนี้ จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระเสร็จ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น เห็นว่า มาตรา ๑๑ แห่ง

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ โดยยังไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน ตามความในมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีประสงค์จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลโดยไม่รอผลการพิจารณาวินิจฉัยอีกต่อไป เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจึงเห็นสมควรถือเอาวันที่พ้นกำหนดเวลา ๑๘๐ วันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอดังกล่าวไว้พิจารณาในวันเดียวกันนั่นเอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงต้องถือเอาวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ย่อมเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔๓๓,๕๗๐.๗๕ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กับทั้งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรับซื้อฝากที่ดินมือเปล่าจำนวนมากถึงสิบห้าแปลง จำนวนเนื้อที่รวมกันถึง ๕๐๐ ไร่ โดยไม่ตรวจสอบก่อน และผู้ฟ้องคดีสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจาก ร้อยตรี ป. ผู้ขายฝากได้อีกทางหนึ่ง จึงพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับราคาขายฝากเฉลี่ยไร่ละ ๑๒,๖๕๙ บาท โดยให้คิดคำนวณตามเนื้อที่ที่แท้จริง คือ ๓๔ ไร่ ๑ งาน เป็นเงิน ๔๓๓,๕๗๐.๗๕ บาท นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีรับซื้อฝากที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ จาก ร้อยตรี ป. ตามเนื้อที่ที่ปรากฏใน น.ส. ๓ ก. ซึ่งระบุเนื้อที่ ๖๐ ไร่ ๒ งาน เพราะผู้ฟ้องคดีเชื่อถือจำนวนเนื้อที่ที่ปรากฏใน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ทั้งสามของผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันออกใบแทน น.ส. ๓ ก. และจดทะเบียนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีเต็มจำนวน ส่วนเจ้าหน้าที่ทั้งสามจะต้องรับผิดชอบเพียงใด ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องไปใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี

กันเอง อีกทั้ง ยังไม่แน่ชัดว่า ร้อยตรี ป. ผู้ขายฝากต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายด้วยหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๗๖๕,๘๖๙.๕๐ บาท สำหรับกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่มีคำสั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียนขายฝากจนกว่าจะชำระเสร็จนั้น ไม่ถูกต้อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ และผู้ฟ้องคดีได้รับซื้อฝากที่ดินดังกล่าวในวันเดียวกัน วันที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงต้องนับแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ มิใช่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเพิ่งรู้ถึงการกระทำละเมิด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๗๖๕,๘๖๙.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ กับทั้งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระทั้งสองศาล

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีรับซื้อฝากที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ จากร้อยตรี ป. ซึ่งได้ที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างสิทธิใดๆ ใน น.ส. ๓ ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนการที่นาย ป. นาย ว. และนาย อ. อาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการร่วมกันกระทำการทุจริต โดยออกใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ แก่ใบรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. แล้วจดทะเบียนโอนจากจำนองขาย และขายฝากให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ถือเป็นการกระทำเฉพาะตัว มิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ทั้งสามให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้โดยตรง จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ตามมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔๓๓,๕๗๐.๗๕ บาท นั้น เป็นการพิพากษามากเกินสมควร เนื่องจาก ร้อยตรี ป. ผู้ขายฝากที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีควรจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมากกว่าผู้ถูกฟ้องคดี และที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

จนกว่าจะชำระเสร็จนั้น เป็นการพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง จึงไม่ชอบ
ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับซื้อฝากที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ เนื้อที่ ๖๐ ไร่ ๒ งาน กับที่ดินแปลงอื่นรวมสิบห้าแปลงมีกำหนดหนึ่งปี จากร้อยตรี ป. ในราคา ๗,๓๗๕,๑๐๔ บาท เมื่อครบกำหนดเวลาไถ่ถอน ผู้ขายมิได้ไถ่ถอนที่ดินที่ขายฝากทั้งสิบห้าแปลงคืน สิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นของผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมา อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งอธิบดี ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและเพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๖๔ ดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือนร้อนเสียหาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงอธิบดีกรมที่ดิน ขอให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาของผู้ฟ้องคดีรับซื้อฝากที่ดิน หลังจากนั้นผู้อำนวยการกองนิติการ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดี ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้ว เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ แต่เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยมา ๑๘๐ วัน แล้ว ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ทวงถาม ผลการพิจารณา แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด ขอให้ศาลปกครองมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๗๖๕,๘๖๙.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็น ส่วนราชการระดับกรม ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่การออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และการเพิกถอนหรือแก้ไขการ ออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ก. การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีลักษณะเป็นการเตรียมการ และดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครอง คดีนี้จึงเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตามกรณีมีปัญหาต้อง พิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่มิได้รับแจ้งการวินิจฉัยนั้น โดยที่มาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไป โดยรัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เมื่อกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอไว้ชัดเจน หากพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอแล้วผู้ขอไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และไม่ได้รับแจ้งการขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอดังกล่าวออกไป ถือว่าหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยปฏิเสธคำขอโดยปริยาย ผู้เสียหายย่อมรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอ หากผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอ อนึ่ง หากศาลวินิจฉัยให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอทั้งที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลมิได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอ ก็จะทำให้การใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายล่าช้าออกไป และจะทำให้บทกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การขอขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอไม่มีสภาพบังคับ อีกทั้งเท่ากับว่าศาลปกครองใช้อำนาจในการขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอแทนรัฐมนตรี อันเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงอธิบดีกรมที่ดิน ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้อำนวยการกองนิติการ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้วในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว คือ ภายในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทั้งไม่ปรากฏว่า

มีการขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปอีกแต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปรับคำขอของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ภายในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ซึ่งเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อได้วินิจฉัยว่าการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีก ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔๓๓,๕๗๐.๗๕ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กับทั้งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดี จึงไม่ชอบ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี

องค์คณะ นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายไพบูลย์ เสียงก้อง นายสุเมธ รอยกุลเจริญ นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ นางมณีวรรณ พรหมน้อย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๗/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่)

นายวิเชียร ศรีวรเพชร ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นางอำพร โพธิ์สุข ที่ ๒

นางสาววราภรณ์ โพธิ์สุข ที่ ๓

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑

กรมชลประทาน ที่ ๒

อธิบดีกรมชลประทาน ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๘
วรรคสอง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง
และมาตรา ๒๖ วรรคสาม)

เมื่อภรรยาของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือสละที่ดินด้านทิศใต้ให้สำนักงานทางหลวงชนบทเพื่อสร้างถนนสายลูกพระดาบส - ม.ราชภัฏ - เทพารักษ์ ก่อน พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับ และต่อมาได้มีการปรับปรุงให้มีสภาพเป็นถนนดินลูกรังสามารถใช้เป็นเส้นทางเดินรถยนต์เข้าออกได้ โดยกรมทางหลวงเริ่มดำเนินการก่อสร้างถนนสายดังกล่าว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ แต่รถยนต์สามารถใช้เป็นเส้นทางเข้าออกได้ในช่วงเวลาเดียวกับที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นที่ดินที่มีทางออกสู่สาธารณะซึ่งมีสภาพดีกว่าที่ดินหน่วยที่ ๓ คือ ที่ดินติดคลองสาธารณะประโยชน์หรือคลองชลประทานซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ประกอบกับที่ดินในหน่วยที่ ๒ เป็นที่ดินติดทางเอกชน (บนคันดิน) รถยนต์เข้าออกได้มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตารางวาละ ๒,๕๐๐ บาท หรือไร่ละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อถนนสายลูกพระดาบส - ม.ราชภัฏ - เทพารักษ์ ก่อสร้างแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสามารถใช้ถนนดังกล่าวเป็นเส้นทางเข้าออกได้สะดวก แม้ว่าขณะเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ถนนดังกล่าวยังไม่ก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่มีโครงการก่อสร้างที่ชัดเจน จึงรับฟังได้ว่า สภาพและที่ตั้งของที่ดินแปลงพิพาท

ย่อมดีกว่าที่ดินในหน่วยที่ ๒ แต่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่ดินที่มีสภาพและที่ตั้งตามหน่วยที่ ๑ ซึ่งเป็นที่ดินติดถนนซอยที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง และมีราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อพิจารณาจากสภาพและที่ตั้งของที่ดิน ควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในอัตราระหว่างที่ดินหน่วยที่ ๑ ซึ่งมีราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท และที่ดินหน่วยที่ ๒ ซึ่งมีราคาตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท โดยควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ถูกเวนคืนในอัตราราวตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม เมื่อที่ดินถูกเวนคืนเนื้อที่ ๓ งาน ๑๕ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เป็นเงิน ๓๑๕,๐๐๐ บาท แต่เมื่อในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอีกตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๓๑๕,๐๐๐ บาท ไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น นับแต่วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๓๖,๑๖๕.๔๒ บาท ศาลจึงไม่ต้องมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามคำพิพากษาอีก

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๑๗ ตำบลบางปลา (บางลาว) อำเภอบางพลี (บางพลีใหญ่) จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่จำนวน ๒๖ ไร่ ๒๐ ตารางวา ต่อมาได้มี พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลบางโจรง ตำบลบางปลา อำเภอบางพลี และตำบลบางปู อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อก่อสร้างระบบระบายน้ำตามโครงการระบายน้ำบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่เข้าทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในแนวเขตเวนคืน จำนวน ๓ งาน ๑๕ ตารางวา คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินโดยใช้

หลักเกณฑ์ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ที่มีมติไว้เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ โดยได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในราคาไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๖๓๐,๐๐๐ บาท และเงินค่าทดแทนบ่อเลี้ยงปลาเป็นเงิน ๑๐,๗๙๐.๘๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น ๖๔๐,๗๙๐.๘๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยขอเงินเพิ่มค่าทดแทนที่ดินอีก ๒,๕๒๐,๐๐๐ บาท และขอเงินค่าทดแทนบ่อเลี้ยงปลาเพิ่มอีก ๒๘๙,๒๐๙.๒๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ขอเพิ่มทั้งสิ้น ๒,๘๐๙,๒๐๙.๒๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น ยังไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสม จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพิ่มอีกเป็นเงิน ๒,๘๐๙,๒๐๙.๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๙ จนถึงวันฟ้อง จำนวน ๒๕๘,๖๘๑.๓๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๐๖๗,๘๙๐.๕๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๒,๘๐๙,๒๐๙.๒๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนทรัพย์สินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๑๗ ถูกเวนคืนเนื้อที่ ๓ งาน ๑๕ ตารางวา ราคาไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินค่าทดแทนที่ดิน ๖๓๐,๐๐๐ บาท และเงินค่าทดแทนบ่อเลี้ยงปลา ๑ บ่อ เป็นเงิน ๑๐,๗๙๐.๘๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๔๐,๗๙๐.๘๐ บาท ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีมติกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตารางละ ๓,๐๐๐ บาท เพิ่มขึ้นจากราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้อีกตารางละ ๑,๐๐๐ บาท ส่วนที่อุทธรณ์ค่าทดแทนค่าร้อยละ เช่น บ่อเลี้ยงปลา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีมติยืนตามเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ เนื่องจากไม่มีการโต้แย้งรายละเอียดหรือวิธีการคิดคำนวณว่าการกำหนดราคาอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือหลักเกณฑ์การประเมินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ขณะที่ยื่นการสำรวจปรากฏว่าไม่มีด้านใดด้านหนึ่งติดถนนสาธารณะ แต่ติดกับคลอง ๖ ซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์หน่วยที่ ๓ เป็นที่ดินติดคลองสาธารณะประโยชน์ กำหนดราคาตารางละ ๒,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่ดินของนาง ป. อยู่ติดกับถนนสาธารณะ

สายลูกพระดาบส อยู่ในหลักเกณฑ์หน่วยที่ ๑ ซึ่งกำหนดไว้ราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น เงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่เท่ากับ เงินค่าทดแทนของนาง ป. เนื่องจากสภาพที่ดินอยู่ในหน่วยที่ดินที่แตกต่างกัน จึงไม่อาจ นำมาเปรียบเทียบกันได้ ส่วนเงินค่าทดแทนบ่อเลี้ยงปลานั้น ไม่มีข้อเท็จจริงหรือ พยานหลักฐานใดบ่งชี้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับผลประโยชน์จากรายได้ดังกล่าวจริง และไม่มี บทบัญญัติกฎหมายใดที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะเรียกร้องเงินค่าทดแทนดังกล่าวได้ ประกอบกับ เป็นจำนวนเงินที่สูงเกินความเป็นจริงที่จะเรียกร้อง อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องรับผิดชอบ เพียงดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เท่านั้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ตกเป็นผู้ผิดนัดในหนี้เงินตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เป็นราคาที่เหมาะสม เป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า เมื่อที่ดินแปลงพิพาทอยู่ในหน่วยที่ ๓ เป็น ที่ดินติดคลองสาธารณะประโยชน์หรือคลองชลประทาน ราคาตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ถูกเวนคืน ๓ งาน ๑๕ ตารางวา เป็นเงิน ๖๓๐,๐๐๐ บาท เงินค่าทดแทนบ่อเลี้ยงปลาเป็นเงิน ๑๐,๗๙๐.๘๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๔๐,๗๙๐.๘๐ บาท แต่ในขณะที่มี พ.ร.ฎ. เวนคืน สภาพที่ดินแปลงพิพาท มิได้มีลักษณะดังที่คณะกรรมการ กำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยนาง ว. ภรรยาได้สละที่ดิน ด้านทิศใต้บางส่วน ให้แก่สำนักงานทางหลวงชนบท เพื่อให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ ต่อมาได้มีการปรับปรุงให้มีสภาพเป็นถนนสามารถใช้เป็นเส้นทางเดินรถเข้าออกได้ ที่ดิน แปลงพิพาทจึงเป็นที่ดินที่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ มีสภาพและลักษณะของทำเลดีกว่า ที่ดินในหน่วยที่ ๓ แต่ช่วงเวลาดังกล่าว ทางราชการยังมิได้มีการก่อสร้างถนนสายลูกพระดาบส ที่ดินแปลงพิพาทจึงไม่มีสภาพเป็นที่ดินติดถนน ซอยที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ ก่อสร้าง ซึ่งเป็นลักษณะทำเลของที่ดินอยู่ในหน่วยที่ ๑ มีราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินในหน่วยที่ ๒ จะเห็นได้ว่า ที่ดิน แปลงพิพาทมีสภาพและลักษณะการใช้ประโยชน์ดีกว่าที่ดินในหน่วยที่ ๒ ซึ่งเป็นที่ดินติด ทางเอกชน (บนคันดิน) รถยนต์เข้าออกได้ มีราคาตารางวาละ ๒,๕๐๐ บาท หรือไร่ละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสภาพและที่ตั้งดีกว่าที่ดินหน่วยที่ ๒ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงควรมีราคาสูงกว่าที่ดินในหน่วยที่ ๒ จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดี

ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มจากตารางวาระ ๒,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาระ ๓,๐๐๐ บาท หรือเพิ่มขึ้นอีกตารางวาระ ๑,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๓๑๕,๐๐๐ บาท และเมื่อสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามทั้งสามด้านติดลำราง สาธารณประโยชน์ มีเพียงด้านทิศใต้ที่อุทิศที่ดินบางส่วนให้แก่สำนักงานทางหลวงชนบท ซึ่งมีการพัฒนาเป็นทางสาธารณะภายหลังมีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนบ่อเลี้ยงปลาให้ต่ำกว่าความเป็นจริง นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้แสดงพยานหลักฐานใดให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเงินค่าทดแทนบ่อเลี้ยงปลาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เป็นเงิน ๑๐,๗๙๐.๘๐ บาท ให้ต่ำกว่าความเป็นจริงอย่างไร ซึ่งแตกต่างจากวิธีการคำนวณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ใช้บัญชีมาตรฐานราคาซื้อขายของทางราชการ ของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ให้ความเห็นชอบให้ใช้บัญชีซื้อขายอาคารบ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามรายละเอียดปรับปรุงบัญชีมาตรฐานราคาซื้อขาย ปี ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นบัญชีที่กำหนดรายละเอียดของราคาค่าวัสดุอุปกรณ์และค่าแรงของทางราชการที่มีเกณฑ์การคำนวณชัดเจน มีความน่าเชื่อถือ ส่วนค่าขาดรายได้จากการจำหน่ายปลานั้น ก็เป็นเพียงการคาดคะเนถึงรายได้ในอนาคตเท่านั้น มิใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิได้รับไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสินเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลานับแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ อันเป็นวันวางเงินค่าทดแทนเป็นต้นไป ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่นับแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๙ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไปรับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของสิ่งหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นเงินจำนวน ๓๑๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนด

ในแต่ละช่วงเวลาแต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยชำระให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์ว่า เมื่อที่ดินแปลงพิพาท ไม่มีด้านใดด้านหนึ่งติดถนนสาธารณะ เพียงแต่ติดกับคลอง ๖ ที่ดินแปลงพิพาทจึงอยู่ในหลักเกณฑ์หน่วยที่ ๓ คือ เป็นที่ดินติดคลองสาธารณะประโยชน์ ซึ่งกำหนดราคาไว้ตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะได้สละที่ดินบางส่วนให้แก่สำนักงานทางหลวงชนบทเพื่อให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์ แต่การสร้างถนนก็ยังไม่แล้วเสร็จ ในทันที จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีการพัฒนาเส้นทางดังกล่าว แต่ก็ยังไม่แล้วเสร็จ แม้ว่ารถยนต์จะเข้าออกได้ แต่ก็ไม่สามารถเข้าออกได้อย่างสะดวก ประกอบกับถนนดังกล่าวได้สร้างภายหลังจากที่มีประกาศ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน มีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งในการกำหนดเงินค่าทดแทน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จะพิจารณาในขณะที่ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะต้องเวนคืนมีผลใช้บังคับ และเมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินในหน่วยที่ ๒ ซึ่งเป็นที่ดินติดทางเอกชน (บนคันดิน) รถยนต์เข้าออกได้อย่างสะดวกกว่าที่ดินแปลงพิพาท ที่ดินในหน่วยที่ ๒ จึงมีสภาพและทำเลที่ดีกว่าที่ดินหน่วยที่ ๓ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณามาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามและสังคมแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อภรรยาของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือสละที่ดินด้านทิศใต้เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ให้สำนักงานทางหลวงชนบทเพื่อสร้างถนนสายลูกพระดาบส - ม. ราชภัฏ - เทพารักษ์ เพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก่อน พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ มีผลใช้บังคับ และต่อมาได้มีการปรับปรุงให้มีสภาพเป็นถนนดินลูกรังสามารถใช้เป็นเส้นทางเดินรถยนต์เข้าออกได้ โดยกรมทางหลวงชนบทเริ่มดำเนินการก่อสร้างถนนสายลูกพระดาบส - ม.ราชภัฏ - เทพารักษ์ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยเส้นทางดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ แต่รถยนต์สามารถใช้เป็นเส้นทางเข้าออกได้ ในช่วงเวลาเดียวกับที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นที่ดินที่มีทางออกสู่สาธารณะซึ่งมีสภาพดีกว่าที่ดินหน่วยที่ ๓ ที่ดินติดคลองสาธารณะประโยชน์หรือ

คลองชลประทานซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ประกอบกับที่ดินในหน่วยที่ ๒ เป็นที่ดินติดทางเอกชน (บนคันดิน) รถยนต์เข้าออกได้มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตารางวาละ ๒,๕๐๐ บาท หรือไร่ละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อถนนสายลูกพระดาบส - ม.ราชภัฏ - เทพารักษ์ ก่อสร้างแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสามารถใช้งานดังกล่าวเป็นเส้นทางเข้าออกได้สะดวก แม้ว่าขณะเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ถนนดังกล่าวยังไม่ก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ แต่มีโครงการก่อสร้างที่ชัดเจน จึงรับฟังได้ว่า สภาพและที่ตั้งของที่ดินแปลงพิพาทย่อมดีกว่าที่ดินในหน่วยที่ ๒ แต่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่ดินที่มีสภาพและที่ตั้งตามหน่วยที่ ๑ ซึ่งเป็นที่ดินติดถนนซอยที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง และมีราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อพิจารณาจากสภาพและที่ตั้งของที่ดินแล้ว ควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในอัตราระหว่างที่ดินหน่วยที่ ๑ ซึ่งมีราคาตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท และที่ดินหน่วยที่ ๒ ซึ่งมีราคาตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท โดยควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ถูกเวนคืนในอัตราตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อที่ดินถูกเวนคืนเนื้อที่ ๓ งาน ๑๕ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เป็นเงิน ๓๑๕,๐๐๐ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นเงินจำนวน ๓๑๕,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

สำหรับดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิได้รับนั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเงินค่าทดแทนที่ดินไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินนับแต่วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไป ทั้งนี้ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อัตราดอกเบี้ยต้องไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแต่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งคลาดเคลื่อนแม้จะไม่มี

คู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์ศาลปกครองสูงสุดยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ จึงเห็นสมควรแก้ไขให้ถูกต้อง แต่เมื่อในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสามโดยให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอีกตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๓๑๕,๐๐๐ บาท ไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น นับแต่วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๓๖,๑๖๕.๔๒ บาท ศาลจึงไม่ต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามคำพิพากษาอีก

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นเงินจำนวน ๓๑๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลาแต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มพร้อมดอกเบี้ยดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว จึงไม่ต้องมีคำสั่งอีก

องค์คณะ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายพพล เสงเจริญ นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๗/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ผู้ฟ้องคดี

นางสาวอัจฉริยา นันท์ ที่ ๑

นางอรพินท์ นันท์ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ม. ๖๙๘)

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ม. ๗๘)

มติคณะรัฐมนตรีที่ให้เพิ่มข้อผูกพันสำหรับผู้เข้ารับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทาง เป็นเพียงการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้กับผู้เข้ารับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้าน เพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทางก็ต่อเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้นำมติคณะรัฐมนตรีนั้นไปกำหนดเป็นข้อผูกพันเพิ่มในสัญญาแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีข้อผูกพันต้องชดใช้ทุนเป็นเงินจำนวนสามเท่า ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำข้อผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มาบังคับใช้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงต้องบังคับตามข้อตกลงในสัญญาข้อ ๕ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญา จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินเดือนที่รับไประหว่างศึกษา และเบี้ยปรับอีกจำนวนหนึ่งเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ของสัญญาที่พิพาท เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คงเหลือระยะเวลาชดใช้ทุนจำนวน ๓๓๖ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๑๑๐,๗๑๓.๒๒ บาท พร้อมเบี้ยปรับเป็นเงินจำนวน ๑๑๐,๗๑๓.๒๒ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๒๒๑,๔๒๖.๔๔ บาท การที่จังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๙ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินจำนวน ๓๔๘,๗๔๖.๖๖ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินจำนวน ๒๒๑,๔๒๖.๕๐ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๙ อันเป็นระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกและเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว อันเป็นเหตุให้หนี้ระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้าประกันย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ

ตามสัญญาค้ำประกัน ตามมาตรา ๖๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตำแหน่งนายแพทย์ ระดับ ๕ สังกัดโรงพยาบาลกองโกรลาค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุโขทัย ได้ทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศ สัญญาเลขที่ ๔/๔๓ ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อศึกษาอบรมแพทย์ประจำบ้าน สาขาวิชาโสต นาสิก ลาริงซ์วิทยา ณ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มีกำหนดเวลา ๓ ปี เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องกลับมาปฏิบัติราชการในสังกัดผู้ฟ้องคดีรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ในการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลาศึกษาตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ เป็นเวลา ๓ ปี ๑ วัน และรับเงินไปเป็นจำนวน ๓๖๑,๑๓๖ บาท ซึ่งตามสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องปฏิบัติราชการชดใช้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเวลาที่ใช้ในการศึกษาเป็นเวลา ๓ ปี ๑ วัน หรือ ๑,๐๙๖ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาปฏิบัติราชการชดใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ เป็นเวลา ๓๖๐ วัน แล้วได้ลาออกจากราชการ เมื่อหักเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ดังกล่าวแล้ว คงเหลือเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติราชการชดใช้อีกเป็นเวลา ๓๓๖ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้ผิดสัญญาต้องชดใช้เงินรวมกับเบี้ยปรับอีกสามเท่า และดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของเงินเดือนที่ได้รับไประหว่างลาศึกษา ตามมติคณะรัฐมนตรี และระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยเมื่อหักจากระยะเวลาที่ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไปบ้างแล้วคงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้คืนจำนวน ๓๔๘,๗๔๖.๖๖ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบใช้เงินจำนวนดังกล่าวด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๑๓๑,๒๙๖.๗๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑๒๗,๓๒๐.๑๖ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ตามสัญญาข้อ ๒ มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อให้สิทธิผู้ฟ้องคดีดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากฝ่าฝืนสัญญาข้อนี้ในระหว่างที่ได้รับอนุญาตไปศึกษาเพิ่มเติม ซึ่งในระหว่างนั้นและต่อมาภายหลังระหว่างปฏิบัติราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความวิริยะ อุตสาหะ ขยันอดทน และซื่อสัตย์สุจริต ตลอดมา โดยไม่ได้กระทำการใดที่ฝ่าฝืนต่อข้อสัญญานี้และไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย

การลาออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบราชการ และได้รับการอนุมัติโดยถูกต้องจากตัวแทนผู้ฟ้องคดี สัญญาในข้อ ๒ ดังกล่าว จึงไม่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาข้อ ๕ ที่ตกลงกันให้ปรับหนึ่งเท่าของเงินที่ผู้ให้สัญญาจะต้องชดใช้คืน นอกจากนี้ หากพิจารณาเฉพาะเนื้อความในสัญญาข้อ ๒ แล้ว ก็ไม่ได้ระบุว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่เป็นความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ในข้อ ๑๗ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรม ซึ่งได้ทำสัญญาตามแบบสัญญาอนุมัติให้ข้าราชการลาไปศึกษาอบรมภายในประเทศก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับให้คงใช้บังคับต่อไปได้ ดังนั้น เมื่อระเบียบนี้ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ และในข้อ ๒ ของระเบียบระบุว่า ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป แต่สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำกันเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ก่อนวันที่ระเบียบฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับถึง ๘ เดือนเศษ ระเบียบดังกล่าวย่อมไม่อาจใช้บังคับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า ขณะที่ทำสัญญาพิพาทนั้น ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษา หรือฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังไม่มีผลบังคับใช้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำเอามติคณะรัฐมนตรีและระเบียบกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว มาใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ต้องรับผิดชอบชดใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนสามเท่าได้ อีกทั้ง สัญญาพิพาทยังมีได้มีการแก้ไข ยกเลิกเพิกถอนโดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย จึงต้องถือตามเนื้อความเดิมของสัญญา ตามมาตรา ๑๔๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนสามเท่า จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เบี้ยปรับได้เพียงหนึ่งเท่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงจำนวน ๒๒๑,๔๒๖.๔๕ บาท เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินจำนวน ๒๒๑,๔๒๖.๕๐ บาท มาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๙ อันเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือทวงถามของผู้ฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดและถือว่าหนี้ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดีเป็นอันระงับสิ้นไปเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นลูกหนี้หลุดพ้นจากความรับผิดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันย่อมต้องหลุดพ้นจากความรับผิดตามสัญญาค้ำประกันด้วย ตามมาตรา ๖๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามสัญญาพิพาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี มีข้อกำหนดในข้อ ๒ วรรคแรกว่า ในระหว่างเวลาที่ผู้ให้สัญญาได้รับอนุญาตไปศึกษาเพิ่มเติม ผู้ให้สัญญาจะต้องรักษาวินัยและประพฤติกฎปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการ หรือคำสั่งทางราชการของผู้รับสัญญาและของสถานศึกษา ที่ผู้ให้สัญญาศึกษาตลอดจน ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับตามคำสั่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการไปศึกษา และเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาไปศึกษา ทั้งที่ได้ออกใช้บังคับอยู่แล้ว ในวันทำสัญญา และที่จะออกใช้บังคับต่อไปโดยเคร่งครัด และให้ถือว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และ คำสั่งดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องผูกพันและ ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการ ลาไปศึกษาและฝึกอบรมภายในประเทศ โดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงสาธารณสุขฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งมีผลบังคับใช้ อยู่ในวันทำสัญญาอันถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องร่วมรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีด้วยในฐานะผู้คู่ประกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ ผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้องด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการ ไปศึกษาภายในประเทศ สัญญาเลขที่ ๔/๔๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อไปศึกษาอบรมแพทย์ประจำบ้าน สาขาวิชาโสต นาสิก ลาริงซ์วิทยา ที่คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ เป็นเวลา จำนวน ๑,๐๙๖ วัน ภายหลังสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ เป็นเวลาจำนวน ๗๖๐ วัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอลาออกจากราชการและได้รับอนุญาต ให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป ซึ่งเมื่อหักเวลาที่ปฏิบัติราชการ ชดใช้ทุนดังกล่าวแล้ว คงเหลือเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ทุนอีกเป็นเวลา จำนวน ๓๓๖ วัน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดสัญญาโดยปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ไม่ครบกำหนดตามสัญญา และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างศึกษาและเงินช่วยเหลือใดๆ ที่ทางราชการจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างศึกษาคืนพร้อมทั้งเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ คืนได้ตามข้อ ๕ ของสัญญาพิพาทดังกล่าว แต่การที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิเรียกร้องโดยอ้างข้อ ๒

ของสัญญา ที่กำหนดว่า ในระหว่างที่ผู้ให้สัญญาได้รับอนุญาตไปศึกษาเพิ่มเติม ผู้ให้สัญญา จะต้องรักษาวินัยและประพฤติปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการ ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งอื่นๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการไปศึกษา ทั้งที่ได้ออกใช้บังคับอยู่แล้ว ในวันทำสัญญานี้ และที่จะออกใช้บังคับต่อไปโดยเคร่งครัด และให้ถือว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา เมื่อมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๗ และระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาหรือฝึกอบรม ภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าปรับสามเท่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงต้องชดใช้ค่าปรับสามเท่า นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๗๘ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า การพัฒนา ข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ และการให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรี จะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๗ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/๓๗ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๘ อนุมัติตามที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาจัดสรร นักศึกษาแพทย์ผู้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ เสนอให้เพิ่ม ข้อผูกพัน สำหรับผู้ที่เข้าฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทางในโควตาของ ส่วนราชการต่างๆ สำหรับ ๓ สาขา คือ สาขาจักษุวิทยา สาขาโสต นาสิก ลาริงซ์วิทยา และสาขาตจวิทยา หากไม่ยอมปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามสัญญาไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้ชดใช้ทุนเป็นเงินสามเท่าของเงินเดือน ค่าจ้างและเงินพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับทั้งหมดระหว่าง ฝึกอบรมบวกกับดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ของเงินเดือนที่ได้รับทั้งหมดและรวมทั้งเงินที่ต้องใช้ทุน ตามสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ ทั้งนี้ ให้มีผลบังคับใช้กับนักศึกษา แพทย์ทุกคนที่เข้าฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่มติคณะรัฐมนตรีที่ ให้เพิ่มข้อผูกพันสำหรับผู้เข้ารับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทาง เป็นเพียงการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้กับผู้เข้ารับการฝึกอบรม แพทย์ประจำบ้านเพื่อเป็นแพทย์เฉพาะทางก็ต่อเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ได้นำมติคณะรัฐมนตรีนั้นไปกำหนดเป็นข้อผูกพันเพิ่มในสัญญาแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีข้อผูกพันต้องชดใช้ทุนเป็นเงิน จำนวนสามเท่าตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำข้อผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มาบังคับใช้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงต้องบังคับตามข้อตกลงในสัญญาข้อ ๕ ดังนั้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญา จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่รับไประหว่างศึกษาและ
เบี้ยปรับอีกจำนวนหนึ่งเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ของสัญญา
ที่พิพาท เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คงเหลือระยะเวลาชดใช้ทุนจำนวน ๓๓๖ วัน
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวน ๑๑๐,๗๑๓.๒๒ บาท พร้อมเบี้ยปรับเป็น
เงินจำนวน ๑๑๐,๗๑๓.๒๒ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๒๒๑,๔๒๖.๔๔ บาท การที่
จังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๙ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงิน
จำนวน ๓๔๘,๗๔๖.๖๖ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ได้นำเงินจำนวน ๒๒๑,๔๒๖.๕๐ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๙ อันเป็นระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว
อันเป็นเหตุให้หนี้ระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันย่อมหลุดพ้นจากความรับผิด
ตามสัญญาค้ำประกัน ตามมาตรา ๖๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น
ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

องค์คณะ นายเกษม คมสัจย์ธรรม นายรวิทย์ กังคศิเทียม นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ
นายมนูญ ปุณฺณกริยากร นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

จำสืบทำรวจ ส้ารวม แพลุกอินทร์

ผู้ฟ้องคดี

ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑ ที่ ๑

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๘๘ มาตรา ๙๙ วรรคสอง และมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม)
 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ (มาตรา ๒๖ และมาตรา ๖๑)
 พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ (มาตรา ๕ (๑) (๓) (๗) (๙) และ (๑๒))
 กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา (ข้อ ๑๔ วรรคหก และข้อ ๒๕ วรรคหก)

แม้จะได้ความตามจากผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าในการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยไม่ได้ทำการบันทึกปากคำของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคัดค้านถ้อยคำพยานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาของผู้กล่าวหา แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยได้รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา และได้อ่านบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา (แบบ สว.๒) ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ และบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีฟังแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีได้อ่านบันทึกทั้งสองฉบับดังกล่าวด้วยตนเองแล้วในวันเดียวกันนั้น แต่ผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าไม่ขอลงลายมือชื่อในบันทึกทั้งสองฉบับและไม่ขอให้การใดๆ คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยจึงบันทึกไว้เป็นหลักฐานโดยมีร้อยตำรวจเอก น. และจำสืบทำรวจ ส. ลงชื่อเป็นพยาน และได้ส่งบันทึกทั้งสองฉบับดังกล่าวทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษไปให้ผู้ฟ้องคดี ณ ภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ ปรากฏตามหลักฐานในนำเสนอไปรษณีย์ฯ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดี

ก็ไม่มาพบคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยและไม่ได้ส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา และบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยภายในเวลาที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ วรรคหก และข้อ ๑๕ วรรคหก ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาแต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่มาพบคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยและไม่ได้ส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา และบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยเมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยได้ดำเนินการจัดส่งบันทึกทั้งสองฉบับดังกล่าวไปให้ผู้ฟ้องคดี ณ ภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี ทั้งไม่ปรากฏว่าก่อนการสอบสวนเสร็จสิ้นลงและได้มีการเสนอสำนวนการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์ที่จะขอให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือขอนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเพื่อคัดค้านข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาและหักล้างพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแต่ประการใด กรณีจึงต้องด้วยข้อ ๑๔ วรรคหก และข้อ ๑๕ วรรคหก ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้ว และไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา และดังนั้น การดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ จนกระทั่งได้รับคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ เรื่อง ลงโทษไล่ออกจากราชการ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน โดยการลงโทษผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งดังกล่าว มีสาเหตุมาจากกรณีกล่าวหาว่า เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ เวลา ๐๙.๕๕ นาฬิกา ขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการเฝ้าควบคุมผู้ต้องหาและผู้ต้องกักขัง สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ได้แต่งกายนุ่งกางเกงขายาวสีทากี สวมเสื้อยืดคอกลมสีขาว สวมรองเท้าหนังสีดำ มีอาการมีลมสุรอย่างมาก อาละวาด ครอบสติไม่ได้ ตะโกนพูดจก้าวร้าย ทำท่ายพันตำรวจตรี ก. สารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และจากการสอบสวนพยานฝ่ายกล่าวหาทุกคนต่างให้การยืนยัน

สอดคล้องต้องกันว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ในการกระทำผิดตามที่ถูกล่ามหลอกจริง จึงเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้มีหนังสือ เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีทราบว่าอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๖ และอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้พิจารณาในการประชุม เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๗ แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พฤติการณ์ และการกระทำนับได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีมติยกอุทธรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำการเสียหายให้กับราชการ นอกจากแสดงกิริยาไม่เหมาะสมกับผู้บังคับบัญชา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับความกดดันจากผู้บังคับบัญชาที่เปลี่ยนแปลงหน้าที จากงานจราจรมาอยู่งานควบคุมผู้ต้องหาพร้อมกับยึดปืนและวิทย์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียขวัญ และกำลังใจ เกิดความกดดันและมีอาการเครียด จึงแสดงกิริยาและวาจาไม่เหมาะสมไปบ้าง แต่ไม่ได้มีเจตนาที่จะก้าวร้าวทำร้ายผู้บังคับบัญชา และมีได้เกิดจากการเมาสุรา นอกจากนั้น ภายหลังเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ขอโทษพันตำรวจตรี ก. แล้ว ซึ่งพันตำรวจตรี ก. ได้ยอมรับการขอโทษ จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรได้รับโทษสถานเบากว่านี้ อย่างไรก็ตาม ในการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการสอบสวนไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหา โดยแจ้งว่ากระบวนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เอง คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน เป็นอันมาก เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซึ่งต้องดูแลบิดา มารดา ภรรยา และบุตรที่กำลังศึกษาเล่าเรียน โดยขณะฟ้องคดีนี้บุตรชายผู้ฟ้องคดีถูกทวงถามเรื่องค่าเล่าเรียนจากทางโรงเรียนหลายครั้ง ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสุขภาพกายและจิตทรุดโทรมจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เพื่อความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี กลับเข้ารับราชการ หรือขอให้แก้ไขคำสั่งเป็นลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการหากศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมที่จะให้รับราชการอีกต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัย มีมติสอดคล้องต้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานคือ ชดชืน หลีกเลี้ยง

หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนที่ชอบด้วยกฎหมาย เสพสุรา มีนเมา ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวรควบคุมผู้ต้องหาและผู้ต้องกักขัง อาละวาดครองสติไม่ได้ ไม่เคร่งครัดต่อมารยาทและระเบียบแบบแผนของตำรวจ ตะโกนพุดจากักร้าวผู้บังคับบัญชา เป็นการใช้กริยาวาจจาไม่สมควรและประพฤติไม่สมควร ตามมาตรา ๕ (๑) (๓) (๗) (๙) และ (๑๒) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และมาตรา ๘๘ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เนื่องจากหลักฐานสมุดประวัติของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการมาตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ นับถึงวันเกิดเหตุเป็นระยะเวลา ๒๑ ปีเศษ ประกอบกับการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยตรง เห็นควรปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยให้ได้รับเงินบำเหน็จ หลังจากนั้น รองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ รักษาการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร อำเภอบางบ่อ เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัย จึงได้เสนอผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาการตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาการตำรวจภูธร จังหวัดสมุทรปราการพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัย ที่เห็นควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้น ยังไม่เหมาะสมกับความผิด โดยเห็นควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเสนอความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ เรื่อง ลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจออกจากราชการ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นต้นไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีประเด็นย่อยที่จะต้องพิจารณาดังนี้ ประเด็นย่อยที่หนึ่ง กระบวนการในการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สถานีตำรวจภูธร อำเภอบางบ่อมีคำสั่งลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยผู้ฟ้องคดี กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยในการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา รวมทั้งได้แจ้งข้อกล่าวหาและ

สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามบันทึกแบบ สว.๒ และแบบ สว.๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมกับให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ขอลงลายมือชื่อรับทราบในบันทึกทั้งสองฉบับดังกล่าว รวมทั้งไม่ให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้บันทึกเป็นหลักฐานไว้ในแบบ สว.๒ และแบบ สว.๓ ดังกล่าว และในบันทึกถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหา (แบบ สว.๔) ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ รวมทั้งได้บันทึกไว้ในรายงานประจำวันตุลาการ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ โดยมีร้อยตำรวจเอก น. และจำสิบตำรวจ ส. ลงลายมือชื่อเป็นพยานอีกด้วย ในการนี้คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้ว แต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบ จึงได้จัดส่งบันทึกแบบ สว.๒ และแบบ สว.๓ ดังกล่าว อย่างละ ๒ ชุด ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้ผู้ฟ้องคดี ณ ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับส่งกลับคืน ไม่มีคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและไม่ได้มาให้ถ้อยคำ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มาขอให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือขอนำสืบแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่คณะกรรมการจะเสนอสำนวนการสอบสวน ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้คัดค้านข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าว ว่าไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นความจริงอย่างไร กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้วและไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๕ วรรคหก ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ดังนั้น กระบวนการในการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้สอบปากคำของผู้ฟ้องคดีและไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านถ้อยคำพยานฝ่ายกล่าวหา จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรม และไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นย่อยที่สอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนทางวินัยปรากฏหลักฐานตามสำเนาประจำวันตุลาการ วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ว่า ได้มีการนำตัวผู้ฟ้องคดีเข้าห้องควบคุม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีอาการมีเมาสุราอาละวาดและประทุพติตนวุ่นวาย ครองสติไม่ได้ ตะโกนพูดจากร้าวร้าวทำร้ายผู้บังคับบัญชาในขณะที่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นเวรควบคุมผู้ต้องหาและผู้ต้องกักขัง ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๕

และมีพยานบุคคลให้การถึงพฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีสอดคล้องต้องกัน ประกอบกับ ผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานเอกสารหรือพยานบุคคลยืนยันสนับสนุนว่ามีได้กระทำตามที่ถูกกล่าวหา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้รับรายงานการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี และได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้มีอำนาจสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก แก่ข้าราชการตำรวจชั้นยศตั้งแต่จ่าสิบตำรวจลงมาในทุกหน่วยงานในปกครองบังคับบัญชา ที่กระทำผิดวินัย ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ตามคำสั่งสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ เรื่อง มอบอำนาจการดำเนินการทางวินัย การสั่งให้ข้าราชการตำรวจ ออกจากราชการและกำหนดแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งเป็นระดับทัณฑ์ที่กำหนดไว้ สำหรับความผิดมาตรา ๖๖ ตามข้อ ๘.๒ ของตารางระดับการลงทัณฑ์ (โทษ) ข้าราชการตำรวจ แนบท้ายหนังสือลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๘ กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีได้ทำการเสียหายให้กับราชการนอกจากแสดงกิริยาไม่เหมาะสมกับ ผู้บังคับบัญชา เนื่องจากได้รับความกดดันจากพันตำรวจตรี ก. ผู้บังคับบัญชาที่เปลี่ยนแปลงหน้าที่ จากงานจราจรมาอยู่งานควบคุมผู้ต้องหาพร้อมยึดปืนและวิทยุ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียขวัญ และกำลังใจ เกิดความกดดัน และมีอาการเครียด นอกจากนั้นภายหลังเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ขอโทษพันตำรวจตรี ก. ซึ่งพันตำรวจตรี ก. ได้ยอมรับการขอโทษแล้ว ผู้ฟ้องคดี จึงควรได้รับโทษสถานเบากว่านี้เห็น ว่า ข้ออ้างดังกล่าวไม่สามารถหักล้างความผิด และมาตรฐานโทษที่กำหนดไว้ได้ จึงไม่อาจรับฟังได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่ง ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อคำสั่งลงโทษชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่เป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อีก พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงก็เพราะคณะกรรมการ สอบสวนไม่ได้สอบปากคำของผู้ฟ้องคดี ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านถ้อยคำพยาน ฝ่ายกล่าวหา อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีไม่แก้ข้อกล่าวหาจะถือว่าผู้ฟ้องคดียอมรับว่าตนได้ทำผิด ตามที่ถูกกล่าวหาไม่ได้ ถือว่าการสอบสวนรับฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ตามบันทึกถ้อยคำพยานผู้กล่าวหาที่ว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าวถ้อยคำ ในลักษณะทำทนายและก้าวร้าวพันตำรวจตรี ก. ว่าเดี๋ยวเห็นดีกัน ถึงเอาจวันแน่ รับรองไม่จบ แน่จริงให้ชังกุเลย พันตำรวจตรี ก. จึงให้นำตัวผู้ฟ้องคดีเข้าห้องควบคุมของสถานีตำรวจภูธร อำเภอบางบ่อ จากนั้นผู้ฟ้องคดียังได้ตะโกนพุดจาทำทนายพันตำรวจตรี ก. ให้ลงประจำวัน ได้กระแทกประตูห้องควบคุมเสียงดังติดต่อกันหลายครั้ง นั้น ถือว่าการกระทำความผิด

เป็นการหักพลาด้วยเขา คนที่เจ็บและจะได้รับผลกระทบก็คือตัวผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีพฤติกรรมการดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นพยานของพันตำรวจตรีผู้กล่าวหาซึ่งได้จัดเตรียมพยานเพื่อปรักปรำผู้ฟ้องคดีให้ต้องรับโทษทางวินัยถึงขั้นไล่ออก คำพยานจึงนำมารับฟังประกอบการพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ได้

สำหรับมูลเหตุคดีนี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีได้รับความกดดันจากพันตำรวจตรี ก. ผู้บังคับบัญชาซึ่งเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจากงานจรรยาอยู่จนควบคุมผู้ต้องหาพร้อมยึดปืนและวิหตุ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียขวัญและกำลังใจ เกิดความกดดัน และมีอาการเครียดควบคุมสติไม่อยู่ จึงอาจมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมบ้าง แต่ภายหลังเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ขอโทษพันตำรวจตรี ก. แล้ว ซึ่งพันตำรวจตรี ก. ได้ยอมรับการขอโทษแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการหรือขอให้แก้ไขคำสั่งเป็นลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ งานป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตามคำสั่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๕ กรณีพันตำรวจตรี ก. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่า เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ เวลา ๐๙.๕๕ นาฬิกา ได้ตรวจห้องควบคุมผู้ต้องกักขัง สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ พบผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะปฏิบัติหน้าที่เวรควบคุมผู้ต้องหาและผู้ต้องกักขัง ประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ มีอาการเมาสุราอาละวาดและประพฤตินุ่่นวาย ควบคุมสติไม่ได้ ตะโกนพุดจาก้าวร้า้ว ทำทนายผู้บังคับบัญชา อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนที่ชอบด้วยกฎหมาย เสพสุรามึนเมาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวรควบคุมผู้ต้องหาและผู้ต้องกักขัง อาละวาดครองสติไม่ได้ ไม่เคร่งครัดต่อมารยาทและระเบียบแบบแผนของตำรวจ ตะโกนพุดจาก้าวร้า้วผู้บังคับบัญชา เป็นการใช้กริยาวาจาไม่สมควรและประพฤตินุ่่นสมควร ตามมาตรา ๕ (๑) (๓) (๗) (๙) และ (๑๒) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และมาตรา ๘๘ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เนื่องจากตามหลักฐานสมุดประวัติของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรับราชการมาตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ นับถึงวันเกิดเหตุเป็นระยะเวลา ๒๑ ปีเศษ ประกอบกับการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยตรง เห็นควรปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยให้ได้รับเงินบำเหน็จ แต่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรปราการ

เห็นว่า โทษยังไม่เหมาะสมกับความผิดโดยเห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงเสนอความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ เรื่อง ลงโทษไล่ออกจากราชการตำรวจออกจากราชการ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้มีหนังสือ เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับอุทธรณ์ และร้องทุกข์ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๖ และอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๗ แล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พฤติการณ์และการกระทำนับได้ว่า เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่ตำรวจภูธรภาค ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการถูกต้องเหมาะสมแล้ว จึงมีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ทำการเสียหายให้กับราชการ นอกจากแสดงกิริยาไม่เหมาะสมกับผู้บังคับบัญชา และภายหลังเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ขอโทษพันตำรวจตรี ก. แล้ว ซึ่งพันตำรวจตรี ก. ได้ยอมรับการขอโทษ ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับโทษสถานเบาเท่านั้น นอกจากนั้น คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยไม่ได้สอบปากคำของผู้ฟ้องคดี และไม่ให้อีกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านถ้อยคำพยานฝ่ายกล่าวหา จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ หรือขอให้แก้ไขคำสั่งเป็นลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการหากศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมที่จะให้รับราชการอีกต่อไป เห็นว่า แม้จะได้ความตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าในการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยไม่ได้ทำการบันทึกปากคำของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคัดค้านถ้อยคำพยานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาของผู้กล่าวหา แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยได้รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหา และได้อ่านบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา (แบบ สว.๒) ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ และบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน

ที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีฟังแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีได้อ่านบันทึกทั้งสองฉบับดังกล่าวด้วยตนเองแล้วในวันเดียวกันนั้น แต่ผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าไม่ขอลงลายมือชื่อในบันทึกทั้งสองฉบับและไม่ขอให้การใดๆ คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยจึงบันทึกไว้เป็นหลักฐานโดยมีร้อยตำรวจเอก น. และจำสิบตำรวจ ส. ลงชื่อเป็นพยาน และได้ส่งบันทึกทั้งสองฉบับดังกล่าวทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษไปให้ผู้ฟ้องคดี ณ ภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ ปรากฏตามหลักฐานใบนำส่งไปรษณีย์ฯ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มาพบคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยและไม่ได้ส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา และบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยภายในเวลาที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ วรรคหก และข้อ ๑๕ วรรคหก ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาแต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่มาพบคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยและไม่ได้ส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา และบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยเมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยได้ดำเนินการจัดส่งบันทึกทั้งสองฉบับดังกล่าวไปให้ผู้ฟ้องคดี ณ ภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี ทั้งไม่ปรากฏว่าก่อนการสอบสวนเสร็จสิ้นลงและได้มีการเสนอสำนวนการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์ที่จะขอให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือขอนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เพื่อคัดค้านข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาและหักล้างพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา แต่ประการใด กรณีจึงต้องด้วยข้อ ๑๔ วรรคหก และข้อ ๑๕ วรรคหก ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้ว และไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา และดังนั้น การดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทำนองที่ว่า การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยไม่ได้มีการสอบปากคำของผู้ฟ้องคดีและไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้แย้งคัดค้านถ้อยคำพยานฝ่ายกล่าวหา จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ไม่อาจรับฟังได้

อย่างไรก็ตาม ขณะที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจยศจ่าสิบตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ สังกัดสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ โดยอยู่ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑ ซึ่งตามมาตรา ๖๑ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง มอบอำนาจการดำเนินการทางวินัย การสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการและกำหนดแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข้าราชการตำรวจชั้นยศจ่าสิบตำรวจลงมาในทุกหน่วยงานในปกครองบังคับบัญชา คือ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารงานบุคคล) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานด้านวินัย) ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าผู้บัญชาการ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๕ กรณีจึงถือได้ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ยกข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นอ้างในคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ แต่ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการหรือพนักงานของรัฐกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นขั้นตอนเริ่มต้นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัยการที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือพนักงานของรัฐกำหนดตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาที่จะเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้โดยเฉพาะเป็นกรณี que se แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าประสงค์จะกำหนดให้เฉพาะผู้บังคับบัญชาในระดับหรือตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการถูกดำเนินการทางวินัยดังกล่าวโดยไม่ถูกกลั่นแกล้งจากผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นข้อกฎหมาย

อันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งศาลชอบที่จะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ เมื่อการที่ผู้กำกับ การสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบ่อ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้มีอำนาจสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก แก่ข้าราชการตำรวจชั้นยศตั้งแต่จ่าสิบตำรวจลงมาในทุกหน่วยงานในปกครอง บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัยตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง มอบอำนาจการดำเนินการทางวินัย การสั่งให้ ข้าราชการตำรวจออกจากราชการและกำหนดแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ออกคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ เรื่อง ลงโทษไล่ออกจากราชการตำรวจออกจากราชการ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นต้นไป ตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการ สอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าว เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้ กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่อีก ที่ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และพิพากษา ยกฟ้องนั้น ไม่ต้องด้วยความเห็นของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

พิพากษากลับ เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นต้นไป โดยให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่การที่ศาลเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพราะเป็นไป โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ย่อมไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ โดยปฏิบัติตามขั้นตอน หรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด

องค์คณะ นายรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา นายสมชาย งามวงศ์ชน
นายมนูญ ปุณฺณฤทธิยากร นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๐/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

จำสืบทำรวจ ชำนาญ อรรถชีพ

ผู้ฟ้องคดี

ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑ ที่ ๑

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๘๒)

กรณีไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายมาดำเนินการสอบสวน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแต่เพียงข้อเท็จจริงที่ได้ตามรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ แต่งตั้งขึ้น ตามคำสั่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ที่ ๗๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ เห็นว่า รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ไม่ใช่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวมาพิจารณาแล้วมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ ที่ ๒๑๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีผลทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เห็นควรลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะดำเนินการในเรื่องทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีเสียใหม่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ งานป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีเป็นเจ้าพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ต้องกักขังตามอำนาจศาล กระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้ที่อยู่ระหว่างคุมขังหลุดพ้นจากการควบคุมไป และเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เหตุเกิดเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีควบคุมให้นาย ท. และนาย ว. ผู้ต้องกักขังแทนค่าปรับ ทำความสะอาดภายในห้องขัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ต้องกักขังทั้งสองจะถูกปล่อยตัวแล้ว เนื่องจากญาติจะนำเงินมาเสียค่าปรับ จึงสั่งให้ผู้ต้องกักขังทั้งสองนำถังขยะใบใหญ่ไปทิ้งที่ชั้นล่างของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการและให้นั่งรอ ส่วนผู้ฟ้องคดีเดินไปเข้าห้องน้ำ แต่เมื่อออกมาปรากฏว่านาย ท. ได้หลบหนีไปก่อน พบแต่ญาติของนาย ท. ซึ่งได้นำใบเสร็จรับเงินชำระค่าปรับมามอบให้ ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งให้ทราบว่าใบเสร็จรับเงินค่าปรับไม่ใช่หมายปล่อยของศาล ไม่สามารถปล่อยนาย ท. ได้ ญาติของนาย ท. แจ้งว่าได้นำใบเสร็จรับเงินให้นาย ท. คุณแล้ว อาจทำให้นาย ท. เข้าใจว่าเป็นหมายปล่อย จึงได้ไปก่อน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ออกติดตามจนกระทั่งศาลจังหวัดสมุทรปราการทราบว่าคุณ ท. หลบหนี จึงขอตัวนาย ท. แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำนาย ท. ไปศาลได้ ศาลจังหวัดสมุทรปราการจึงไม่ออกหมายปล่อยนาย ท. แต่ได้ออกหมายปล่อยนาย ว. ไป ต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนเวร จำสับตำรวจ พ. ได้ตรวจสอบผู้ต้องกักขัง ไม่พบตัวบุคคลทั้งสอง จึงรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและดำเนินคดีอาญาผู้ฟ้องคดี ผลการสอบสวน พนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งพนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการพิจารณาเห็นควรสั่งไม่ฟ้องเช่นเดียวกัน และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการทราบ ส่วนการดำเนินการทางวินัย คณะกรรมการสอบสวนและผู้บังคับบัญชามีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แต่ตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรปราการพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติดนไม่สมควรเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง จึงมีคำสั่งลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๖๐ วัน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน และเมื่อมีการพิจารณาสำนวนวินัยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ และได้มีหนังสือ

ที่ ตช ๐๐๐๙.๕/๑๘๓๗ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพิ่มโทษเป็นสิ่งลงโทษ ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมติให้ยกอุทธรณ์ ตามหนังสือ ที่ ตช ๐๐๐๙.๕/๑๘๓๗ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๗

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้กระทำโดยประมาท โดยให้นาย ว. นำขยะไปทิ้งที่ถังขยะหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ และนาย ว. ได้หลบหนีไปเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ เวลาประมาณ ๗ นาฬิกา นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนยังได้ตรวจค้นพบหมายกักขังนาย ส. อยู่ในรถของผู้ฟ้องคดี โดยนาย ส. ถูกส่งตัวมาคุมขังที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และได้ถูกปล่อยตัวไปเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ระหว่างเวลา ๑๖ นาฬิกา ถึงเวลา ๒๔ นาฬิกา อันเป็นช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ พนักงานสอบสวน จึงได้แจ้งข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าพนักงาน มีตำแหน่งหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ต้องกักขังตามอำนาจของศาล กระทำด้วย ประการใดๆ ให้ผู้ที่อยู่ระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นจากการควบคุมไป และเป็นเจ้าพนักงาน ละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และรองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทน ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ได้มีคำสั่งสถานีตำรวจภูธร อำเภอเมืองสมุทรปราการ ที่ ๗๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ ที่ ๑๑๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวน พิจารณา ส่วนการดำเนินคดีอาญาพนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งไม่ฟ้องและพนักงานอัยการ มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามความเห็นพนักงานสอบสวน

สำหรับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ความว่า เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ นาย ธ. นำเงินมาชำระค่าปรับแทนนาย ว. และนาย บ. นำเงินมาชำระค่าปรับแทนนาย ท. โดยมีนาง ว. และนางสาว ว. พยาน ซึ่งทำหน้าที่ ด้านการเงินของศาลจังหวัดสมุทรปราการเป็นผู้รับเงินชำระค่าปรับ และจากการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีให้การว่า นาย ว. และนาย ท. ได้หลบหนีไปในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ขณะญาตินำเงินไปชำระค่าปรับ แต่ผู้ฟ้องคดีได้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาในวันแรกที่มีการตรวจพบการกระทำผิดว่า ได้ปล่อยตัวนาย ท. ไปตั้งแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ (ที่ถูก คือ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒) และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำเงินไปชำระค่าปรับแทนนาย ว.

ที่หลบหนีไป ซึ่งขัดแย้งกับคำให้การของนาย ช. การที่ผู้ต้องกักขังทั้งสามคนหลุดพ้นจากการคุมขังไปขณะอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ฟ้องคดีนั้น เพราะผู้ฟ้องคดีมีเจตนาปล่อยไปมีโทษถึงขั้นไล่ออกจากราชการ แต่เพื่อให้โอกาสกลับตัว จึงเห็นควรลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการมีความเห็นฟ้องด้วย ต่อมา ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรปราการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยตัวผู้ต้องกักขังแทนค่าปรับตามอำนาจของศาลไปก่อนที่ศาลจะลงนามในหมายปล่อย เนื่องจากผู้ต้องกักขังได้นำเงินมาชำระค่าปรับแทนการกักขังเสร็จแล้ว ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการประกอบกับพนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง จึงเห็นควรระงับทัณฑ์ทางวินัยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ให้ลงทัณฑ์กักขังผู้ฟ้องคดีไว้มีกำหนด ๖๐ วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ ที่ ๑๑๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และให้ลงทัณฑ์กักขังไว้มีกำหนด ๖๐ วัน และมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ต่อมา อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย คณะที่ ๒ (อ.ก.ตร. วินัย คณะที่ ๒) ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แล้ว เห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรได้รับโทษถึงไล่ออกจากราชการ จึงมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพิ่มโทษเป็นลงโทษไล่ออกจากราชการ ให้เป็นการถูกต้องเหมาะสมต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ ที่ ๒๑๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ เปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม เป็นลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ (อ.ก.ตร. อุทธรณ์) ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า กรณีนาย ท. และนาย ว. ซึ่งเป็นผู้ต้องกักขังตามคำสั่งของศาลจังหวัดสมุทรปราการ เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการได้นำบุคคลทั้งสองมาส่งที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ จำสืบตำรวจ พ. สิบเวรประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการได้รายงานพันตำรวจโท ม. รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ว่า ได้ตรวจนับจำนวนผู้ต้องกักขังพบว่าผู้ต้องกักขังหายไป ๒ คน คือ นาย ท. และนาย ว. พันตำรวจโท ม. จึงได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาสอบถาม ผู้ฟ้องคดีรับสารภาพว่าได้ปล่อยตัวนาย ท. ไปเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เวลาประมาณ ๑๖.๓๐ นาฬิกา โดยได้รับเงินค่าปรับจากนาย ท. ๖,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในบันทึกแจ้ง

ข้อกล่าวหาต่อผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเวลาประมาณ ๒ ชั่วโมง หลังจากที่พันตำรวจโท ม. ได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาสอบถาม การรับสารภาพดังกล่าวจึงน่าเชื่อถือ แม้ต่อมาในวันเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจะให้การต่อพนักงานสอบสวนว่าในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ นาย บ. ญาติของนาย ท. และนาย ธ. ญาติของนาย ว. ได้มาแจ้งว่าจะเสียค่าปรับให้นาย ท. และนาย ว. ผู้ฟ้องคดีจึงให้นาย ท. และนาย ว. นั่งรอที่บริเวณที่พักญาติหน้าโต๊ะสับเวร เป็นเหตุให้นาย ท. และนาย ว. หลบหนีไป ซึ่งขัดแย้งกับการรับสารภาพหลังจากที่ผู้ต้องกักขัง ทั้งสองเพิ่งหลบหนีไป นอกจากนี้ ยังปรากฏตามคำให้การของนางสาว ว. เจ้าหน้าที่ศาล จังหวัดสมุทรปราการว่า ในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ได้ออกหลักฐานใบเสร็จรับเงิน ค่าปรับรายนาย ท. แล้ว แต่ศาลไม่ออกหมายปล่อยให้ เพราะตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปล่อยตัวนาย ท. ไปก่อนแล้ว ประกอบกับดาบตำรวจ ส. ให้การว่า ได้ตรวจสอบบัญชีคุมขังพบว่า นาย ท. ถูกจำหน่ายออกจากบัญชีในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ โดยให้เหตุผลว่า สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางพลีมารับตัวไปควบคุม และมีลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ลงหลักฐานการจำหน่าย ซึ่งสอดคล้องกับการรับสารภาพของผู้ฟ้องคดี ในขณะที่ดาบตำรวจ ส. ให้การว่า ปฏิบัติหน้าที่สับเวรในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ พบว่า นาย ท. ยังถูกคุมขัง อยู่เมื่อออกเวลา ๑๖ นาฬิกา ส่งมอบหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดี เมื่อกลับมาปฏิบัติหน้าที่สับเวรใหม่ ในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ไม่มีชื่อนาย ท. ถูกคุมขังแล้ว และพบว่ามี การลงหลักฐานว่า สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางพลีมารับตัวไป โดยลงลายมือชื่อคล้ายผู้ฟ้องคดีกำกับไว้ ส่วนกรณีนาย ว. นั้น ดาบตำรวจ ก. ให้การว่า ตรวจสอบจากสมุดบัญชีควบคุมพบว่ามี การจำหน่ายชื่อนาย ว. ออกจากสารบบเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๒ โดยให้เหตุผลว่าชำระค่าปรับ จากคำให้การของดาบตำรวจ เสด็จ ดาบตำรวจ ส. และดาบตำรวจ ก. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ทำหน้าที่สับเวรควบคุมผู้ต้องกักขัง ให้การโดยอ้างหลักฐานเอกสารสนับสนุน จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปล่อยตัวนาย ท. และนาย ว. ผู้ต้องกักขังไปเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๒ ตามลำดับ โดยศาลยังไม่ได้ออกหมายปล่อยตามที่ถูกกล่าวหาจริง สำหรับกรณีนาย ส. นั้น ศาลพิพากษาให้กักขัง ๒๘ วัน แทนค่าปรับ ๒,๐๐๐ บาท ระหว่างวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ตามหมายกักขังเลขที่ ๑๖๐/๒๕๔๒ ดาบตำรวจ เสด็จ ให้การว่า นาย ส. ถูกส่งตัวมาคุมขังที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ต่อมาได้ตรวจสอบบัญชีคุมขังพบว่านาย ส. ถูกปล่อยตัวไปตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ด้วยเหตุผลว่า ชำระค่าปรับ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงหลักฐานไว้ ส่วนดาบตำรวจ ส. ให้การว่า ได้ตรวจสอบทราบว่ามี การจำหน่ายชื่อนาย ส. ออกจากระบบบัญชีเมื่อ

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ด้วยเหตุผลว่าชำระค่าปรับแล้ว และมีลายมือชื่อคล้ายลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีปรากฏอยู่ในช่องหมายเหตุของสมุดควบคุมผู้ต้องกักขังตรงลำดับชื่อนาย ส. นอกจากนี้ นาง ส. เจ้าหน้าที่ศาลแขวงสมุทรปราการให้การว่า ไม่มีการออกหมายปล่อยนาย ส. เนื่องจากไม่มีการนำเงินมาชำระค่าปรับ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ได้มีการตรวจค้นรถยนต์กระบะของผู้ฟ้องคดี พบหมายกักขังของศาลแขวงสมุทรปราการที่ ๑๖๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ผู้ต้องหาชื่อนาย ส. อยู่ในรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหมายกักขังนาย ส. ไว้แล้ว ไม่ได้นำไปลงประจำตัวไว้เป็นหลักฐาน แต่ได้นำชื่อนาย ส. ไปลงไว้ในสมุดบัญชีคุมขังผู้ต้องกักขังและได้ปล่อยตัวไปเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยที่ศาลยังไม่ได้ออกหมายปล่อย เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องกักขังตามอำนาจศาล ได้ปล่อยตัวนาย ท. นาย ว. และนาย ส. ผู้ต้องกักขังซึ่งอยู่ในความควบคุมของผู้ฟ้องคดี โดยศาลยังไม่ได้ออกหมายปล่อย ทำให้บุคคลทั้งสามซึ่งอยู่ระหว่างคุมขังหลุดพ้นจากการควบคุม การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๖๑ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๑๑ ของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณีดังกล่าว นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ ที่ ๒๑๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เพิ่มโทษเป็นลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและมีมติให้ยกอุทธรณ์ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้น มิได้เกิดจากการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เป็นการออกคำสั่งตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งการให้ปฏิบัติ ซึ่งขัดกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ขณะที่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีได้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว

และยอมรับว่าได้ประมาทเลินเล่อกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา
กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย
อย่างร้ายแรง เป็นข้าราชการตำรวจยศเจ้าสิบตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ สังกัดสถานี
ตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ โดยอยู่ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑
ซึ่งตามมาตรา ๖๑ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับ
มาตรา ๑๐๒ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖
แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ที่ ๘๖๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง มอบอำนาจการดำเนินการทางวินัย
การสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการและกำหนดแนวทางปฏิบัติ กำหนดให้ผู้มีอำนาจ
สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข้าราชการตำรวจชั้นยศเจ้าสิบตำรวจ
ลงมาในทุกหน่วยงานในปกครองบังคับบัญชา คือ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
(ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารงานบุคคล) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงาน
ด้านวินัย) ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าผู้บัญชาการ แต่ปรากฏว่า รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกัน
ปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ
เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ปัญหาว่า
คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีออกโดยผู้ไม่มีอำนาจ
ตามกฎหมาย จึงเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ ๙๒
แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ฉะนั้น
เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่มาตรา ๑๐๒
แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด กล่าวคือ ไม่มีการแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
มาดำเนินการสอบสวน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแต่เพียงข้อเท็จจริง
ที่ได้ตามรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกัน
ปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ
แต่งตั้งขึ้น ตามคำสั่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ที่ ๗๒/๒๕๔๒ ลงวันที่
๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ ซึ่งศาลเห็นว่า รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทน
ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ไม่ใช่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย ดังนั้น การที่
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวมาพิจารณาแล้ว

มีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๑ ที่ ๒๑๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินกระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีผลทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะดำเนินการในเรื่องทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีเสียใหม่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ โดยให้ผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และดำเนินการจ่ายเงินเดือนย้อนหลังให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จนกว่าจะมีคำสั่งเรียกผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ นั้น เห็นว่า อำนาจในการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการหรือดำเนินการจ่ายเงินเดือนย้อนหลังให้ผู้ฟ้องคดีนั้น ย่อมเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ศาลปกครองจึงไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปออกคำสั่งในกรณีดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒๑๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ เรื่อง เปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพิ่มโทษเป็นสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยกโดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะดำเนินการในเรื่องทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีเสียใหม่ให้ถูกต้อง ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป

องค์คณะ นายไพบูลย์ เสียงก้อง นายสุเมธ รอยกุลเจริญ นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ นางมณีวรรณ พรหมน้อย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑๙/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

ห้างหุ้นส่วนจำกัด พรพิงค์ก่อสร้าง

ผู้ฟ้องคดี

กรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม)

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๒๐๔ มาตรา ๒๒๔ มาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่งและวรรคสาม)
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓
(ข้อ ๙๖ ข้อ ๙๗)

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าแม้ว่าคำฟ้องในคดีนี้จะมีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นเดียวกับข้อเท็จจริงในคดีก่อน แต่โดยที่ในคดีก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับตามสัญญา ส่วนในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปแล้วตามสัญญา การพิจารณาในคดีก่อนและคดีนี้จึงเป็นคนละประเด็นกัน กรณีจึงไม่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำหรือฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๖ และข้อ ๙๗ แห่งระเบียบข้างต้น

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องใช้เงินค่าแห่งการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า การบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยข้อ ๕ ก. วรรคสาม ของสัญญาพิพาท สัญญาดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงโดยการบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ส่วนการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำไปแล้วและผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์จากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปแล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการชดใช้คืนด้วยการใช้เป็นเงินตามค่าของการงานดังกล่าว ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์จากการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำลงไปแล้วหรือไม่ เห็นว่า สัญญาจ้างในคดีนี้เป็นสัญญาจ้างทำของซึ่งผู้ว่าจ้างต้องการรับเอาผลสำเร็จแห่งการงานที่จ้าง โดยตกลงจ่ายค่าจ้างเป็นงวดตามผลสำเร็จของงานจ้างนั้น ซึ่งเป็นสัญญาต่างตอบแทนด้วย เมื่อสัญญาจ้างเลิกกันแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับการงานที่ได้

กระทำให้แก่กันตามสัญญาจ้างซึ่งโดยสภาพไม่สามารถคืนให้แก่กันได้ ซึ่งวรรคสามของ มาตราดังกล่าวบัญญัติให้ การกลับคืนสู่ฐานะเดิมสามารถทำได้ด้วยการใช้เงินตามค่า แห่งการงานนั้น โดยที่ค่าแห่งการงานนี้ศาลมีอำนาจกำหนดให้ตามจำนวนที่เห็นสมควร ตามการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปจริง แม้ว่างานจะไม่แล้วเสร็จตามงวดงานจนสามารถ ส่งมอบงานได้ก็ตาม แต่การงานนั้นต้องเป็นประโยชน์แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าการบอกเลิกสัญญาเกิดขึ้นเพราะความผิดของคู่สัญญาฝ่ายใด เนื่องจากมิใช่ค่าเสียหายที่ฝ่ายผิดสัญญาไม่อาจเรียกร้องจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้แต่ อย่างไม่ใด ประกอบกับตามที่ถูกฟ้องคดีให้การว่า สัญญาพิพาทมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไข และบรรเทาปัญหาการเกิดอุทกภัย ช่วยกักเก็บน้ำ และสามารถนำวัสดุจากการขุดลอก เช่น ทราย มาใช้ประโยชน์ ดังนั้น แม้การขุดลอกแม่น้ำจะยังไม่แล้วเสร็จจึงยังไม่บรรลุ วัตถุประสงค์ตามสัญญาทุกข้อก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการนำทรายจากการ ขุดลอกให้แก่หน่วยงานราชการต่างๆ ที่แสดงความประสงค์ขอใช้ประโยชน์มา จึงยอม เป็นประโยชน์แก่ทางราชการตามวัตถุประสงค์ของสัญญาบางข้อแล้ว ต้องถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์จากงานส่วนนี้แล้ว แม้ว่าผลการดำเนินงานของผู้ฟ้องคดี ดังกล่าวจะยังไม่อาจแก้ไขและบรรเทาปัญหาการเกิดอุทกภัยหรือช่วยเก็บกักน้ำได้ตาม วัตถุประสงค์ของสัญญาหากการขุดลอกเสร็จสิ้นก็ตาม ประกอบกับเหตุที่ผู้ฟ้องคดี ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้เกิดจากเหตุการณ์ธรรมชาติทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้ ยากและมีอุปสรรคมาก และโดยพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีได้พยายามที่จะปฏิบัติตาม สัญญาให้สำเร็จ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการขุดลอกร่องแม่น้ำคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๐ ของการขุดลอกทั้งหมด ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาโดยเนื้องานร้อยละ ๒๑.๕๐ ดังกล่าวประกอบด้วยงานขนย้ายเครื่องจักรร้อยละ ๑.๓๔ งานสำรวจร่องน้ำ ร้อยละ ๕.๗๕ งานขุดร่องน้ำร้อยละ ๒.๗๕ งานขุดลอกร้อยละ ๘.๔๖ และงานขนย้ายวัสดุ ร้อยละ ๓.๒ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินงานที่ผู้ฟ้องคดีทำลงไปแล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี สามารถใช้ประโยชน์จากทรายที่ผู้ฟ้องคดีขุดลอกดังกล่าวร้อยละ ๘.๔๖ แม้จะไม่เกิด ประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงแต่ก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาบางส่วน ศาลย่อมกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าแห่งการงานนั้นได้ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับดอกเบี้ยของเงินที่ต้องใช้เป็นค่าแห่งการงานนั้น ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ทวงถามเงินค่าแห่งการงานจาก ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือในวันเดียวกันและมีหนังสือลงวันที่

๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ ปฏิเสธการชำระหนี้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ให้คำเตือนผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะได้รับดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินจำนวน ๑๕๕,๖๙๕.๘๕ บาท นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัด คือ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินจำนวน ๑๕๕,๖๙๕.๘๕ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ฟ้องคดี (วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑) จำนวน ๑๒๑ วัน เป็นเงิน ๓,๘๖๐.๔๙ บาท รวมเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงิน ๑๕๙,๕๕๖.๓๔ บาท

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างเหมาผู้ฟ้องคดีขุดลอกร่องน้ำแม่น้ำปราจีนบุรี อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ในราคาจ้างเป็นเงิน ๔,๔๙๙,๘๘๐ บาท โดยสัญญากำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๖ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ ในการทำสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือคำประกันการทำงานของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาประจันตคาม เป็นจำนวนเงิน ๒๒๔,๙๙๔ บาท มอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา หลังจากทำสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงประธานกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งความประสงค์ขอเข้าปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๖ ต่อมาช่วงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ ได้เกิดฝนตกชุกเนื่องจากพายุไต้ฝุ่น ทำให้ระดับน้ำสูงขึ้น กระแสน้ำไหลเชี่ยวไม่สามารถทำงานต่อได้ ซึ่งผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบแล้ว เห็นควรให้หยุดงานและผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาตามสัญญาออกไปจนถึงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการขุดลอกอีกครั้งหนึ่ง แต่ปรากฏว่าบรรดาเครื่องมือเครื่องจักรได้รับความเสียหาย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีต้องย้อนกลับไปแก้ไขงานเดิมเนื่องจากร่องน้ำที่ขุดลอกแล้ว กลับตื้นเขินขึ้นมาอีก จึงต้องสำรวจหาหมุดใหม่และขนย้ายอุปกรณ์ไปแก้ไขงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานล่าช้ากว่าแผนงานมาก คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแผนงานใหม่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการปรับปรุงแล้ว จึงมีหนังสือแจ้งการปรับปรุงแผนงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งว่าครบกำหนดตามสัญญาแล้ว ขอให้เร่งรัดการทำงานและแจ้งสงวนสิทธิการปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งยืนยันว่าจะปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ

ตามสัญญาและยินดีเสียค่าปรับ ต่อมา ในช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๔๗ มีมรสุมพัดผ่านเข้ามา ทำให้มีฝนตกชุก ระดับน้ำสูงขึ้นผิดปกติ น้ำไหลเชี่ยวทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติงานได้ และเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งขอเข้าทำงานอีกครั้งหลังจาก ระดับน้ำเข้าสู่ภาวะปกติ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว หากครบกำหนดแล้วยังทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ให้ถือว่าสัญญาเลิกกันทันที ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๘ ซึ่งครบกำหนดในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จเพราะเหตุสุดวิสัย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเลิกสัญญาและริบเอางานซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำไว้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผลจากการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี เกิดประโยชน์แก่ทางราชการเป็นอย่างมาก และผลจากการสำรวจร่วมกันปรากฏว่า ได้ผลงานร้อยละ ๒๑.๕๐ ของการขุดลอกทั้งหมด หากคำนวณเป็นราคาค่าจ้างประมาณ ๙๖๘,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีริบเอางานส่วนนี้ไปโดยมิได้ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๑๕/๒๕๔๘ ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๔ คน รับผิดชอบชดใช้เงินค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี กรณีทำผิดสัญญา จ้างเหมาขุดร่องแม่น้ำปราจีนบุรี จังหวัดปราจีนบุรี ตามสัญญา ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นจำนวนเงิน ๑,๕๐๖,๕๐๐ บาท ซึ่งศาลปกครองกลางพิพากษายกฟ้องเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑๗/๒๕๕๐ ในคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ทำการขุดลอกแม่น้ำปราจีนบุรีแล้วเสร็จ เป็นระยะทาง ๗๕๐ เมตร คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๐ ของการขุดลอกทั้งหมด คิดเป็นค่าจ้าง จำนวน ๙๖๗,๔๗๔.๒๐ บาท การงานส่วนนี้ ต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับประโยชน์แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา จึงต้องชดใช้ค่าแห่งการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อนำเอา ค่าแห่งการงานดังกล่าวมาหักกลบลบหนี้กับค่าปรับแล้ว ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังเป็นหนี้ ผู้ฟ้องคดีอยู่อีกเป็นเงินจำนวน ๗๔๘,๐๒๘ บาท และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ คำพิพากษาในคดีดังกล่าว คำพิพากษาจึงมีผลผูกพันว่าผู้ถูกฟ้องคดียังเป็นหนี้ผู้ฟ้องคดี อยู่เป็นจำนวนเงิน ๗๔๘,๐๒๘ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอเบิกเงินจำนวนดังกล่าวโดยอ้างสิทธิตามสัญญาและคำพิพากษาจำนวน ๗๔๘,๐๒๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันบอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่มีหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีสามารถ เรียกร้องได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้เงินดังกล่าวพร้อมด้วยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับจากวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงวันฟ้องจำนวน ๑,๓๓๙ วัน เป็นเงินดอกเบี้ย

จำนวน ๒๐๖,๒๐๖ บาท รวมต้นเงินและดอกเบี้ย ๙๕๔,๒๓๔ บาท ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๙๕๔,๒๓๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของจำนวนเงิน ๗๔๘,๐๒๘ บาท นับจากถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และขอศาลมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า สัญญาจ้างเหมาขุดลอกร่องน้ำแม่น้ำปราจีนบุรี อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ตามสัญญาลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้าและงานไม่แล้วเสร็จทันกำหนด การขุดลอกแม่น้ำของผู้ฟ้องคดีได้ระยะทาง ๗๕๐ เมตร ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสัญญา ตลอดจนไม่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการและประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีความจำเป็นที่จะรับงานที่ไม่สมบูรณ์และไม่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ การจ้างเหมาขุดลอกแม่น้ำ มีลักษณะไม่เหมือนงานก่อสร้างซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่มีความมั่นคงถาวร เมื่อมีการยกเลิกสัญญาแล้ว สิ่งปลูกสร้างยังมีสภาพคงอยู่ตามความเป็นจริงในขณะนั้น และสามารถก่อสร้างเพิ่มเติมต่อไปได้ แต่การจ้างเหมาขุดลอกแม่น้ำซึ่งมีลักษณะเป็นสิ่งที่ไม่มั่นคงถาวร มีการเคลื่อนไหวของตะกอนในแม่น้ำตลอดเวลา เมื่อการทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ก็จะทำให้ร่องน้ำที่ขุดลอกแล้ว กลับมาตื้นเขินอีก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าแห่งงานดังกล่าวตามคำฟ้อง อย่างไรก็ตาม สัญญาข้างต้นกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานภายในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๖ แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีแจ้งเข้าทำงานวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖ แต่หลังจากเข้าทำงานแล้ว ผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาแม้แต่เพียงงวดงานเดียว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ตรวจสอบผลงานที่ดำเนินการไปแล้ว ปรากฏว่าทำได้เพียงร้อยละ ๒๑.๕๐ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบปริมาณงานดังกล่าวเป็นเพียงการนำมาเปรียบเทียบผลงานที่ทำไปแล้ว เพื่อพิจารณาประเมินความเป็นไปได้ในการยังคงให้ผู้ฟ้องคดีทำงานต่อไปโดยไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีขุดลอกแม่น้ำแล้วเสร็จได้ระยะทางเพียง ๗๕๐ เมตร มีปริมาณเนื้อดิน ๒๒,๑๖๘ ลูกบาศก์เมตร จากระยะทางที่ต้องดำเนินการขุดลอกทั้งสิ้น ๕,๒๐๐ เมตร ซึ่งคำนวณแล้ว ได้ระยะทางคิดเป็นร้อยละ ๗๕ ของระยะทางตามสัญญาในงวดที่ ๑ และคณะกรรมการตรวจการจ้างฯ ได้ร่วมกันพิจารณาแล้วสรุปความก้าวหน้าการปฏิบัติงานตั้งแต่เริ่มดำเนินการตามสัญญาถึงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๘ มีงานที่ดำเนินการแล้ว คือ งานขนย้ายเครื่องจักร ทำได้ร้อยละ ๑.๓๔ งานสำรวจร่องน้ำ ทำได้ร้อยละ ๕.๗๕ งานหยั่งน้ำ ทำได้ร้อยละ ๒.๗๕ งานขุดลอก ทำได้ร้อยละ ๘.๔๖ และงานขนย้ายวัสดุ ทำได้ร้อยละ ๓.๒๐ รวมความก้าวหน้าของงานคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๐ ประกอบกับเครื่องมือที่ใช้ในการทำงานชำรุดและไม่มีประสิทธิภาพ

จึงเป็นการคิดคำนวณปริมาณงานที่ทำได้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการบอกเลิกสัญญาเท่านั้น แต่ผลสำเร็จของงานจริงๆ ต้องพิจารณาตามระยะทางที่ผู้ฟ้องคดีสามารถขุดลอกร่องน้ำแม่น้ำปราจีนบุรีได้ ระยะทางตามวงงานที่กำหนดของสัญญาเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อผู้ฟ้องคดีขุดลอกแม่น้ำได้ระยะทางเพียง ๗๕๐ เมตร ซึ่งยังไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ตามวงงานงวดที่ ๑ ที่กำหนดระยะทางขุดลอกไว้ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร จึงจะจ่ายเงินให้เป็นจำนวนร้อยละ ๒๐ ของราคาจ้างเหมา ไม่ใช่พิจารณาตามความสำเร็จของงานร้อยละ ๒๑.๕๐ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีผลงานที่สำเร็จตามสัญญาถึงร้อยละ ๒๑.๕๐ และคำนวณเป็นราคาจ้างประมาณ ๙๖๘,๐๐๐ บาท จึงไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑๗/๒๕๕๐ ไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาในประเด็นผู้ถูกฟ้องคดียังเป็นหนี้ผู้ฟ้องคดีอยู่เป็นจำนวนเงิน ๗๔๘,๐๒๘ บาท เพราะเห็นว่าประเด็นดังกล่าวไม่ได้เป็นประเด็นข้อพิพาทโดยตรง และผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้ฟ้องแย้งขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ชำระหนี้แต่อย่างใด ประกอบกับคดีดังกล่าวมีประเด็นข้อพิพาทเพียงสองประเด็น คือ ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้จะต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ หรือไม่ เพียงใด และข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนเบี้ยปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นโมฆะหรือไม่ ดังนั้น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการหักกลบลบหนี้ค่าปรับกับค่าแห่งการงานคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๐ จึงไม่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี และคำพิพากษาในส่วนที่มีการกล่าวถึงการหักกลบลบหนี้ดังกล่าวเป็นเพียงการเปรียบเทียบในทางได้เสียระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น หากได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าแห่งการงานที่เกินจากค่าปรับแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑๗/๒๕๕๐ แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองกลางอีกจึงเป็นการต้องห้ามคู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ตามข้อ ๙๖ และข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑๗/๒๕๕๐ ของศาลปกครองกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับตามสัญญา ส่วนในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำให้ตามสัญญา ซึ่งเป็นคนละประเด็นกัน กรณีจึงไม่ต้องห้ามฟ้องคดีตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่วนในคดีนี้ เมื่อสัญญาเลิกกันแล้ว ผู้ฟ้องคดี

และผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยส่วนของงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นประโยชน์นั้น ข้อเท็จจริงรับฟังตรงกันว่า ขณะเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีทำการขุดลอกแล้วเสร็จเป็นระยะทาง ๗๕๐ เมตร คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๐ ของงานทั้งหมด เห็นว่า ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า สัญญาพิพาทมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาการเกิดอุทกภัย ช่วยกักเก็บน้ำ และสามารถนำวัสดุจากการขุดลอก เช่น ทราย มาใช้ประโยชน์ ดังนั้น แม้การขุดลอกแม่น้ำจะยังไม่แล้วเสร็จ จึงยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ทุกข้อก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการนำวัสดุจากการขุดลอก เช่น ทราย ให้แก่หน่วยงานราชการต่างๆ ที่แสดงความประสงค์ขอใช้ประโยชน์แล้ว จึงย่อมเป็นประโยชน์แก่ทางราชการตามวัตถุประสงค์ของสัญญาบางข้อ ต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์จากงานส่วนนี้แล้ว แม้ว่าผลงานดังกล่าวจะยังไม่อาจแก้ไขและบรรเทาปัญหาการเกิดอุทกภัยหรือช่วยเก็บกักน้ำได้ตามวัตถุประสงค์ของสัญญาหากการขุดลอกเสร็จสิ้นก็ตาม ประกอบกับเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้เกิดจากเหตุการณ์ธรรมชาติ ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้ยากและมีอุปสรรคมาก และโดยพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีได้พยายามที่จะปฏิบัติตามสัญญาให้สำเร็จ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นคู่สัญญาจึงต้องร่วมรับผิดชอบในค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงมือทำงานไปแล้วด้วย ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานได้ระยะทางเพียง ๗๕๐ เมตร ยังไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ตามงวดงานที่ ๑ ที่กำหนดระยะทางขุดลอกไว้ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร จึงจะจ่ายให้จำนวนร้อยละ ๒๐ ของราคาจ้างเหมา มิใช่พิจารณาจากความสำเร็จของงานร้อยละ ๒๑.๕๐ นั้น เห็นว่า การกำหนดวิธีการจ่ายเงินเป็นข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา ซึ่งอาจกำหนดเหมาจ่ายงวดเดียวหรือหลายงวดก็ได้ การกำหนดวิธีการจ่ายเงินจึงไม่อาจใช้เป็นเกณฑ์การวัดปริมาณงานที่ทำจริงได้ และการชดใช้ค่าการงานอันได้กระทำให้ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มิใช่การเรียกให้ชำระเงินตามสัญญาเช่นกรณีที่คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาโดยทั่วไป แต่เป็นการเรียกให้ชดใช้เงินกรณีเลิกสัญญา ซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมายเพื่อให้คู่สัญญากลับสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลงมือทำงานตามสัญญา แต่เกิดอุปสรรค จึงไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาจนแล้วเสร็จได้ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแล้ว ซึ่งขณะสัญญาเลิกกันนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ขุดลอกแม่น้ำเป็นระยะทาง ๗๕๐ เมตร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบผลงานแล้ว ปรากฏว่างานที่ดำเนินการไปแล้วมีดังนี้ งานขนย้ายเครื่องจักร ร้อยละ ๑.๓๔ งานสำรวจร่องน้ำทำได้ร้อยละ ๕.๗๕ งานขุดลอก

ร้อยละ ๘.๔๖ และงานขนย้ายวัสดุร้อยละ ๓.๒ รวมความก้าวหน้าของงานร้อยละ ๒๑.๕๐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงินค่าการงานดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างเหมาให้ผู้ฟ้องคดีขุดลอกร่องน้ำแม่น้ำปราจีนบุรี ในราคาจ้างเป็นเงิน ๔,๔๙๙,๘๘๐ บาท และขณะสัญญาเลิกกันนั้น ผู้ฟ้องคดีทำการขุดลอกแม่น้ำแล้วเสร็จเป็นระยะทาง ๗๕๐ เมตร คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๐ ของการขุดลอกทั้งหมด จึงคิดเป็นค่างานจำนวน ๙๖๗,๔๗๔.๒๐ บาท เมื่อคำพิพากษาของศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑๗/๒๕๕๐ ได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับเพียงร้อยละสิบของค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงินค่าปรับ ๔๔๙,๙๘๘ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ คดีจึงถึงที่สุด มีผลให้ประเด็นเรื่องค่าปรับซึ่งเป็นประเด็นหลักในคดีดังกล่าวถึงที่สุดด้วย และธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ได้นำเงินจำนวน ๒๓๐,๕๔๑.๘๐ บาท ชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาค้ำประกันแล้ว จึงเหลือเงินที่ต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวน ๒๑๙,๔๔๖.๒๐ บาท เมื่อนำเอาค่าแห่งการงานดังกล่าวมาหักกลบลบหนี้กับค่าปรับแล้ว ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๗๔๘,๐๒๘ บาท ในส่วนดอกเบี้ยนั้น เห็นว่า คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑๗/๒๕๕๐ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยลดค่าปรับเหลือร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง เป็นเงินค่าปรับจำนวน ๔๔๙,๙๘๘ บาท หักเงินค่าค้ำประกันผลงานที่ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) นำมาชำระแล้วเหลือค่าปรับ ๒๑๙,๔๔๖.๒๐ บาท เมื่อหักกลบลบกับค่าแห่งการงาน ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนี้ที่ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกจำนวน ๗๔๘,๐๒๘ บาท จึงต้องถือว่าวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งศาลมีคำพิพากษาเป็นวันที่หนีมีกำหนดจำนวนแน่นอนและถือว่าวันพิพากษาเป็นวันที่หนีถึงกำหนดชำระ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ทวงถามเงินจำนวนดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือในวันเดียวกันโดยมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ฟ้องคดีปฏิเสธการชำระหนี้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ให้คำเตือนผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะได้รับดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินจำนวน ๗๔๘,๐๒๘ บาท นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัด คือ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินจำนวน ๗๔๘,๐๒๘ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงวันฟ้อง (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑) จำนวน ๑๒๑ วัน

เป็นเงิน ๑๘,๕๙๘.๒๓ บาท รวมเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงิน ๗๖๖,๖๒๖.๒๓ บาท จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗๖๖,๖๒๖.๒๓ บาท พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๗๔๘,๐๒๘ บาท นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันฟ้องเป็นต้น ไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า สัญญาจ้างเหมาขุดลอกร่องน้ำแม่น้ำดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการเกิดอุทกภัยในหน้าฤดูน้ำหลาก ช่วยในการระบายน้ำ ลงแม่น้ำบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ป้องกันน้ำกัดเซาะตลิ่ง และช่วยกักเก็บน้ำในช่วงฤดูแล้ง มิใช่การขุดลอกเพื่อนำวัสดุที่ได้จากการขุดลอกมาใช้ประโยชน์ การนำวัสดุที่ได้จากการขุดลอก ให้แก่หน่วยงานราชการต่างๆ ที่แสดงความประสงค์ขอใช้ประโยชน์เป็นเพียงผลพลอย ได้จากการขุดลอกแม่น้ำเท่านั้น มิใช่วัตถุประสงค์หลักของการจัดให้มีการขุดลอกร่องน้ำ แม่น้ำปราจีนบุรี เมื่องานส่วนนี้ผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้าและยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตาม สัญญา ซึ่งดำเนินการได้ระยะทางเพียง ๗๕๐ เมตร จึงถือว่ายังไม่บรรลุวัตถุประสงค์หลัก ของสัญญาอันจะทำให้ทางราชการและประชาชนได้รับประโยชน์จากการขุดลอกแม่น้ำ ดังกล่าว ประกอบกับการจ้างเหมาขุดลอกแม่น้ำโดยลักษณะสภาพธรรมชาติของแม่น้ำจะมีการเคลื่อนไหวของตะกอนในแม่น้ำตลอดเวลา เมื่องานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ก็จะทำให้ ร่องน้ำที่ขุดแล้วกลับมามีตะกอนขึ้นอีก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว นอกจากนี้ ตามรายการประกอบแบบงานจ้างเหมาขุดลอกร่องน้ำแม่น้ำปราจีนบุรีกำหนด ว่าก่อนยื่นซองประกวดราคาผู้รับจ้างต้องตรวจสอบแบบขุดลอกและรายการประกอบแบบ การขุดลอกอย่างละเอียดและทำการสำรวจบริเวณขุดลอกให้เข้าใจโดยตลอดเสียก่อน เพื่อไม่ให้เกิดการผิดพลาดในระหว่างปฏิบัติงานขุดลอก ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ต้อง ศึกษาสภาพภูมิประเทศบริเวณพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างดี การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความพร้อม ในการทำงานตลอดมา แม้การที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้จะเกิดจากเหตุการณ์ ธรรมชาติที่ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้ยากและมีอุปสรรคมากก็ตาม แต่ก็เป็นที่หน้าที่ของ ผู้ฟ้องคดี ที่ต้องทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา หากไม่แล้วเสร็จตามที่ สัญญากำหนดไว้ จะทำให้ตะกอนดินและตะกอนทรายในบริเวณใกล้เคียงที่ไม่ได้ขุดลอก พัดพาลงในร่องน้ำ ทำให้มีสภาพตื้นเขินเช่นเดิม ทางราชการจึงไม่ได้รับประโยชน์จากการขุดลอก ที่ไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ส่วนในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑๗/๒๕๕๐ ประเด็นข้อพิพาทมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาหรือไม่ และต้องชำระค่าปรับให้กับผู้ถูกฟ้องคดี หรือไม่ เพียงใด ส่วนใน คดีนี้เป็นประเด็นเดียวกันกับคดีก่อน เพราะว่าผู้ฟ้องคดีอาศัยสัญญาฉบับดังกล่าวฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผิดสัญญาและผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าแห่งงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำให้ตามสัญญาบางส่วนได้หรือไม่ ดังนั้น การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีนี้จึงมีประเด็นเดียวกับในคดีก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าปรับ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าแห่งการงาน หรือไม่ เพียงใด ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องแย้งในคดีก่อนขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้แต่อย่างใด ดังนั้น ข้อเท็จจริงหากฟังได้ว่า เมื่อหักกลบลบหนี้ค่าปรับกับค่าแห่งการงานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังคงเป็นหนี้ผู้ฟ้องคดีอีกเท่าใด ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ฟ้องแย้ง การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองกลางอีกจึงเป็นการต้องห้ามคู่กรณีเดียวกันฟ้องอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ตามข้อ ๙๖ และข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดีและคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องใช้เงินค่าแห่งการงานในการชดเชยการร่อนน้ำแม่น้ำปราจีนบุรีให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ หรือไม่ เพียงใด โดยมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑๗/๒๕๕๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองกลางอีกจะเป็นการต้องห้ามคู่กรณีเดียวกันฟ้องอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๙๖ และข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าแม้ว่าค่าฟ้องในคดีนี้จะมีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นเดียวกับข้อเท็จจริงในคดีก่อน แต่โดยที่ในคดีก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับตามสัญญา ส่วนในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปแล้วตามสัญญา การพิจารณาในคดีก่อนและคดีนี้จึงเป็นคนละประเด็นกัน กรณีจึงไม่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำหรือฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๖ และข้อ ๙๗ แห่งระเบียบข้างต้น

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องใช้เงินค่าแห่งการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า การบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยข้อ ๕ ก. วรรคสาม ของสัญญาพิพาท สัญญาดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงโดยการบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดี

จำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ส่วนการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำไปแล้วและผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์จากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปแล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการชดใช้คืนด้วยการใช้เป็นเงินตามค่าของการงานดังกล่าว ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕๑ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์จากการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำลงไปแล้วหรือไม่ เห็นว่า สัญญาจ้างในคดีนี้เป็นสัญญาจ้างทำของซึ่งผู้ว่าจ้างต้องการรับเอาผลสำเร็จแห่งการงานที่จ้าง โดยตกลงจ่ายค่าจ้างเป็นงวดตามผลสำเร็จของงานจ้างนั้น ซึ่งเป็นสัญญาต่างตอบแทนด้วย เมื่อสัญญาจ้างเลิกกันแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับการงานที่ได้กระทำให้แก่กันตามสัญญาจ้างซึ่งโดยสภาพไม่สามารถคืนให้แก่กันได้ ซึ่งวรรคสามของมาตราดังกล่าวบัญญัติให้ การกลับคืนสู่ฐานะเดิมสามารถทำได้ด้วยการใช้เป็นเงินตามค่าแห่งการงานนั้น โดยที่ค่าแห่งการงานนี้ศาลมีอำนาจกำหนดให้ตามจำนวนที่เห็นสมควรตามการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปจริง แม้ว่าการงานจะไม่แล้วเสร็จตามงวดงานจนสามารถส่งมอบงานได้ก็ตาม แต่การงานนั้นต้องเป็นประโยชน์แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าการบอกเลิกสัญญาเกิดขึ้นเพราะความผิดของคู่สัญญาฝ่ายใด เนื่องจากมิใช่ค่าเสียหายที่ฝ่ายผิดสัญญาไม่อาจเรียกร้องจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้แต่อย่างใด ประกอบกับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า สัญญาพิพาทมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาการเกิดอุทกภัย ช่วยกักเก็บน้ำ และสามารถนำวัสดุจากการขุดลอก เช่น ทราย มาใช้ประโยชน์ ดังนั้น แม้การขุดลอกแม่น้ำจะยังไม่แล้วเสร็จจึงยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามสัญญาทุกข้อก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการนำทรายจากการขุดลอกให้แก่หน่วยงานราชการต่างๆ ที่แสดงความประสงค์ขอใช้ประโยชน์มา จึงย่อมเป็นประโยชน์แก่ทางราชการตามวัตถุประสงค์ของสัญญาบางข้อแล้ว ต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์จากงานส่วนนี้แล้ว แม้ว่าผลการดำเนินงานของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจะยังไม่อาจแก้ไขและบรรเทาปัญหาการเกิดอุทกภัยหรือช่วยเก็บกักน้ำได้ตามวัตถุประสงค์ของสัญญาหากการขุดลอกเสร็จสิ้นก็ตาม ประกอบกับเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้เกิดจากเหตุการณ์ธรรมชาติทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้อย่างยากและมีอุปสรรคมาก และโดยพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีได้พยายามที่จะปฏิบัติตามสัญญาให้สำเร็จ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการขุดลอกร่องแม่น้ำคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๐ ของการขุดลอกทั้งหมด ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาโดยเนืองจากร้อยละ ๒๑.๕๐ ดังกล่าวประกอบด้วยงานขนย้ายเครื่องจักรร้อยละ ๑.๓๔ งานสำรวจร่องน้ำร้อยละ

๕.๗๕ งานหยั่งน้ำร้อยละ ๒.๗๕ งานขุดลอกร้อยละ ๘.๔๖ และงานขนย้ายวัสดุร้อยละ ๓.๒ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินงานที่ผู้ฟ้องคดีทำลงไปแล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้ประโยชน์จากทรายที่ผู้ฟ้องคดีขุดลอกดังกล่าวร้อยละ ๘.๔๖ แม้จะไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงแต่ก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาบางส่วน ศาลย่อมกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าแห่งการงานนั้นได้ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานได้ระยะทางเพียง ๗๕๐ เมตร ยังไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ตามงวดงานที่ ๑ ที่กำหนดระยะทางขุดลอกไว้ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร จึงจะจ่ายให้จำนวนร้อยละ ๒๐ ของราคาจ้างเหมา มิใช่พิจารณาจากความสำเร็จของงาน ร้อยละ ๒๑.๕๐ นั้น เห็นว่า การกำหนดวิธีการจ่ายเงินเป็นข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา ซึ่งอาจกำหนดเหมาจ่ายงวดเดียวหรือหลายงวดก็ได้ เมื่อผู้รับจ้างปฏิบัติตามงวดงานที่กำหนดในสัญญาแล้วเสร็จจึงจะมีสิทธิได้รับค่าจ้างซึ่งเป็นกรณีที่คู่สัญญายังคงปฏิบัติตามสัญญา ส่วนในคดีนี้เป็นกรณีที่สัญญาสิ้นสุดลงเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา การชดใช้ค่าการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องใช้งบบังคับตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมายเพื่อให้คู่สัญญากลับสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลงมือทำงานตามสัญญา แต่เกิดอุปสรรค จึงไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาจนแล้วเสร็จได้ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแล้ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินค่าการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ร้อยละ ๘.๔๖ ของราคาเหมาจ้างขุดลอกร่องแม่น้ำปราจีนบุรี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างเหมาให้ผู้ฟ้องคดีขุดลอกร่องน้ำแม่น้ำปราจีนบุรี เป็นเงิน ๔,๔๙๙,๘๘๐ บาท จึงคิดเป็นค่างานจำนวน ๓๘๐,๖๘๙.๘๕ บาท แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๑๕/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๑๐๑๓/๒๕๕๐ ซึ่งศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับเพียงร้อยละสิบของค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงินค่าปรับ ๔๔๙,๘๘๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ประเด็นดังกล่าว คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในประเด็นนี้จึงเป็นอันถึงที่สุด ต่อมา ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ได้นำหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจำนวน ๒๒๔,๙๙๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องจนถึงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ จำนวน ๕,๕๔๗.๘๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๓๐,๕๔๑.๘๐ บาท มาชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาครบถ้วนแล้ว การที่ศาลปกครองกลางนำเงินส่วนที่เป็นดอกเบี้ยอันเกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ของธนาคารทหารไทย

จำกัด (มหาชน) มาหักออกจากค่าปรับนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย โดยเห็นควรนำเงินต้นของหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา จำนวน ๒๒๔,๙๙๔ บาท มาหักออกจากค่าปรับ จึงเหลือเงินที่ต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวน ๒๒๔,๙๙๔ บาท เมื่อนำเอาค่าปรับไปหักออกจากค่าแห่งการงานแล้วปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๕๕,๖๙๕.๘๕ บาท

สำหรับดอกเบี้ยของเงินที่ต้องใช้เป็นค่าแห่งการงานนั้น ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ทวงถามเงินค่าแห่งการงานจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือในวันเดียวกันและได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ ปฏิเสธการชำระหนี้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ให้คำเตือนผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะได้รับดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินจำนวน ๑๕๕,๖๙๕.๘๕ บาท นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัด คือ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินจำนวน ๑๕๕,๖๙๕.๘๕ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ จนถึงวันฟ้องคดี (วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑) จำนวน ๑๒๑ วัน เป็นเงิน ๓,๘๖๐.๔๙ บาท รวมเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงิน ๑๕๙,๕๕๖.๓๔ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีนำข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑๗/๒๕๕๐ มากล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำการขุดลอกแม่น้ำปราจีนบุรีแล้วเสร็จเป็นระยะทาง ๗๕๐ เมตร คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๐ ของการขุดลอกทั้งหมด คิดเป็นค่าจ้างจำนวน ๙๖๗,๔๗๔.๒๐ บาท การงานส่วนนี้ต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับประโยชน์แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจึงต้องชดใช้ค่าการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อนำเอาการงานดังกล่าวมาหักกลบลบหนี้กับค่าปรับแล้ว ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดียังเป็นหนี้ผู้ฟ้องคดีอยู่อีกเป็นเงินจำนวน ๗๔๘,๐๒๘ บาท เห็นว่า แม้ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.๗๗/๒๕๕๕ ก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ที่ศาลได้ตรวจสอบปริมาณงานที่ได้ดำเนินการไปแล้วในการขุดลอกแม่น้ำปราจีนบุรี ซึ่งได้ผลงานร้อยละ ๒๑.๕๐ ของงานทั้งหมด และคิดเป็นค่าจ้างจำนวน ๙๖๗,๔๗๔.๒๐ บาท เพื่อพิจารณาเทียบเคียงกับจำนวนเงินค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในสัญญาข้อ ๑๕ และวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องชดใช้ค่าปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการหักกลบลบหนี้ค่าปรับกับค่าแห่งการงานร้อยละ ๒๑.๕๐ คิดเป็นค่าจ้างจำนวน ๙๖๗,๔๗๔.๒๐ บาท จึงไม่มีผล

ผูกพันศาลในคดีนี้ที่จะต้องมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าแห่งการงานที่เกินจากค่าปรับจำนวน ๗๔๘,๐๒๘ บาท แต่อย่างไรก็ดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗๖๖,๖๒๖.๒๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๗๔๘,๐๒๘ บาท นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี นั้นศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑๕๙,๕๕๖.๓๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๑๕๕,๖๙๕.๘๕ บาท นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น โดยให้ชำระภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี และในชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

องค์คณะ นายมณฑล เสงเจริญ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๑/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

นายวิชัย ฤกษ์สุริทัต

ผู้ฟ้องคดี

มหาวิทยาลัยนเรศวร ที่ ๑

อธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวร ที่ ๒

สภามหาวิทยาลัยนเรศวร ที่ ๓

กระทรวงศึกษาธิการ ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ (มาตรา ๑๔ (๘) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดี คณะวิศวกรรมศาสตร์ โดยให้เหตุผลว่า เพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง คณบดีหลายประการ ซึ่งข้อเท็จจริงจากการสอบสวนยังไม่พบว่าข้อเท็จจริงมีมูลตามข้อกล่าวหา ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่นำมาเป็นดุลพินิจในการมีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจาก ตำแหน่งคณบดียังฟังไม่ได้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้าง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงเป็นมติที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและไม่สมเหตุผล มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดี จึงเป็น การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณบดี โดยไม่ได้มีคำขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ด้วย นั้น เห็นว่า คำสั่งคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ดังกล่าวมีสถานะเป็นหนังสือแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่วนคำสั่ง ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของผู้ฟ้องคดี คือ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว เพราะอำนาจถอดถอนคณบดีตามมาตรา ๑๔ (๘) แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้กล่าวอ้างมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ดังกล่าว ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนเอง
พ้นจากตำแหน่งคณบดีแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นคณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
ในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๕ มีผู้ใช้ชื่อว่า คณาจารย์คณะวิศวกรรมศาสตร์ ทำหนังสือร้องเรียน
ผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกสภามหาวิทยาลัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมกับ
ตำแหน่งคณบดี โดยมีพฤติกรรมการหลายอย่างที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คณะวิศวกรรมศาสตร์
สรุปได้ดังนี้ (๑) ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการของคณะ
(๒) ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ ผิดจากหลักการของเหตุและผล และ (๓) บริหารงาน
โดยขาดความรู้ความสามารถ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง
กรณีดังกล่าว ต่อมา ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๕ คณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการตรวจสอบ
ข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าพยานหลักฐานยังไม่มีมูลหรือสามารถชี้ชัดว่าผู้ฟ้องคดี
มีพฤติกรรมตามที่กล่าวหา แต่การบริหารงานของผู้ฟ้องคดีส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล
และงานบริหารคณะ เห็นควรรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมา มีผู้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๘
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ร้องเรียนผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกสภามหาวิทยาลัย
อีกเป็นครั้งที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการได้รายงานผลการ
ตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่สามารถ
จะชี้มูลความผิดตามข้อกล่าวหาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำรายงานผลการตรวจสอบ
ข้อเท็จจริงดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๑
พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการ
พิจารณาความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี ในวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖
คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งคณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์
ได้ประชุมพิจารณาแล้วมีมติว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งคณบดี
คณะวิศวกรรมศาสตร์ แล้วได้นำมติดังกล่าวเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุม
เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ได้มีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดี
คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร นายกสภามหาวิทยาลัยนเรศวร จึงได้มีคำสั่ง
ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์
ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว
ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖

แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า คำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง คณบดี คณะวิศวกรรมศาสตร์ ถูกต้องตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่อาจใช้ดุลพินิจมาพิจารณาความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีได้ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดี คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่ง คณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ต่อจนครบวาระ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกัน ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๒,๑๔๙,๓๘๕.๑๒ บาท และค่าขาดประโยชน์จากการดำรงตำแหน่ง คณบดีอีกเดือนละ ๔๔,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๔ ไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ให้การว่า ปัญหาความขัดแย้งในคณะวิศวกรรมศาสตร์ เกิดจากการบริหารงานของผู้ฟ้องคดีที่ทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความไม่พอใจ ประการต่อมา ผู้ฟ้องคดีสำคัญผิดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องดำเนินการถอดถอนผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่ให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ดังกล่าวนั้น เป็นกรณีที่คณบดีพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่กรณีที่คณบดีปฏิบัติหน้าที่บกพร่องเพราะเหตุอื่นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจถอดถอนได้ตามมาตรา ๑๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีการร้องเรียนผู้ฟ้องคดีทั้งสองครั้งแล้ว จึงได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงนำผลการสอบสวนของคณะกรรมการชุดดังกล่าวมาพิจารณาแล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จึงได้ดำเนินการถอดถอนผู้ฟ้องคดีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยได้ให้ความเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ได้กลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ส่วนประเด็นค่าเสียหายนั้น เงินค่าตอบแทนผู้ดำเนินโครงการภาคพิเศษ เงินได้จากการสอน

เกินภาระงานและเบี้ยประชุม เป็นเงินที่ไม่แน่นอน บางอย่างไม่เคยมีการเบิกจ่าย รวมทั้ง ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงและเกียรติยศ

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว คณบดีอาจถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๔ (๘) แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ หากกรณีเป็นที่สงสัยว่าคณบดีคนใดมีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งหรือไม่ และเมื่อเห็นว่าเป็นผู้ไม่เหมาะสม ก็ย่อมมีอำนาจ ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ สำหรับการใช้อดุลพินิจในการออกคำสั่งนั้น เห็นว่า แม้ผลการสอบสวนหาข้อเท็จจริงในครั้งแรกจะไม่มีพยานหลักฐานชี้ชัด หรือมีมูลว่าผู้ฟ้องคดี กระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา แต่ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่า การบริหารงาน ของผู้ฟ้องคดีส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลและงานบริหารคณะ สร้างความ แตกแยกและความไม่พอใจให้คณาจารย์และเจ้าหน้าที่บางกลุ่มในคณะมาโดยตลอด ต่อมา เมื่อมีการร้องเรียนครั้งที่ ๒ จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ และไม่สามารถปกครองบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสงบเรียบร้อยได้ รวมทั้งการบริหารงานของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นที่ยอมรับนับถือของผู้ใต้บังคับบัญชา จึงเป็น อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะพิจารณาความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสม ในการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งคณบดี แล้วมีคำสั่งถอดถอนนั้น ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ใช้อดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดี ไม่มีรายละเอียดว่าผู้ฟ้องคดีไม่บริหารงานตามนโยบายในข้อใด การบริหารงานของผู้ฟ้องคดี ไม่ถูกต้องอย่างไร ผิดกฎระเบียบหรือข้อบังคับใด สร้างความเสียหายอย่างไร และสร้างความแตกแยกอย่างไร คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ปราศจากข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ และปราศจากข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้อดุลพินิจ ไม่มีการอ้างอิงกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจอุทธรณ์ในประเด็นค่าเสียหาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาอำนาจเกี่ยวกับการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีตาม พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๘) ดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจถอดถอนคณบดีได้ มาตรา ๑๔ (๘) จึงเป็นหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งคณบดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อีกหลักเกณฑ์หนึ่ง นอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ กล่าวคือ คณบดีอาจพ้นจากตำแหน่งได้เพราะถูกถอดถอนจากสภามหาวิทยาลัย ส่วนหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ เป็นเรื่องการพ้นจากตำแหน่งตามวาระและขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ใช่เรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ เป็นเรื่องการถอดถอนด้วยนั้น จึงไม่ถูกต้อง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีอำนาจถอดถอนผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๑๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๔ (๘) ดังกล่าวนั้นเป็นอำนาจทั่วไป เพราะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจไว้ อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีดังกล่าว จึงเป็นอำนาจดุลพินิจ ซึ่งต้องพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลพินิจต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ โดยให้เหตุผลว่า เพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งคณบดีหลายประการ เช่น ไม่บริหารงานตามนโยบายที่เคยแจ้งต่อสภามหาวิทยาลัยในคราวเสนอตัวรับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดี สร้างความแตกแยกในหมู่คณาจารย์ ข้าราชการ พนักงาน และรับรองวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอกของนาย ส. เป็นเท็จ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งทุกข้อกล่าวหาว่า เห็นว่า กรณีไม่บริหารงานตามนโยบายนั้น ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้บริหารงานตามนโยบายในเรื่องใด สำหรับกรณีสร้างความแตกแยกนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดีในกรณีต่างๆ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สองครั้ง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงสอบสวนแล้ว ไม่พบว่าข้อเท็จจริงมีมูลตามข้อกล่าวหาทั้งสองครั้ง จึงเห็นว่าการมีเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้ฟ้องคดี แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีมูลตามข้อกล่าวหาว่า ยังไม่อาจนำมาวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีสร้างความแตกแยกได้ เพราะการร้องเรียนอาจเกิดจากการกลั่นแกล้งกันโดยไม่มีมูลความจริงได้ ส่วนกรณีรับรองวุฒิการศึกษานั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงจากการชี้แจงของผู้ฟ้องคดีน่าจะเชื่อว่าความผิดพลาดมิได้เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งข้อกล่าวอ้างดังกล่าว จึงเห็นว่าความผิดพลาดในกรณีนี้มีได้เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเช่นกัน ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่นำมาเป็นดุลพินิจในการมีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดี ยังฟังไม่ได้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้าง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวจึงเป็นมติที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและไม่สมเหตุผล มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖

ที่ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณบดีเป็นคำสั่งที่ถูกต้องตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้ว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

ส่วนประเด็นคำขอทนายคำฟ้องนั้น คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณบดี โดยไม่ได้มีคำขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ด้วยนั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้ว เห็นว่า คำสั่งคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ดังกล่าวมีสถานะเป็นหนังสือแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่วนคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของผู้ฟ้องคดี คือ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว เพราะอำนาจถอดถอนคณบดีตามมาตรา ๑๔ (๘) แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้กล่าวอ้างมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนเองพ้นจากตำแหน่งคณบดีแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยยืนยันว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ โดยให้มีผลย้อนหลังนั้น แต่วันที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

องค์คณะ นายวิษณุ วรรณุญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายสมชาย เอ็มโอช นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๗/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายสถิตย์ ยะสะกะ

ผู้ฟ้องคดี

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๙๒ และข้อ ๑๑๖)

หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ นั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรก ที่โรงเรียนสร้างคอม จังหวัดอุดรธานี เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่กองสาธารณสุขภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นการประจำ ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตลอดมา โดยเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดี นาง น. ภรรยาของผู้ฟ้องคดี และนาย อ. บิดาของนาง น. ได้กู้เงินจากธนาคารเพื่อชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง

บ้านทาวน์เฮาส์สองชั้น สำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นเงินจำนวน ๘๐๗,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดี จึงเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อชำระค่าเช่าบ้านเป็นเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ เพื่อผ่อนชำระเงินกู้ราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้น ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ ในอัตราเดือนละ ๒,๔๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี คืนเงินค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท แก่ทางราชการ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระ ราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นของนาง น. ภรรยาของผู้ฟ้องคดี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อชำระเงินกู้ดังกล่าวจากทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน ข้าราชการดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และผ่านการอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว เป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการจากทางราชการและได้ใช้สิทธิต่อเนื่องมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดี คืนเงินค่าเช่าบ้าน จำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท ให้แสดงความเป็นอยู่แห่งสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน ของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดี แสดงข้อมูลต่อศาลเกี่ยวกับผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ ว่า มีข้าราชการรายอื่นนอกจากผู้ฟ้องคดีถูกเรียกเงินคืนหรือไม่ เนื่องจากสาเหตุใด

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือหรือการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ต่ออธิบดีกรมบัญชีกลาง ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือตอบข้อหารือมีสาระสำคัญว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้น ของคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจากทางราชการ ตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เคยใช้สิทธิเบิก ค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้กรณีราคาบ้านทาวน์เฮาส์และที่ดินที่ซื้อดังกล่าว ในระหว่างเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท โดยใช้ใบเสร็จรับเงินของธนาคารที่ออกให้ในนามของนาง น. เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่อ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี

จึงมีหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจงให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพื่อผ่อนชำระเงินกู้ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ ไปชำระคืนให้แก่ทางราชการ การพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๗ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนั้น การมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดี คืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยอ้างมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.๒๕๔๙ จึงไม่ชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะได้พิจารณาทบทวนเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และพิจารณา ตรวจสอบสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการให้ถูกต้องต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ ตาม พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาตลอด ประกอบกับสัญญากู้เงินจากธนาคาร ก็ระบุว่า ผู้ฟ้องคดี นาง น. คู่สมรสของผู้ฟ้องคดี และนาย อ. บิดาของนาง น. ได้ร่วมกันกู้เงินจำนวน ๘๐๗,๐๐๐ บาท เพื่อซื้อที่ดิน พร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริง แม้สัญญาซื้อขายที่ดินจะระบุว่า ผู้ขายยอมขายที่ดินโฉนดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง บ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นให้แก่ผู้ซื้อ รวมทั้งสารบัญญัติทะเบียนท้ายโฉนดที่ดินดังกล่าวจะระบุ ชื่อ นาง น. คู่สมรสของผู้ฟ้องคดี และนาย อ. บิดาของนาง น. เป็นผู้ซื้อและผู้รับสัญญา และการจดทะเบียนจำนองกับธนาคารจะได้ระบุชื่อ นาง น. และนาย อ. เป็นผู้ให้สัญญา โดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีด้วย ก็มีได้ทำให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีอยู่เดิมต้องเสียไปแต่อย่างไร เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สมรสของนาง น. และได้ร่วมกัน กู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องร่วมรับผิดชอบในการผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิ นำเอกสารหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ในนามคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีใช้เบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการได้ ตามมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านแก่ทางราชการ ระหว่างเดือน เมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ แก่ทางราชการ ระหว่างเดือนเมษายน ถึงกันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท ส่วนคำขออื่น นอกจากนั้น ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มาตรา ๑๖ (๑) แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้ผู้ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านจะต้องมีชื่อทั้งสามีและภริยาเป็นผู้ชำระหรือผ่อนชำระ จะมีชื่อเฉพาะคู่สมรสเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ เพราะไม่มีหลักฐานใดที่จะแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการที่ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจะเป็นผู้ชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับสถาบันการเงินจริง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้กับธนาคารที่ปรากฏชื่อเฉพาะนาง น. คู่สมรสของผู้ฟ้องคดี มาใช้ประกอบการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยไม่มีหลักฐานอื่นมาแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชำระเงินค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นกับธนาคาร จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของธนาคารที่มีชื่อเฉพาะคู่สมรสเพียงผู้เดียวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท นั้น ก็เป็นการสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ จึงต้องเรียกให้กรมบัญชีกลางเข้ามาเป็นคู่กรณี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ นั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดี

ไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว
ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงิน
ค่าเช่าบ้านแก่ทางราชการ ระหว่างเดือนเมษายนถึงกันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท
ส่วนค่าขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

องค์คณะ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายวิษณุ วรรณุญ นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ
นายพรชัย มั่นศิริเพ็ญ นางมณีวรรณ พรหมน้อย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙๔/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

ว่าที่ร้อยตรี วินัย เกียรติกำจร

ผู้ฟ้องคดี

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๐๖)
 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)
 พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)
 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๙๒ และข้อ ๑๑๖)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกเป็นค่ารักษาพยาบาลคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลามิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีรับไป จึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากตน ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทวงถาม กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี อันเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหา

ดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ โดยการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ และได้ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดบุรีรัมย์) มีหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกเป็นค่ารักษาพยาบาลคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าว จึงไม่ได้คืนเงินที่ใช้สิทธิเบิกไปแก่ทางราชการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เรียกให้คืนเงินจำนวนดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งทั้งสองฉบับต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวภายในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ หนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นการเข้าดำรงตำแหน่งภายหลังจากวันที่ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับ (วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖) ที่กำหนดให้การดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้ง ต่อมากระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๔๑๘๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิการเบิกเงินสวัสดิการของผู้บริหารท้องถิ่นว่า เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาบุตรของผู้บริหารท้องถิ่นมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน จึงให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ดังนี้ (๑) กรณีรองนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เปลี่ยนชื่อตำแหน่งจากเทศมนตรี หรือกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและสามารถได้รับสิทธิสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและการศึกษาของบุตร และรวมถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เปลี่ยนชื่อตำแหน่งจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (๒) กรณีรองนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งภายหลังจากที่ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ พ.ร.บ. เทศบาล

(ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้วแต่กรณีมีผลใช้บังคับ และเป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้ง มีอาจได้รับ สิทธิสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและการศึกษาของบุตร ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ที่มาจากการแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดี จึงมีอาจได้รับสิทธิสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและการศึกษาของบุตรตามที่ กระทรวงมหาดไทยและจังหวัดบุรีรัมย์ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติไว้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ จึงมีหนังสือเรียกคืนเงินจากการที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าดำรงตำแหน่งรองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นการเข้าดำรงตำแหน่งภายหลังจากวันที่องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับ (วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖) ซึ่งกำหนดให้การดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาจากการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๔๑๘๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิการเบิกเงินสวัสดิการของผู้บริหารท้องถิ่นว่าผู้ดำรงตำแหน่ง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีสิทธิเบิกเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาของบุตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่แจ้งเวียนให้ทราบ และมีอำนาจตามนัยมาตรา ๓๕/๕ (๑) แห่ง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ หนังสือ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดี คืนเงินแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ จึงมีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่ารักษาพยาบาลได้ ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนประเด็นว่า การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ หนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เพื่อเรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่ารักษาพยาบาลคืนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า หากกระทรวงมหาดไทย ประสงค์จะจำกัดขอบเขตของการได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่มีได้มาจากการเลือกตั้งก็ชอบที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าวโดยการแก้ไข ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงาน

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือหลักการของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อในการจำกัดสิทธิได้รับสวัสดิการต่างๆ ของพนักงานส่วนท้องถิ่นตามนัยข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรพนักงานส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) ออกหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๔๑๘๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยยังมีได้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎให้ถูกต้องตามรูปแบบและเป็นไปตามเงื่อนไขในเรื่องผู้มีอำนาจออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวตามที่กำหนดในมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงทำให้หนังสือสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนปัญหาที่ว่า เหตุผลที่กระทรวงมหาดไทยอ้างเพื่อมีคำสั่งตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๔๑๘๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นเหตุผลที่เหมาะสมหรือสมควรหรือไม่นั้นเห็นว่าการออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๔๑๘๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ก็เพราะว่าต้องการให้สิทธิสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลและการศึกษาของบุตรแก่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะที่เป็นตำแหน่งซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสภาท้องถิ่นหรือจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงเท่านั้น ซึ่งการให้สิทธิสวัสดิการแก่ผู้ใดภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขใด ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจกระทำได้หากเป็นการสอดคล้องกับนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลก็ดี การกำหนดงบประมาณเพื่อการดังกล่าวก็ดีจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายซึ่งในประเด็นนี้เมื่อพิเคราะห์มาตรา ๗๖ แห่ง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นแม่บทในการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกระเบียบในเรื่องดังกล่าวประกอบด้วยแล้ว เห็นว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการได้รับสวัสดิการใดๆ ก็ได้หากข้อกำหนดนั้นไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมตามนัยมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือสั่งการ) และโดยที่ได้วินิจฉัยไว้ในตอนต้นแล้วว่าหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๔๑๘๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และดังนั้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ หนังสือ

ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกเป็นค่ารักษาพยาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ โดยอ้างว่าได้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๔๑๘๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) อุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๔๑๘๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ที่ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจตามข้อ ๑๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๑๘ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามลำดับ ในการดำเนินการตีความ วินิจฉัยปัญหาแล้วกำหนดเป็นวิธีปฏิบัติเพื่อแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน หากใช่เป็นการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหรือระเบียบขึ้นใหม่ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงมีอำนาจตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับที่กำหนดไว้ การมีหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งเวียนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่ออธิบายความและหลักเกณฑ์รักษาผลประโยชน์ของรัฐ จึงเป็นการกระทำที่มีอำนาจและชอบด้วยกฎหมายทุกประการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจในการออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๔๑๘๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะกรณีนี้เป็นกรณีการดำรงตำแหน่งตามสถานะตำแหน่งที่เรียกชื่อว่ารองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ มิใช่สถานะบุคคลที่เกิดจากคุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายที่เป็นฐานสำคัญผูกพันอยู่กับตัวบุคคล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ หนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกเป็นค่ารักษาพยาบาลคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ นั้น มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้

ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสามฉบับดังกล่าวที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีรับไป จึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากตน ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทวงถาม กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี อันเป็นปัญหาข้อกฎหมาย อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อวินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีก เพราะไม่ทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๙ หนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ และหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

องค์คณะ นายปรีชา ชาลิตธำรง นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
นายนพดล เสงเจริญ นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔๕/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายสงคราม ธรรมเกษร

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๑

ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๒)
 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙)
 พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓
 มาตรา ๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๗
 วรรคหนึ่ง)
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๑๒)
 พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ (มาตรา ๗๐)
 พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑
 พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๘
 (มาตรา ๒๗)

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินที่เบิกเกินสิทธิคืนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่หนังสือแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงการใช้สิทธิเรียกร้องทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และหนังสือ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินคืนโดยระบุค่าเตือนว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ยอมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่า จะถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่ได้รับแจ้งแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ต่อศาลปกครองชั้นต้น ในวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

ส่วนประเด็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติใน

พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และ พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว เห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งทางปกครองในการเรียกให้ผู้หนึ่งผู้ใดชำระเงินหรือคืนเงิน และกรณีนี้มีใช้กรณีกับผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินและไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำมาชำระเงิน ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

ส่วนประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้เบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางจริง โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในขณะที่ได้รับคำสั่งหรือการไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ อีกทั้ง หลังเกิดเหตุคดีนี้แล้ว ได้มีการตรา พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๒๗ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๗๐ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นให้เบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่จากต่างประเทศกลับประเทศไทยได้ในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษที่ได้รับครั้งสุดท้ายก่อนเดินทางกลับประเทศไทย กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่จึงมีผลทำให้เบิกค่าใช้จ่ายได้เท่ากับจำนวนที่เบิกได้อยู่เดิม จึงเห็นได้ว่าการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยไม่เป็นประโยชน์กับสาธารณะแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้เงินค่าใช้จ่ายเงินในการย้ายถิ่นที่อยู่ไปโดยสุจริตตามวัตถุประสงค์ไปหมดแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินดังกล่าวซึ่งเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ ตำแหน่งอัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายอุตสาหกรรม) สำนักงานที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรม ประจำสถานอัครราชทูต

ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการในประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีได้รายงานตัวเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว และได้ดำเนินการขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ตาม พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ในอัตราสามเท่าของเงินเพิ่มพิเศษข้าราชการประจำการในต่างประเทศ (พ.ข.ต.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ได้อนุมัติให้เบิกจ่ายได้ ต่อมา มีการตรา พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ เปลี่ยนแปลงสิทธิในการเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่จากอัตราสามเท่า เป็นอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของเงินดังกล่าว โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ และกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินส่วนที่เบิกเกินสิทธิส่งคืนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ภายในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวส่งคืนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิฉะนั้น จะดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีชายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งว่า การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีไม่อาจถือเป็นการอุทธรณ์ เนื่องจากพ้นระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์แล้ว และได้เร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่กล่าวอ้างว่าเบิกเกินสิทธิดังกล่าวส่งคืนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ หากไม่นำเงินส่งคืน จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีชายทอดตลาดเพื่อนำเงินส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในส่วนที่เบิกเกินสิทธิ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับคำสั่งไปดำรงตำแหน่งประจำในต่างประเทศรวมทั้งกรณีเดินทางกลับประเทศ เพื่อเป็นค่าระวางขนย้ายเครื่องเรือนเครื่องใช้หรือจัดซื้อเครื่องใช้ แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่าส่วนราชการต่างๆ ได้จัดหาบ้านพักพร้อมเครื่องเรือนเครื่องใช้แล้ว ผู้เดินทางจึงควรได้รับเฉพาะค่าขนย้ายเท่านั้น ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่อยู่กับเงิน พ.ข.ต. ที่กำหนดเป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งขณะนั้นอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในอัตราสูง เมื่อกำหนดเป็นเงินบาทแล้ว จะมีอัตราสูงกว่าเดิมเกือบเท่าตัว เมื่อปรับลดค่าใช้จ่ายลงครึ่งหนึ่ง

อัตราที่ได้รับน่าจะเพียงพอต่อการขนย้ายสิ่งของส่วนตัวกลับประเทศตามวัตถุประสงค์แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดี ดำเนินการชำระค่าใช้จ่ายที่เบิกเกินสิทธิต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาและแนวปฏิบัติที่กรมบัญชีกลางและกระทรวงการคลัง กำหนด จึงได้มีหนังสือให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองกลาง มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าการดำเนินการเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าใช้จ่าย ที่เบิกเกินสิทธินั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินที่ได้รับเกินสิทธิคืนให้ครบถ้วน ตามกฎหมายได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวคืน ภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้น จะดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองตามนัยคำสั่ง ของศาลปกครองกลางดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนค่าใช้จ่ายที่เบิกเกินสิทธิจึงเป็นไปตามกฎหมาย และเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่เป็นการบังคับใช้และตีความกฎหมายย้อนหลัง ที่เป็นโทษต่อผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง นอกจากนี้ การแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ชำระเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าว ถือได้ว่าคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการอุทธรณ์โต้แย้งจาก ผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้งหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ มิใช่คำสั่งทางปกครองและมีใช้หนังสือแจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งได้ แต่เป็นเพียงหนังสือ เตือนให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินที่เบิกเกินสิทธิคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามคำสั่งทางปกครองเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้ออกคำสั่งทางปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงขาดอายุความ นอกจากนั้น การยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดำเนินการได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ได้รับเงิน ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่เกินสิทธิไปหนึ่งเท่าครึ่ง ซึ่งเงินที่ได้รับเกินสิทธิไปดังกล่าว

มีลักษณะเป็นลามมิควรได้ ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จะต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือ พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในมาตราใดกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเงินคืนจากบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ และได้รับเงินดังกล่าวไปแล้วตามสิทธิแต่สิทธิดังกล่าวได้สิ้นสุดลงโดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว หรือให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับชำระหนี้จากผู้ซึ่งได้รับเงินจำนวนนี้ไว้ในสถานะเป็นลามมิควรได้ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่เบิกเงินเกินสิทธิในกรณีนี้ เพื่อขายทอดตลาดแล้วนำเงินส่งคืนแก่ทางราชการตามจำนวนที่เบิกเกินสิทธิไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งเรียกคืนเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้เบิกเงินเกินสิทธิไปได้ หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีออกขายทอดตลาด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่เบิกเกินสิทธิไปคืนโดยกำหนดจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่คืนเงินภายในระยะเวลาดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจึงกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์การออกคำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะไม่รับคำอุทธรณ์พร้อมกับมีคำสั่งแจ้งให้นำเงินที่เบิกเกินสิทธิไปคืนภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ มิฉะนั้นจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีขายทอดตลาด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงอยู่ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งตามหนังสือดังกล่าว กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการสั่งอนุมัติหรืออนุญาตให้เบิกจ่ายเงินแก่ผู้มีสิทธิได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดเจ้าของเงินงบประมาณซึ่งเป็นผู้อนุมัติเบิกจ่ายเงินจำนวน

ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่เบิกเกินสิทธิคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อำนาจเรียกเงินคืนดังกล่าวเป็นอำนาจที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอยู่แล้ว โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่จำเป็นต้องระบุหรือบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการเรียกเงินที่เบิกจ่ายคืน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่เบิกเกินสิทธิมาโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อ พ.ร.ฎ. คำใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนั้น วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตลอดจนการพิจารณาทางปกครองจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินและผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งเตือนเป็นระยะหลายครั้งแล้ว กรณีจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินคืนได้ และเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อย่างชัดแจ้ง ส่วนเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินที่เบิกเกินสิทธิคืนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีรับทราบและอุทธรณ์ได้แย้งมาโดยตลอด การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดีภายในเก้าสิบวัน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินที่เบิกเกินสิทธิคืนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่หนังสือแจ้งดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และหนังสือ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินคืนโดยระบุค่าเตือนว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ หนังสือแจ้งว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวแต่ละฉบับย่อมมีความสมบูรณ์ในตัวเอง และหนังสือแต่ละฉบับย่อมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าจะถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่ได้รับแจ้งแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

ส่วนประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่หรือไม่ เห็นว่า พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ในการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หลังจากนั้น เมื่อมีการตรา พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวได้ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อีกต่อไป ซึ่งคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน แต่คำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปแล้วได้ เนื่องจากการเรียกเงินที่จ่ายไปคืนนั้นเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง การออกคำสั่งทางปกครองให้คืนเงินหรือชำระเงินจึงต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนดังเช่นมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อำนาจในการเรียกเงินคืนจึงไม่ได้มีอยู่ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยไม่ต้องระบุไว้ดังข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดวิธีปฏิบัติเมื่อหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ในการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินเท่านั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่บทกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองในการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินในทุกกรณีดังคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติใน พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และ พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว เห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งทางปกครองในการเรียกให้ผู้หนึ่งผู้ใดชำระเงินหรือคืนเงิน และกรณีนี้มีใช้กรณีกับผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในกรณีนี้ได้ และไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำมา

ชำระเงิน ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ เท่านั้น ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงิน ค่าใช้จ่ายที่เบิกเกินสิทธิไป และเมื่อทวงถามแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ก็ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพื่อบังคับให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงิน ต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะออกคำสั่งพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีขอให้คืนเงินในมูลคดีเดียวกันนี้ต่อศาลแพ่งเพื่อเรียกเงินคืน ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งในไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระและระบุเงื่อนไขการชำระมาตรการบังคับทางปกครอง อันเป็นการดำเนินการตามแนวทางที่ศาลปกครองชั้นต้นในคดีดังกล่าววินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด จึงเห็นสมควรวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในอัตราสามเท่าของเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการที่มีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ (พ.ช.ต.) ตาม พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ต่อมา ได้มีการตรา พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้เบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ได้ในอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ และให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยไว้ว่า พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้ใช้บังคับย้อนหลังไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงไม่ใช่พระราชกฤษฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในอัตราสามเท่าของเงินเพิ่มพิเศษเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะส่วนที่เกินกว่าอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะด้วย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางจริง โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้ถึงความไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี จึงอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ อีกทั้งหลังเกิดเหตุ คดีนี้แล้ว ได้มีการตรา พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๒๗ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๗๐ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.ฎ. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นให้เบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่จากต่างประเทศ กลับประเทศไทยได้ในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษที่ได้รับครั้งสุดท้ายก่อน เดินทางกลับประเทศไทย กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่จึงมีผลทำให้เบิกค่าใช้จ่ายได้เท่ากับ จำนวนที่เบิกได้อยู่เดิม จึงเห็นได้ว่า การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าใช้จ่าย ในการเดินทางกลับประเทศไทยไม่เป็นประโยชน์กับสาธารณะแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้เงินค่าใช้จ่ายเงินในการย้ายถิ่นที่อยู่ไปโดยสุจริตตามวัตถุประสงค์ไปหมดแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินดังกล่าวซึ่งเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ ที่เบิกเกินสิทธิให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกำหนดที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อขายทอดตลาด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น ชอบแล้ว

พิพากษายืน

องค์คณะ นายประวิตร บุญเทียม นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายพนพล เสงเจริญ
นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์ นายสมชาย เอ็มโอช

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นางสาวศิริพร เตரியศิริวรกุล

ผู้ฟ้องคดี

กรมสรรพากร ที่ ๑

กระทรวงการคลัง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๒)

กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับจะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก ส่วนที่เป็นสารบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดสิทธิ หรือก่อให้เกิดความรับผิด ขอบเขตของสิทธิที่เกิด หรือขอบเขตของความรับผิดที่เกิด เช่น ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม สิทธิไล่เบี้ย เป็นต้น ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิด ส่วนที่สอง วิธีสบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้อง เช่น การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ ที่ไม่มีผลกระทบต่อสาระหรือขอบเขตของสิทธิ หรือความรับผิดของผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงสามารถนำบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวตามที่บัญญัติใน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการใช้สิทธิหรือใช้อำนาจเช่นนั้นมาใช้ได้ แม้การกระทำละเมิดจะได้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติข้างต้นมีผลใช้บังคับก็ตาม คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและค่าน้ำประปา ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษีเป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทำให้ราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อ และเกิดขึ้นก่อนวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดในทางละเมิดซึ่งเป็นสารบัญญัติจึงต้องพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีลักษณะเป็นการออกคำสั่งใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานซึ่งได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ ได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ซึ่งสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเป็นเงิน ๗๑,๕๑๗ บาท โดยกล่าวอ้างว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน ณ สำนักงานสรรพากรเขตราชบุรีบูรณะ ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษีเป็นเหตุให้มีการทุจริตเงินภาษี โดยมีจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามแบบแสดงรายการน้อยกว่าจำนวนเงินตามเช็คที่ผู้เสียภาษีส่งจ่าย และส่วนต่างที่เกิดขึ้นมีการนำไปออกใบเสร็จรับเงินให้ผู้เสียภาษีรายอื่น ส่วนเงินที่ผู้เสียภาษีรายอื่นยื่นชำระพร้อมแบบแสดงรายการนางสาว อ. นำไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือบุคคลอื่น รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๑,๕๑๗ บาท พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวให้แก่ทางราชการร่วมกับนางสาว อ. นาย ศ. และนาง น. ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขาดอายุความสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตาม พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบกับนางสาว อ. นาย ศ. และนาง น.

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการทุจริตแต่ในขั้นตอนการตรวจแบบขึ้นต้นและการออกใบเสร็จรับเงินก็เป็นกรป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้ ถ้าหากผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างาน

ระมัดระวังดูแลควบคุมการทำงานทุกขั้นตอนความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา จึงหาพยานความรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นไม่ พฤติการณณ์ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ และเนื่องจากเหตุเกิดก่อน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับจึงต้องร่วมรับผิดชอบกับนางสาว อ. นาย ศ. และนาง น. ชดใช้เงินจำนวน ๗๑,๕๑๗ บาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นปัญหาว่าขาดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เห็นว่า อายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เริ่มนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทน เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบจึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงการละเมิดอันจะถือว่า อายุความหนึ่งปีเริ่มนับแต่อย่างไร ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิด ทางละเมิดตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและเริ่มต้นนับอายุความหนึ่งปี ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงอยู่ในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ฉะนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่ขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง

ประเด็นปัญหาตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า คำสั่งออกเมื่อพ้นกำหนดอายุความ ตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า แม้การกระทำละเมิดเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ แต่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ของเจ้าหน้าที่อันจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้างต้น และระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่อาจแยกบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ออกจากกันเพื่อใช้บังคับกรณีละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับ พ.ร.บ. ความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ ซึ่งสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่

ที่กระทำละเมิดมีกำหนด ๒ ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ และพิจารณาวินิจฉัยสั่งการแล้วจะต้องรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อกรณีนี้คณะกรรมการฯ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องจึงมีกำหนดหนึ่งปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงอยู่ภายในอายุความหนึ่งปี สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวยังไม่ขาดอายุความแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกับนางสาว อ. นาย ศ. และนาง น. เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า ตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดปรากฏว่าความเสียหายเกิดจากการทุจริตของนางสาว อ. ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษีเป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของราชการเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตดังกล่าว แต่เนื่องจากเหตุเกิดก่อน พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร่วมรับผิดชอบกับนางสาว อ. นาย ศ. และนาง น. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การในทำนองเดียวกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความผูกพันโดยกฎหมายที่ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ หากกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติราชการให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายและถูกต้องตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ตั้งใจให้มีการละเว้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ใช้ความระมัดระวังในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายโดยเคร่งครัดพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมาย เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับสัดส่วนแห่งความรับผิดนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ แต่การดำเนินการเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้ว ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดในการกระทำละเมิดต้องใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำผิด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดร่วมกับนาย ศ. นาง น. และนางสาว อ. ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการเป็นเงิน ๗๑,๕๑๗ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอย่างลูกหนี้ร่วมตามมาตรา ๔๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การวินิจฉัยในสัดส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ซึ่งสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกับบุคคลอื่นอย่างลูกหนี้ร่วมเป็นเงิน ๗๑,๕๑๗ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ในส่วนที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีต้องร่วมรับผิดชอบกับบุคคลอื่น

อย่างลูกหนี้ร่วม นั้น เห็นว่า ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้นจึงยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลรายห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ณ สำนักงานสรรพากรเขตราชบุรีบูรณะ ไม่เป็นความจริงเนื่องจากภาพถ่ายแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคล ครั้งที่ ภ.ง.ด. ๕๑ ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ปรากฏหลักฐานว่า แบบแสดงรายการฉบับดังกล่าวได้มีการยื่นและผ่านเครื่องออกใบเสร็จรับเงินของสำนักงานสรรพากรเขตสาทรมิใช่เป็นการยื่นและผ่านเครื่องออกใบเสร็จรับเงินของสำนักงานสรรพากรเขตราชบุรีบูรณะตามข้อกล่าวหาแต่อย่างไร ประกอบกับ นาง น. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับชำระเงินและในฐานะนายอำเภอหรือผู้รับมอบอำนาจได้ลักลอบออกใบเสร็จรับเงินโดยไม่มีหน้าที่ออกใบเสร็จรับเงินเป็นการกระทำการเกินอำนาจหน้าที่ มิได้มีการผ่านกระบวนการรับและตรวจแบบแสดงรายการขั้นต้น เป็นการกระทำเฉพาะตัว และไม่ปฏิบัติตามหนังสือกรมสรรพากรที่ กค ๐๘๐๕/๒๓๒๗๙ เรื่อง ซ่อมความเข้าใจเกี่ยวกับการออกใบเสร็จรับเงินและการรับชำระเงิน ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ซึ่งได้ชี้แจงทำความเข้าใจในการออกใบเสร็จรับเงินและรับชำระเงินในสำนักงานสรรพากรอำเภอ เพื่อให้สามารถดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สามารถที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอย่างได้ผล ให้ทุกอำเภอจะต้องมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบเสร็จรับเงินและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการรับเงินโดยเฉพาะแยกจากการที่สำนักงานสรรพากรเขตราชบุรีบูรณะได้มีคำสั่งให้ ๑. นาย ศ. ๒. ผู้ฟ้องคดี ๓. นาง น. ๔. นาง อ. และ ๕. นางสาว ส. เป็นผู้ลงนามในใบเสร็จรับเงินรายได้แผ่นดินแทนผู้อำนวยการเขต ทำให้การลงนามในใบเสร็จรับเงินของนาง น. เป็นการปฏิบัติหน้าที่แทนผู้อำนวยการเขตเป็นการเฉพาะเรื่องและทำหน้าที่เทียบเท่ากันทั้ง ๕ คนแล้ว ย่อมผิดหลักการควบคุมและไม่อาจป้องกันการทุจริตได้ ส่งผลให้ระบบงานการรับแบบแสดงรายการบรรลุลูกผลเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแยกจากผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในฐานะหัวหน้างานแต่อย่างไร อันเป็นเหตุสุดวิสัยทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจหน้าที่ ไม่สามารถ

ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในเรื่องเกี่ยวกับการรับชำระภาษี ได้สมบูรณ์ ขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานสรรพากรภาค ๓ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏหลักฐานว่า เชื้อธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สาขายานนาวา เลขที่ ๒๕๙๕๕๙๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๘ เป็นเงิน ๕๕,๕๐๐ บาท ได้ผ่านการเรียกเก็บจากธนาคาร แห่งประเทศไทยและด้านหลังเช็คผ่านการบันทึกเรียกเก็บจากสำนักงานสรรพากร เขตราชบุรีบูรณะ ทั้งยังปรากฏตามสำเนาใบนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน สำเนาใบรับเงินฝาก จากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ และสำเนาใบรายการประกอบใบนำส่งเช็คได้มีการเรียกเก็บ และนำส่งเงินจำนวนดังกล่าว ประกอบกับบันทึกถ้อยคำของนาง น. ได้ให้การรับเองว่า เป็นผู้ลงนามใบเสร็จพินาท จึงเชื่อได้ว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. นำเช็คฉบับดังกล่าว ยื่นชำระภาษี ณ สำนักงานสรรพากรเขตราชบุรีบูรณะ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า เช็คฉบับดังกล่าวมิได้มีการผ่านกระบวนการรับและตรวจแบบแสดงรายการขึ้นต้น ของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับแบบแสดงรายการ จึงไม่มีการตรวจสอบความถูกต้อง ในทุกขั้นตอนแต่ประการใด จึงฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การที่นาง น. เป็นผู้ทำการออกใบเสร็จรับเงิน เป็นผู้รับชำระภาษีและลงนามในฐานะผู้รับมอบอำนาจในคราวเดียวกันนั้น ย่อมผิด หลักการควบคุมและไม่อาจป้องกันการทุจริตได้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ จึงมีได้อยู่ในวิสัย ของผู้ฟ้องคดีที่จะล่วงรู้หรือตรวจสอบได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นเพียงหัวหน้างาน เมื่อเอกสารใบเสร็จรับเงินมิได้ส่งผ่านมาให้ผู้ฟ้องคดีลงชื่อร่วมในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ควบคุมการรับชำระเงิน อีกทั้งไม่ได้เป็นหัวหน้าหน่วยงานจึงไม่มีอำนาจสั่งการ การทุจริต ที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแล การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่อย่างใด นั้น เห็นว่า การที่ผู้อำนวยการเขต ราชบุรีบูรณะมีคำสั่งมอบอำนาจให้ข้าราชการลงนามในใบเสร็จรับเงินรายได้แผ่นดิน ย่อมมีผลให้ขั้นตอนการชำระภาษีในขั้นตอนการรับเงินและลงนามในใบเสร็จมิได้ แยกออกจากกัน นาง อ. ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สรรพากร ๕ มีหน้าที่ รับชำระภาษีอากรด้วยเครื่องออกใบเสร็จรับเงินเครื่องที่ ๑ และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจ ลงนามในใบเสร็จเงินรายได้แผ่นดินด้วย ซึ่งเท่ากับว่านาง น. ปฏิบัติหน้าที่ตามพิธีการ ปฏิบัติเกี่ยวกับการชำระภาษีอากรในขั้นตอนที่สองและขั้นตอนที่สาม ตามขั้นตอนที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ โดยขั้นตอนที่สองปฏิบัติเกี่ยวกับกรรมวิธี

ออกใบเสร็จรับเงิน เจ้าหน้าที่จะออกใบเสร็จรับเงินโดยเครื่องออกใบเสร็จรับเงิน (POS) เจ้าหน้าที่จะนำแบบแสดงรายการที่ได้รับในขั้นตอนแรกสอดเข้าเครื่องพร้อมทั้งออกใบเสร็จรับเงินตามจำนวนที่ระบุในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคล เครื่องจะพิมพ์รายการใบแบบแสดงรายการที่สอดเข้าไป พิมพ์ใบเสร็จรับเงินและพิมพ์สำเนาในเทป ซึ่งมีรายการเหมือนกันกับที่พิมพ์ในแบบแสดงรายการชำระภาษี และขั้นตอนที่สามารถรับเงินและทำใบเสร็จรับเงินให้สมบูรณ์ด้วยการลงนามรับเงินในใบเสร็จรับเงินนั้น ดังนั้น นาง น. จึงสามารถดำเนินการได้โดยมิต้องผ่านการตรวจสอบในส่วนนี้จากผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปหรือจากผู้ฟ้องคดีก่อนมอบใบเสร็จรับเงินให้ผู้ชำระภาษีแต่อย่างไร เห็นได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเปิดช่องให้มีการทุจริตได้ง่ายขึ้น อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวยังเป็นการออกคำสั่งที่ขัดแย้งกับแนวปฏิบัติของกรมสรรพากร แต่อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ฟ้องคดีในขณะปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน สำนักงานสรรพากรเขตราชบุรีบูรณะ (เดิม) เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของนาง น. มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษีให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้รับแบบแสดงรายการภาษีพร้อมใบเสร็จรับเงินจากเจ้าหน้าที่ประจำเครื่องออกใบเสร็จรับเงินกรณีเป็นเช็คต้องตรวจสอบว่าเป็นเช็คตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินผลประโยชน์เป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๙ (๗) และ (๘) ที่กำหนดว่าห้ามใช้เช็คที่มีจำนวนเงินสูงกว่าจำนวนภาษีอากรที่ต้องชำระถ้าเป็นเช็คประเภท ง ที่จะใช้ชำระภาษีอากรต้องเป็นเช็คที่ผู้เสียภาษีส่งจ่ายเอง หากเช็คไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ห้ามรับเชคนั้น แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัดทำให้เจ้าหน้าที่รับชำระภาษีอากรด้วยเช็คที่มีจำนวนเงินสูงกว่าจำนวนเงินในแบบแสดงรายการภาษีและรับชำระภาษีอากรด้วยเช็คส่งจ่ายที่ไม่ได้เป็นผู้ประกอบการรายเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการเปิดโอกาสและเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้น ด้วยวิธีการรับฝากแบบแสดงรายการภาษีของห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ที่มีจำนวนเงินในเช็คที่ส่งจ่ายชำระภาษีสูงกว่าจำนวนเงินในแบบแสดงรายการภาษีดังกล่าว จากนั้นมีการนำเงินส่วนต่างระหว่างเช็คของห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. กับแบบแสดงรายการภาษีไปชำระให้กับผู้เสียภาษีรายอื่นโดยจัดหาแบบแสดงรายการภาษีของผู้เสียหายรายอื่นที่ชำระภาษีด้วยเงินสดมารวมกับแบบแสดงรายการภาษีของห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เพื่อให้ได้จำนวนตรงหรือใกล้เคียงกับจำนวนเงินที่เป็นส่วนต่างของเช็ค และนำเงินสดของผู้เสียหายรายอื่นๆ ไป ซึ่งหากผู้ฟ้องคดี

ในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษี ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการควบคุมดูแล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับชำระภาษีในการตรวจสอบความถูกต้องของแบบ แสดงรายการภาษี การออกใบเสร็จรับเงิน และการรับชำระภาษีให้ปฏิบัติตามระเบียบ ของทางราชการดังกล่าวข้างต้นโดยเคร่งครัด ก็ย่อมป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงินในขณะนั้น ย่อมต้องทราบแนว ทิศทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับชำระภาษี และย่อมรู้อยู่แล้วว่าการที่ผู้อำนวยการเขต ราชบุรีบุรณะออกคำสั่งมอบอำนาจให้ข้าราชการลงนามในใบเสร็จรับเงินรายได้แผ่นดิน ซึ่งขัดแย้งกับแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมสรรพากร ที่ กค ๐๘๐๕/๒๓๒๗๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ อันเป็นการเปิดช่องให้มีการทุจริตได้ง่ายขึ้น ผู้ฟ้องคดี ในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัดและละเอียดรอบคอบเพิ่มขึ้น ข้อกล่าวอ้างของ ผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

อนึ่ง คดีนี้มีกรณีที่จะต้องพิจารณาว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิด ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีใช่เป็นการกระทำด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อนวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับจะต้องแยกพิจารณา เป็น ๒ ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก ส่วนที่เป็นสารบัญญัติ คือ ส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข ที่ก่อให้เกิดสิทธิ หรือก่อให้เกิดความรับผิด ขอบเขตของสิทธิที่เกิด หรือขอบเขตของ ความรับผิดที่เกิด เช่น ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม สิทธิไล่เบี้ย เป็นต้น ให้พิจารณา ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิด ส่วนที่สอง ส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ คือ ส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้อง เช่น การตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้จะไม่ มีผลกระทบต่อสาระหรือขอบเขตของสิทธิ หรือความรับผิดของผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถนำบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวตามที่มีบัญญัติ

ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการใช้สิทธิหรือใช้อำนาจเช่นนั้นมาใช้ได้ แม้ว่าการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติข้างต้นมีผลใช้บังคับก็ตาม เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษีเป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทำให้ราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อและเกิดขึ้นก่อนวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดในทางละเมิดซึ่งเป็นสารบัญญัติจึงต้องพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ส่วนนี้จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานซึ่งได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ ได้

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยพิพากษายืน

องค์คณะ นายวิชาญ วรรณัญ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายสมชาย เอ็มโอช นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๒๕/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายอมสิน หรือโกษม อภิชาติตระกูล

ผู้ฟ้องคดี

นายอำเภอเมืองภูเก็ต

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))

พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
(มาตรา ๙ มาตรา ๔๗ ทวิ มาตรา ๔๗ ตริ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง
มาตรา ๖๔/๑ และมาตรา ๙๒)

โดยที่ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการจะแยกระบบในการกำกับดูแลความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไว้แยกต่างหากจากกัน รวมทั้งได้แยกระบวนการออกคำสั่งเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งแตกต่างกันด้วย เมื่อมีกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ หากผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีสมควรพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัฐสภา ก็สมควรจะส่งเรื่องตามกรณีดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๙๒ แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้กระบวนการ ตามมาตรา ๔๗ ตริ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรัฐสภา จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และเป็นการบิดเบือนวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรัฐสภา จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา และดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อมา ได้มีกรณีถูกร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ให้สอบสวนผู้ฟ้องคดี โดยกล่าวหาผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎาโดยไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์มีส่วนได้เสียในกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ และเรียกรับเงินจากการออกใบอนุญาตขององค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ วินิจฉัยให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๔๗ ตี (๔) (๕) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) และมาตรา ๙ (๑๐) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เบิกจ่ายเงินดำเนินโครงการย้อนหลัง ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวหา ประเด็นดังกล่าวเป็นการใส่ร้ายผู้ฟ้องคดี สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีได้แต่งตั้งตนเองเป็นผู้ควบคุมงาน เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีมีความรู้ทางช่าง จึงหาได้กระทำผิดระเบียบหรือกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนกรณีข้อร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการยื่นขออนุญาตในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎานั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ที่ร้องเรียนเป็นผู้ที่ไม่พอใจการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีไม่เคยเรียกรับเงินตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยขอให้มีคำพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณา พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่ต้องการจะแยกระบบในการกำกับดูแลความประพฤติ

และการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไว้แยกต่างหากจากกัน รวมทั้งได้แยกกระบวนการออกคำสั่งเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งแตกต่างกันด้วย โดยการกำกับดูแลความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และกระบวนการออกคำสั่งเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามมาตรา ๙ มาตรา ๔๗ ทวิ มาตรา ๔๗ ตริ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ส่วนการกำกับดูแลความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และกระบวนการออกคำสั่งเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๔/๑ และมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อพิจารณาข้อกล่าวหาเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา ได้มีพฤติการณ์ ดังนี้ (๑) ร่วมกับภรรยาซื้อขายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎาจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อเสนอราคาและรับจ้างงานขององค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา (๒) นำรถและพนักงานขับรถขององค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎาไปรับจ้างงานภายนอกและงานส่วนตัว (๓) จัดทำโครงการก่อสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎาก่อน แล้วมาดำเนินการตั้งงบประมาณเบิกจ่ายเงินย้อนหลัง (๔) ไม่รับมอบรถจัดเก็บขยะมูลฝอยที่บริษัทเอกชนบริจาคให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา (๕) เรียกเก็บเงินจากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (๖) มีส่วนได้เสียกับงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้อกล่าวหาดังกล่าวมิได้เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติการณ์อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา หากแต่เป็นการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎาได้กระทำการโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา อันมีลักษณะเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ซึ่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ได้บัญญัติให้มีกระบวนการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการเฉพาะ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๙๒ ดังนั้น เมื่อมีกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎาใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบหากผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีสมควรพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา ก็สมควรจะส่งเรื่องตามกรณีดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้กระบวนการ ตามมาตรา ๔๗ ตริ

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรัฐสภา จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และเป็นการปิดเปิดวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรัฐสภา จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับ เป็นให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรัฐสภา ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าว

องค์คณะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชัย วัฒนการุณ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๑๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ผู้ฟ้องคดี

นายรัชพล หรือสมพงษ์ จาบทอง

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลย
ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๘๒
วรรคสาม, มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง, มาตรา ๙๒ วรรคสอง)

พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่น
ในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๖)

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผล
อันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนและเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน
ในช่วงที่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการไป แต่เมื่อหน่วยงานได้จ่ายเงินให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้ว
ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องชำระเงินดังกล่าวคืน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข
ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเคยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ
ตำแหน่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน ๔ สถานีอนามัยบ้านหนองหญ้าขาว ตำบลนาขอม
สำนักงานสาธารณสุขอำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ ในสังกัดของผู้ฟ้องคดีโดยในขณะที่
ผู้ถูกฟ้องคดีรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าสถานีอนามัยบ้านหนองหญ้าขาวและรับผิดชอบ
หรือทำหน้าที่ทางด้านการเงินและบัญชีของสถานีอนามัยดังกล่าว ได้กระทำการยกยอกเงิน
ของสถานีอนามัยไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว และในช่วงเดือนมีนาคม ๒๕๔๘ จนถึงวันที่
๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ (วันที่มีคำสั่งพักราชการผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขาดราชการ
ไม่ติดต่อกันเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๙
ถึงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่า
เกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรซึ่ง อ.ก.พ. จังหวัดนครสวรรค์มีมติให้ลงโทษ
ไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์จึงได้มีคำสั่งจังหวัดนครสวรรค์
ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙
ซึ่งเป็นวันที่สั่งพักราชการผู้ถูกฟ้องคดีเป็นต้นไป จากกรณีดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดี

ไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินค่าครองชีพ และค่าเบี้ยกันดาร สำหรับวันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการดังกล่าวตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๔๘ ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๙ เป็นเวลา ๑๘๗ วัน รวมเป็นเงินจำนวน ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีโดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ ได้มีหนังสือจังหวัดนครสวรรค์ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๐ และลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินจำนวน ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท รวมดอกเบี้ยนับแต่วันผิดนัดในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๔๕๖.๑๗ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๒,๓๒๓.๓๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินจำนวน ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำแถลงว่า ตามรายงานการประชุมหัวหน้าสถานีอนามัยในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขอำเภอไพศาลี เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ระบุว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมดังกล่าว และในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๘ วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๘ และวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ก็ปรากฏหลักฐานใบสั่งยาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้บริการแก่ผู้ป่วยตามหลักฐานดังกล่าว ดังนั้น ในวันดังกล่าวนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ขาดราชการแต่ประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งหัวหน้าสถานีอนามัย มีหน้าที่หลักในการบริหารงาน และได้มอบหมายงานด้านรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ร่วมงานโดยอาจช่วยงานรักษาพยาบาลบ้างตามเหตุสมควรแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้ช่วยงานรักษาพยาบาล ก็มีได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะขาดราชการ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงชื่อปฏิบัติงานเป็นประจำ

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่ราชการจนถูกสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันในช่วงที่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการไป แต่เมื่อหน่วยงานได้จ่ายเงินให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องนำเงินเดือนและเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว (เงินค่าครองชีพ) และเงินเบี้ยกันดารที่ได้รับไปแล้วโดยไม่มีสิทธิคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินเดือนในช่วงที่ละทิ้งหน้าที่ราชการไปนับจนถึงวันที่จังหวัดนครสวรรค์มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ พักราชการผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ อันเป็นเวลาที่มีการงดจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเป็นเวลารวม ๒๑๖ วัน มิใช่จำนวน ๑๘๗ วัน ตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง เนื่องจากบางเดือนผู้ถูกฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่ราชการต่อเนื่องกันกับวันหยุดราชการ (วันเสาร์ วันอาทิตย์ และวันนักขัตฤกษ์)

อันถือได้ว่ามีเจตนาละทิ้งหน้าที่ราชการต่อเนื่องกัน จึงต้องนับวันหยุดราชการรวมเป็นวันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการด้วย ซึ่งเมื่อได้ตรวจสอบในเอกสารบัญชีรายละเอียดเงินส่วนที่เบิกเกินสิทธิเนื่องจากขาดราชการส่งใช้คืนคลังจังหวัดนครสวรรค์ รายผู้ถูกฟ้องคดี ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีขาดราชการในเดือนมีนาคม ๒๕๔๘ รวม ๘ วัน เดือนเมษายน ๒๕๔๘ รวม ๖ วัน เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๘ รวม ๒๔ วัน (มิใช่ ๑๖ วัน) เดือนมิถุนายน ๒๕๔๘ รวม ๑๐ วัน เดือนกรกฎาคม ๒๕๔๘ มีการนับวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีขาดราชการเกินไป ๑ วัน คือ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันหยุดราชการเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ละทิ้งหน้าที่ราชการต่อเนื่องกันกับวันหยุดราชการดังกล่าว จึงต้องหักวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ออก ๑ วัน รวมเหลือ ๘ วัน (มิใช่ ๙ วัน) เดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ รวม ๘ วัน เดือนกันยายน ๒๕๔๘ รวม ๙ วัน เดือนตุลาคม ๒๕๔๘ รวม ๗ วัน เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๘ รวม ๑๖ วัน (มิใช่ ๑๔ วัน) เดือนธันวาคม ๒๕๔๘ รวม ๒๓ วัน (มิใช่ ๑๕ วัน) เดือนมกราคม ๒๕๔๙ รวม ๑๖ วัน (มิใช่ ๑๔ วัน) เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ รวม ๑๘ วัน (มิใช่ ๑๔ วัน) เดือนมีนาคม ๒๕๔๙ รวม ๑๘ วัน (มิใช่ ๑๒ วัน) เดือนเมษายน ๒๕๔๙ รวม ๑๔ วัน และเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๙ รวม ๓๑ วัน ดังนั้น เงินเดือนที่จ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีในระหว่างละทิ้งหน้าที่ราชการไปรวม ๗๓,๐๔๖.๐๕ บาท (มิใช่จำนวน ๖๓,๑๘๗.๖๘ บาท) เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวที่จ่ายไปรวม ๑๙๘.๕๖ บาท (มิใช่จำนวน ๑๗๙.๕๓ บาท) ส่วนเงินเบี้ยกันดารซึ่งเป็นเงินเบี้ยเลี้ยงแบบเหมาจ่ายที่ได้จ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการไม่ถึง ๑๕ วันทำการในเดือนนั้นๆ เป็นเวลารวม ๕ เดือน จึงต้องคืนเงินดังกล่าวรวมเป็นเงิน ๗,๕๐๐ บาท ซึ่งเมื่อรวมเงินทั้งหมดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๘๐,๗๔๔.๖๑ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มาปฏิบัติราชการโดยการเข้าร่วมประชุมหัวหน้าสถานีอนามัยในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขอำเภอไพศาลี ดังปรากฏในรายงานการประชุมเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ นั้น การจัดทำรายงานการประชุมอาจเกิดจากความผิดพลาดในการคัดลอกไฟล์และความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ จึงเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มาเข้าร่วมประชุมในวันดังกล่าว ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๘ วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๘ และวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ก็ปรากฏจากหลักฐานใบสั่งยาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้บริการแก่ผู้ป่วย จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมาทำงาน นั้น เห็นว่า แม้จะฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการในวันดังกล่าวก็ตาม แต่พฤติการณ์และพยานหลักฐานที่ปรากฏก็ยังคงแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรจริง

และข้อเท็จจริงดังกล่าวก็มิได้ส่งผลกระทบต่อจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเนื่องจากเงินเดือน เงินค่าครองชีพ และเงินเบี้ยกัณฑ์การเป็นหนี้เงิน จึงให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือจังหวัดนครสวรรค์ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินเดือน เงินค่าครองชีพ และเงินเบี้ยกัณฑ์การ จำนวนรวมทั้งสิ้น ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสิบห้าวัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งปรากฏว่าบิดาของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวไว้แทน ปรากฏตามพยานหลักฐานเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการชำระเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๐ และต้องชำระดอกเบี้ยในมูลหนี้ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท รวมดอกเบี้ยผิดนัดจนถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๑,๔๕๖.๑๗ บาท รวมเป็นเงิน ๗๒,๓๒๓.๓๘ บาท และดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินจำนวน ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท นับแต่วันฟ้องจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้นเท่านั้น ศาลจึงไม่อาจพิพากษาเกินคำขอดังกล่าวได้

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๗๒,๓๒๓.๓๘ บาท ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินจำนวน ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นับถัดจากวันฟ้องคดีไปจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การกล่าวหาผู้ถูกฟ้องคดีว่า ละทิ้งหน้าที่ราชการ เป็นการกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรมและไม่มีหลักฐานหรือหลักฐานไม่ชัดแจ้งพอ อีกทั้ง การปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการประเมินผลงานประจำปี ซึ่งก็ไม่เคยมีการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการ นอกจากนี้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามสำนวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีถูกกล่าวหาว่าทุจริตยักยอกเงินบำรุงของสถานีนามมัยไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว และละทิ้งหน้าที่ราชการไม่ติดต่อกันเกินสิบห้าวัน รวมทั้งละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควร โดยในชั้นสอบสวนความผิด

ทางวินัยได้มีบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา (แบบ สว.๒) บันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยชอบแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้มาชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจึงพิจารณาและมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ เห็นควรได้รับโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ ไล่ออกจากราชการ และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์โดยความเห็นชอบของ อ.ก.พ. จังหวัดนครสวรรค์ ได้มีคำสั่งจังหวัดนครสวรรค์ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งลงโทษให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวแต่อย่างใด จึงรับฟังเป็นยุติได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจริง ซึ่งตามมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือนเงินเดือนปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการหรือหนีราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันในช่วงที่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการไป แต่เมื่อหน่วยงานได้จ่ายเงินให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องชำระคืนเงินเดือนและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระคืนเงินเดือนและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันเป็นจำนวนเพียงใด เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในช่วงที่ผู้ถูกฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการหรือหนีราชการ ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินเดือนและเงินในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว (เงินค่าครองชีพ) และเงินเบี้ยกัณฑ์ที่ได้รับไปแล้วโดยไม่มีสิทธิให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินเดือนในช่วงที่ละทิ้งหน้าที่ราชการไปนับจนถึงวันที่จังหวัดนครสวรรค์มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ พักราชการผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ อันเป็นเวลาที่มีการงดจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว เป็นเวลารวม ๒๑๖ วัน แม้บางเดือนผู้ถูกฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่ราชการต่อเนื่องกันกับวันหยุดราชการ (วันเสาร์ วันอาทิตย์ และวันนักขัตฤกษ์) อันถือได้ว่ามีเจตนาละทิ้งหน้าที่ราชการต่อเนื่องกัน จึงต้องนับวันหยุดราชการรวมเป็นวันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการด้วย ซึ่งเมื่อได้ตรวจสอบในเอกสารบัญชีรายละเอียดเงินส่วนที่เบิกเกินสิทธิ

เนื่องจากขาดราชการส่งใช้คืนคลังจังหวัดนครสวรรค์ กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขาดราชการในเดือนมีนาคม ๒๕๔๘ รวม ๘ วัน เดือนเมษายน ๒๕๔๘ รวม ๖ วัน เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๘ รวม ๒๔ วัน (มิใช่ ๑๖ วัน) เดือนมิถุนายน ๒๕๔๘ รวม ๑๐ วัน เดือนกรกฎาคม ๒๕๔๘ มีการนับวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีขาดราชการเกินไป ๑ วัน คือ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันหยุดราชการเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ละทิ้งหน้าที่ราชการต่อเนื่องกันกับวันหยุดราชการดังกล่าว จึงต้องหักวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ออก ๑ วัน รวมเหลือ ๘ วัน (มิใช่ ๙ วัน) เดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ รวม ๘ วัน เดือนกันยายน ๒๕๔๘ รวม ๙ วัน เดือนตุลาคม ๒๕๔๘ รวม ๗ วัน เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๘ รวม ๑๖ วัน (มิใช่ ๑๔ วัน) เดือนธันวาคม ๒๕๔๘ รวม ๒๓ วัน (มิใช่ ๑๕ วัน) เดือนมกราคม ๒๕๔๙ รวม ๑๖ วัน (มิใช่ ๑๔ วัน) เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ รวม ๑๘ วัน (มิใช่ ๑๔ วัน) เดือนมีนาคม ๒๕๔๙ รวม ๑๘ วัน (มิใช่ ๑๒ วัน) เดือนเมษายน ๒๕๔๙ รวม ๑๔ วัน และเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๙ รวม ๓๑ วัน ดังนั้น เงินเดือนที่จ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีในระหว่างละทิ้งหน้าที่ราชการไปรวม ๗๓,๐๔๖.๐๕ บาท (มิใช่จำนวน ๖๓,๑๘๗.๖๘ บาท) เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวที่จ่ายไปรวม ๑๙๘.๕๖ บาท (มิใช่จำนวน ๑๗๙.๕๓ บาท) ส่วนเงินเบี้ยกัณฑ์ซึ่งเป็นเงินเบี้ยเลี้ยงแบบเหมาจ่ายที่ได้จ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการไม่ถึง ๑๕ วันทำการในเดือนนั้นๆ เป็นเวลารวม ๕ เดือน จึงต้องคืนเงินดังกล่าวรวมเป็นเงิน ๗,๕๐๐ บาท ซึ่งเมื่อรวมเงินทั้งหมดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๘๐,๗๔๔.๖๑ บาท เนื่องจากเงินเดือน เงินค่าครองชีพ และเงินเบี้ยกัณฑ์เป็นหนี้เงิน จึงให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีโดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินเดือน เงินค่าครองชีพ และเงินเบี้ยกัณฑ์ จำนวนรวมทั้งสิ้น ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสิบห้าวันนับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งปรากฏว่าบิดาของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวไว้แทน เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการชำระเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๐ และต้องชำระดอกเบี้ยในมูลหนี้ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท รวมดอกเบี้ยผิดนัดจนถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๑,๔๕๖.๑๗ บาท รวมเป็นเงิน ๗๒,๓๒๓.๓๘ บาท และดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินจำนวน ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท นับแต่วันฟ้องจนถึงวันที่

ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้นเท่านั้น ศาลจึงไม่อาจพิพากษาเกินคำขอ
ดังกล่าวได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๗๒,๓๒๓.๓๘ บาท
ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ
เจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินจำนวน ๗๐,๘๖๗.๒๑ บาท ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นับถัดจาก
วันฟ้องคดีไปจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น นั้น ศาลปกครองสูงสุด
เห็นฟ้องด้วย

พิพากษายืน

องค์คณะ นายมงคล เสงเจริญ นายชาญชัย แสงศักดิ์ นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชาย เอ็มโอช

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๔๐/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

กรมที่ดิน

ผู้ฟ้องคดี

นายสมมาตร ดลมินทร์ โดยนางนิตยา ดลมินทร์

และนางสาวสิริมนัส ดลมินทร์

ผู้เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๐๖ และมาตรา ๔๑๒) พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)) พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ (มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘ (๑) มาตรา ๙ วรรคสาม) พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕๑ วรรคสี่) พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้สิทธิรับเงินบำนาญจากหน่วยงานทางปกครอง เป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง โดยการออกกฎหรือคำสั่ง ในกรณีที่มีการออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าว แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่มีตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็น การให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยผู้ที่ได้รับผลของคำสั่งเพิกถอนนั้นย่อมสามารถอุทธรณ์และนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาล คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำโต้แย้งได้อีก ด้วยเหตุนี้ การที่หน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หากเป็นกรณีที่ไม่มียกกฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินกรณีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามกิมควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย อาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่คืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิจึงไม่ใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า

เกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงมิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๘) สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สังกัดผู้ฟ้องคดี ได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญเนื่องจากอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญจากสำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นมา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากสำนักงาน ป.ป.ช. ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีเมื่อครั้งผู้ถูกฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี มีหน้าที่ในการตรวจสอบพิจารณาเรื่องราวการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน อนุมัติและลงนามในการออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยได้พิจารณาและตรวจเรื่องอนุมัติและลงนามออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๐๒๔ เลขที่ ๑๕๕๒๘ และเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ให้แก่บริษัทปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ไปเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ และวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ตามลำดับ ทับที่สงวนหวงห้าม ทั้งบางส่วนเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นควรลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ ย้อนหลังไปจนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยมีมติให้ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการตามความเห็นของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกษียณอายุราชการเป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ. และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ก.พ. ผู้ฟ้องคดีจึงได้งัดจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินบำนาญปกติ

ที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ จำนวน ๑,๕๗๖,๓๔๔ บาท และเงินบำเหน็จดำรงชีพ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑,๗๗๖,๓๔๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ และครบกำหนดที่จะต้องคืนเงิน ในวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งหนังสือลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปฏิเสธการคืนเงินบำนาญที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑,๗๗๖,๓๔๔ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงวันฟ้อง (วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑) จำนวน ๑,๘๐๐ วัน เป็นเงินจำนวน ๖๕,๗๐๐.๓๙ บาท รวมเป็นเงิน ๑,๘๔๒,๐๔๔.๓๙ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๑,๘๔๒,๐๔๔.๓๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑,๗๗๖,๓๔๔ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ เนื่องจากเหตุสูงอายุ คือ มีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา ๙ (๓) แห่ง พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นมา การอนุมัติให้ได้รับบำเหน็จบำนาญปกติทางราชการดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งกรมบัญชีกลางและผู้ฟ้องคดีก็ได้มีการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีและรับรองสิทธิตามคำสั่งดังกล่าวตลอดมา จนกระทั่งมีการระงับการจ่ายเงินบำนาญปกติตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือกรมที่ดิน ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงจังหวัดนนทบุรี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยได้อนุมัติและลงนามออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๕๐๒๔ เลขที่ ๑๕๕๒๘ และเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการให้แก่บริษัทปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานอื่นใดยังไม่มีกรกล่าวหา การสอบสวนข้อเท็จจริง การดำเนินการทางวินัย หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่มีการอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีในขณะดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ

สาขาบางพลี ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายใดๆ ทั้งสิ้น และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้รับอนุมัติจากทางราชการ ให้ได้รับบำนาญปกติตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จากผู้ฟ้องคดี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดมา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญปกติและเงินบำเหน็จดำรงชีพตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๗๗๖,๓๔๔ บาท จึงเป็นการเชื่อโดยสุจริตว่ามีสิทธิได้รับเงินจำนวนดังกล่าว มาโดยตลอด และเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปก็ได้มีการใช้จ่ายเป็นค่าครองชีพของผู้ถูกฟ้องคดี และครอบครัวไปหมดสิ้นแล้ว โดยปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ และไม่มีรายได้ทางอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องคืนเงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกษียณอายุราชการ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ และได้รับเงินบำนาญตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นมา จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็น ผู้ที่ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ ตามนัยมาตรา ๘ (๑) แห่ง พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ตั้งแต่วันที่คำสั่งไล่ออกจากราชการมีผลตามกฎหมาย ถึงแม้การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับเงินบำนาญดังกล่าวเป็นการได้มาในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดี ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะได้รับเงินบำนาญตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่พึงได้ตามกฎหมาย มิใช่เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับ เงินบำนาญจากการอนุมัติของสำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี อันจะถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างแต่อย่างใดก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าผู้ฟ้องคดีมีคำสั่ง ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินบำนาญที่ได้รับไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนเงินบำนาญที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปหลังจาก วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ นั้น เห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินบำนาญให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิได้รับ เงินบำนาญดังกล่าวอีกต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินบำนาญไปจากผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางทำให้ ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบเข้าลักษณะลาภมิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๖ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินบำนาญดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑,๘๔๒,๐๔๔.๓๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงิน จำนวน ๑,๗๗๖,๓๔๔ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด จำนวน ๔๖,๐๕๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การได้รับเงินบำนาญตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จะเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่พึงได้ตามกฎหมายก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องมีการยื่นแบบขอรับเงินบำนาญกรณีข้าราชการพ้นจากราชการเนื่องจากเกษียณอายุตามหลักเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลางกำหนด อันถือได้ว่าเป็นการยื่นคำขอโดยคู่กรณีตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี อันจะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ต้องมีการเตรียมการตรวจสอบ และดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ตลอดจนจะต้องมีการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสิทธิในการขอรับบำนาญเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งอาจจะมีคำสั่งให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญหรือเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญก็ได้ ดังนั้น กระบวนการในเรื่องนี้จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว อันถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกฟ้องคดีในการรับเงินบำนาญดังกล่าว รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็ได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินบำนาญโดยสุจริตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตลอดมา การได้รับเงินบำนาญดังกล่าวจึงย่อมได้รับความคุ้มครองเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี นอกจากนี้ กรณีดังกล่าวยังถือได้ว่าเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปให้นาบทบญญูติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นในให้ยกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้สิทธิรับเงินดังกล่าวจากหน่วยงานทางปกครองเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด ในกรณีที่มีการออกคำสั่งอนุมัติ

ให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่มีตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยผู้ที่ได้รับผลของคำสั่งเพิกถอนนั้น ย่อมสามารถอุทธรณ์และนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาล คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีก ด้วยเหตุนี้ การที่หน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หากเป็นกรณีที่ไม่มีความขัดแย้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินกรณีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย อาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่คืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ จึงไม่ใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิคืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำพิพากษา โดยคู่กรณีไม่ได้โต้แย้งในประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ครั้งแรกของศาลปกครองชั้นต้น และคดีอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง เป็นระยะเวลาว่างเลยมานานแล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะยกประเด็น เรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นวินิจฉัยอีก เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุด สมควรพิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินบำนาญปกติที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ จำนวน ๑,๕๗๖,๓๔๔ บาท และเงิน บำเหน็จดำรงชีพจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑,๗๗๖,๓๔๔ บาท จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิอันมีลักษณะเป็นลามิควรรได้ ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๑๒๒๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริง แต่ผลการสืบสวนปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการเสนอและออก

โฉนดที่ดินได้ปฏิบัติหน้าที่โดยบกพร่อง ไม่ปรากฏหลักฐานใดๆ ว่าเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ได้มีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่อันเป็นเหตุให้ต้องรับโทษทางอาญา คงมีแต่ต้องพิจารณาโทษทางวินัย อย่างไรก็ตาม ได้มีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายคนได้ลาออกจากราชการและได้เกษียณอายุราชการไปก่อนอย่างเช่นกรณีของผู้ถูกฟ้องคดี คณะกรรมการฯ ได้เสนอว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยได้ตามมาตรา ๑๐๖ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นชอบและไม่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินกระบวนการสอบสวนพิจารณาต่อไป ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับเงินบำนาญและเงินบำเหน็จดำรงชีพตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นมา จึงยอมเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งที่รับเงินบำนาญปกติและเงินบำเหน็จดำรงชีพอยู่ต่อไป แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ลงโทษไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกษียณอายุราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าเป็นวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่าตนไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญปกติและเงินบำเหน็จดำรงชีพ ดังนั้น จึงต้องคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะลามิควรได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๔๐๖ ประกอบกับมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญและเงินบำเหน็จดำรงชีพไว้โดยสุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเท่าที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนได้ใช้เงินดังกล่าวหมดไปแล้ว อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ส่งพยานหลักฐานที่บ่งชี้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเงินเหลืออยู่หรือไม่ เท่าใด จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีเงินที่ได้รับไปเหลืออยู่ในขณะเมื่อถูกเรียกคืนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องคืนเงินในส่วนนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกคืน ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนของ ป.ป.ช. ได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบตามบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ นั้น ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งที่รับเงินบำนาญปกติแล้ว เพราะการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีได้เป็นข้อยุติว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องถูกลงโทษทางวินัยอันมีผลต้องสิ้นสิทธิในการรับเงินบำนาญปกติแน่นอนแต่อย่างใด ส่วนระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีตั้งจ่ายเงินบำนาญปกติ นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีจากราชการตั้งแต่วันที่

๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินบำนาญปกติโดยได้รู้แล้วว่าตนไม่มีสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในการคงอยู่ของคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติได้ต่อไป จึงต้องคืนเงินบำนาญปกติที่ได้รับมาแล้ว เป็นเวลาสองเดือนโดยเต็มจำนวน รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๖,๔๕๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกกล่าวให้ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้คืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันผิดนัด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอต่อศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ศาลจึงไม่อาจพิพากษาเกินคำขอได้ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จนถึงวันฟ้องคือวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นเวลาจำนวน ๑๘๐ วัน เป็นเงิน ๑,๓๔๘.๑๕ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๗,๗๙๘.๑๕ บาท

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๘๔๒,๐๔๔.๓๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงินจำนวน ๑,๗๗๖,๓๔๔ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด จำนวน ๔๖,๐๕๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๗,๗๙๘.๑๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๖,๔๕๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายอนุญ บุญญกริยากร นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรภูริ ศิริยุทวิวัฒนา นายสมชาย งามวงศ์ชน นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๗๔/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายอัครคุณย์ อินทรประเสริฐ ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายพิชัย สุทธิศรานันท์ ที่ ๒

นายสาโรจน์ เขียวรัตน์ ที่ ๓

นายบำรุงศักดิ์ ประกอบกิจ ที่ ๔

นายกมล ศิริเวชช ที่ ๕

กรมศุลกากร ที่ ๑

อธิบดีกรมศุลกากร ที่ ๒

กระทรวงการคลัง ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๔๒ มาตรา ๔๔๘)
พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ วรรคสาม มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)

เมื่อการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายต้องจ่ายเงินชดเชยค่าภาษีอากรให้แก่ บริษัท พ. ซึ่งใบขนสินค้าที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบได้มีการวางฎีกาบัตรภาษีแล้วทั้งหมด เมื่อมีการวางฎีกาบัตรภาษีแล้ว จึงต้องถือว่าวันวางฎีกาเป็นวันที่กรมศุลกากรได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จึงต้องรับผิดในความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น แม้ว่าไม่ได้ไปทำหน้าที่ตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แต่กลับลงลายมือชื่อรับรองว่าได้ทำการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ทำให้บริษัทนำใบขนสินค้าขาออกที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับรองไปยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในรูปของบัตรภาษี และ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกบัตรภาษีให้แก่บริษัทฯ ไปแล้ว อันถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม แต่เมื่อบัตรภาษีดังกล่าวยังไม่มีการวางฎีกาจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ได้กระทำให้ละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

กรณีความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มาจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อเพียงฝ่ายเดียว สาเหตุการทุจริตเกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการส่งสินค้าออก เพื่อแข่งขันกับประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้น จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อำนาจความสะดวกแก่ผู้ส่งออก ทำให้มีปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นแต่อัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานและปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้วิธีสุ่มตรวจ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบถึงปัญหาข้อนี้แต่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอัตรากำล้างของเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ความเสียหายจึงเกิดเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมอยู่ด้วย จึงต้องหักความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากความเสียหายด้วยกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๔๒ ประกอบมาตรา ๒๒๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นข้าราชการสังกัดกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ดำรงตำแหน่งนายตรวจศุลกากร และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ดำรงตำแหน่งศุลกากรักษ์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ กรณี บริษัท พ. ทุจริตในการส่งออกเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร โดยกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ทำการตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์โดยไม่ได้ทำการตรวจสอบการบรรจุสินค้าด้วยตนเอง ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๘ และได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และได้ยื่นอุทธรณ์

เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยปัญหาทั้งหมดเกิดจากระบบงานและอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายส่งเสริมการส่งออก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย อีกทั้งเมื่อนับจากวันที่ตรวจปล่อยสินค้าจนถึงปัจจุบันเกินกว่าสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรู้ถึงเหตุที่นำมาอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากระทำละเมิดแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และเพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า บริษัท พ. ได้ส่งสินค้าออกประเภทเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังต่างประเทศแล้วมาขอรับเงินชดเชยภาษีอากรโดยไม่มีการส่งออกสินค้าจริงตามใบขนส่งสินค้าออกจำนวนหนึ่ง และได้รับเงินชดเชยค่าภาษีอากรเป็นเงิน ๒,๙๔๙,๐๐๕.๕๖ บาท ทำให้รัฐเสียหายจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางละเมิด โดยผลการสอบสวนพบว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย โดยขั้นตอนที่พบว่ามี การทุจริตของผู้ส่งออกเป็นขั้นตอนของการตรวจปล่อยสินค้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเห็นว่าหน้าที่นายตรวจศุลกากรซึ่งมีหน้าที่ตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ แต่ไม่ได้ตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าด้วยตนเอง แม้จะมีปริมาณงานมากก็เป็นเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ เป็นเหตุให้ผู้ส่งออกรู้ถึงช่องทางทุจริตซึ่งถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย ส่วนศุลกากรักษ์หรือเจ้าหน้าที่ผู้ร้อยดวงตราตะกั่วและประทับดวงตรา กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ในฐานะผู้ช่วยผู้ควบคุมการบรรจุ การที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออก ที่ ๑๓/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๐ เป็นเหตุให้ผู้ส่งออกรู้ถึงช่องทางเพื่อทำการทุจริต และนำไปขนส่งสินค้าขาออกฉบับมูมน้ำเงินมาขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย จึงมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วรายงานผลให้กระทรวงการคลังดำเนินการตามระเบียบ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และหนังสือลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด โดยเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งทั้งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันตรวจปล่อย ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ถึงตัวผู้กระทำความผิดทางละเมิด และยังไม่เกินสองปี คำสั่งดังกล่าวจึงชอบแล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แม้จะอยู่ภายในเวลาสองปีนับแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่เมื่อนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามใบขนสินค้าขาออก คือวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๗ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๗ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๗ วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๗ และวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกบัตรภาษีตามใบขนสินค้าขาออกเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๘ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ และวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๘ เมื่อนับจนถึงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเวลาที่ล่วงเลยเกินกว่าสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวจึงขาดอายุความ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้อ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการผู้ฟ้องคดีทั้งห้าให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงอยู่ภายในอายุความ ๑๐ ปี นั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ เป็นคำสั่งคนละฉบับกับคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ในคดีนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งคำสั่งก่อนวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันออกคำสั่ง คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า คดีนี้เป็นคดีปกครอง ไม่ใช่คดีแพ่ง หากใช้อายุความสิบปี ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็จะไม่ขาดอายุความสิบปีนับแต่วันที่ มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเพราะวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้คือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ว่าผู้ฟ้องคดี

ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อที่ต้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว หากจะถือเอาวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าชดเชยภาษีไปเป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่รู้ว่าจะไปฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่คนใด เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้จ่ายค่าชดเชยภาษีให้กับเจ้าหน้าที่ และยังไม่ได้สอบสวนว่าเจ้าหน้าที่คนใดกระทำประมาทเลินเล่อต้องรับผิดชอบคดีใช้ค่าเสียหาย นอกจากนี้ การชดเชยค่าภาษีอากรตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๑๕ ๐๕ ๑๕ เรื่อง การตรวจสอบและการดำเนินการกับบัตรภาษีที่ใช้ชำระค่าภาษีอากรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้รับความเสียหายต่อเมื่อมีผู้นำบัตรภาษีไปใช้ในการชำระค่าภาษีอากรและได้มีการวางฎีกาเบิกเงินชดเชยการส่งสินค้าออกแล้ว ดังนั้น แม้จะมีการรับบัตรภาษีไปแล้วก็ตาม แต่หากยังไม่มีการนำบัตรภาษีนั้นไปใช้ในการชำระค่าภาษีอากรและมีการวางฎีกาเบิกเงินไป จึงยังไม่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ เห็นว่า บริษัท พ. ได้นำใบขนสินค้าขาออกฉบับมูมน้ำเงินไปยื่นขอรับเงินชดเชยตาม พ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ ปรากฏว่า ใบขนสินค้าขาออกจำนวน ๑๐๗ ฉบับ ไม่ได้มีการส่งออกจริงตามที่สำแดงไว้ และใบขนสินค้าขาออกจำนวน ๗ ฉบับ ไม่พบบัญชีสินค้าสำหรับเรือ คิดเป็นมูลค่าเงินชดเชยการส่งออกเป็นเงิน ๑๐๒,๔๐๖,๙๐๒.๒๑ บาท และได้รับเงินชดเชยค่าภาษีอากรไปแล้วเป็นเงิน ๒,๙๔๙,๐๐๕.๕๖ บาท เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายตรวจศุลกากร ไม่ได้ทำการตรวจสอบสินค้าและ/หรือควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ และ/หรือตรวจสอบลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามในใบกำกับคอนเทนเนอร์ ซึ่งถือเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนตามระเบียบของทางราชการ จึงทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เกิดจากความประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะศุลกากรักษ์ ซึ่งมีหน้าที่ประทับดวงตรา กศก. หรือร้อยแถบเหล็กศุลกากร (RTC)

เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นหรือผู้ส่งของออกใช้เป็นช่องทางในการทุจริต และมีหน้าที่ช่วยเหลือนายตรวจในการตรวจและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ แต่ไม่ได้ทำการประทับดวงตรา กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก (RTC) ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ไม่ระมัดระวังประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้เกิดช่องว่างทำให้เกิดการทุจริตขึ้น ความเสียหายส่วนหนึ่งมาจากความประมาทของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องจ่ายเงินชดเชยค่าภาษีอากรให้แก่บริษัท พ. ซึ่งใบขนสินค้าที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบได้มีการวางฎีกาบัตรภาษีแล้วทั้งหมด เมื่อมีการวางฎีกาบัตรภาษีแล้ว จึงต้องถือว่าวันวางฎีกาเป็นวันที่กรมศุลกากรได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๗ บริษัท พ. ได้นำใบขนสินค้าขาออกไปผ่านพิธีการศุลกากรขาออก รวม ๑๕ ฉบับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ลงลายมือชื่อรับรองการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าแต่ไม่ปรากฏว่าบัตรภาษีดังกล่าวได้มีการวางฎีกาแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงตามการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดจะได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ไปทำหน้าที่ตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แต่กลับลงลายมือชื่อรับรองว่าได้ทำการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ทำให้บริษัทนำใบขนสินค้าขาออกที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับรองไปยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในรูปของบัตรภาษี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกบัตรภาษีให้แก่บริษัทฯ ไปแล้ว อันถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติก็ตาม แต่เมื่อบัตรภาษีดังกล่าวยังไม่มีการวางฎีกาจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ออกภายในกำหนดระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องหรือไม่ เห็นว่า เมื่อบัตรภาษีที่ผู้ส่งออกนำไปได้มีการวางฎีกาแล้วทั้งหมดเมื่อวันที่

๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งวันวางฎีกาถือเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย วันกระทำละเมิดจึงเกิดขึ้นนับแต่วันดังกล่าว อันเป็นวันก่อนที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะใช้บังคับ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องแยกพิจารณาเป็นสองส่วน คือ หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ และหลักเกณฑ์ในส่วนวิธีสบัญญัติ สำหรับหลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ความรับผิดทางละเมิด สิทธิไต่เบี่ย ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ฯลฯ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะทำละเมิด ส่วนหลักเกณฑ์ในส่วนวิธีสบัญญัติ เช่น ขั้นตอนในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่วันที่มีการกระทำละเมิดเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับรายงานจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงถือเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รายงานผลการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบตามหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และหนังสือลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๘ ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วมตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเมื่อนับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้เงินจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดเวลาสองปี ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับฟังได้

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปอีกว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

เป็นจำนวนเท่าใด เห็นว่า เมื่อใบขนสินค้าขาออกที่พิพาทที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ได้รับมอบหมายให้ทำการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ และประทับดวงตรา กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก (RTC) แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายแต่ลงนามในใบกำกับคอนเทนเนอร์เพื่อรับรองการตรวจบรรจุสินค้าและประทับดวงตรา กศก. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำให้บริษัท พ. นำใบขนสินค้าขาออกที่ผ่านการรับรองแล้วไปยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในรูปของบัตรภาษีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกบัตรภาษีให้ผู้อื่นนำออกไปแล้ว โดยบัตรภาษีได้มีการวางฎีกาแล้วทั้งหมดเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งวันวางฎีกาถือเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายและเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นวันก่อนที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ จึงต้องนำมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่คดี แต่การกำหนดความรับผิดของผู้กระทำละเมิด จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายด้วยการจ่ายเงินชดเชยเงินค่าภาษีอากรให้แก่บริษัท พ. แต่ความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มาจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อเพียงฝ่ายเดียว สาเหตุการทุจริตเกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการส่งสินค้าออกเพื่อแข่งขันกับประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้น จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อำนวยความสะดวกแก่ผู้ส่งออก ทำให้มีปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นแต่อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานและปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้วิธีสุ่มตรวจ นั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบถึงปัญหาข้อนี้แต่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ความเสียหายจึงเกิดเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมอยู่ด้วย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการแก้ไขอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอกับปริมาณงานมีส่วนสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบกพร่องไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ถือว่าความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้ายแรงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จึงต้องหักความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากความเสียหายด้วยกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๔๒ ประกอบมาตรา ๒๒๓

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยประการสุดท้ายว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นจำนวนเท่าใด เห็นว่า เมื่อนายตรวจศุลกากรมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและควบคุมความถูกต้องของสินค้าที่บรรจุเข้าคอนเทนเนอร์ ส่วนศุลการักษามีหน้าที่หลักคือ ประทับดวงตรา กศก. หรือ ร้อยแถบเหล็กที่คอนเทนเนอร์ พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดของนายตรวจศุลกากรและศุลการักษาก็จึงแตกต่างกัน สามารถแบ่งแยกกันได้ และเมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะนายตรวจศุลกากร รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหลังจากหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกแล้วกึ่งหนึ่ง ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะศุลการักษาก็ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหลังจากหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกแล้วกึ่งหนึ่ง โดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่นายตรวจศุลกากรได้รับมอบหมายให้ตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ตามใบขนสินค้าขาออกจำนวน ๓ ฉบับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกบัตรภาษีให้แก่ บริษัท พ. เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ และวางฎีกาบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ เป็นเงินชดเชยทั้งสิ้น ๙๗,๙๖๔.๑๘ บาท หักความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกึ่งหนึ่งคงเหลือเงินความเสียหายที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ จำนวน ๔๘,๙๘๒.๐๙ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายตรวจศุลกากรรับผิดชอบ ร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหลังจากหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๓๔,๒๘๗.๔๖ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะนายตรวจศุลกากรได้รับมอบหมายให้ตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะศุลการักษาก็ตามใบขนสินค้าขาออกจำนวน ๑ ฉบับ ออกบัตรภาษีให้แก่บริษัท พ. เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ และวางฎีกาบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ จำนวนเงินชดเชยจำนวน ๓๓,๖๘๔.๗๑ บาท หักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกึ่งหนึ่งคงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ต้องรับผิดชอบใช้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑๖,๘๔๒.๓๕ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะนายตรวจศุลกากร รับผิดชอบร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหลังจากหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๑๑,๗๘๙.๖๕ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะศุลการักษาก็รับผิดชอบร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหลังจากหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

เป็นเงินจำนวน ๕,๐๕๒.๗๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ นายตรวจศุลกากร ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจปล่อยสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกจำนวน ๑ ฉบับ ออกบัตรภาษีให้แก่บริษัท พ. เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ จำนวนเงินชดเชย ๓๓,๖๘๔.๗๑ บาท วางฎีกาบัตรภาษีแล้วเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ หักความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกแล้ว กิ่งหนึ่งคงเหลือเงิน จำนวน ๑๖,๘๔๒.๓๕ บาท และในฐานะนายตรวจศุลกากรให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ รับผิดร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหลังจากหักส่วนความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๑๑,๗๘๙.๖๕ บาท

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันออกคำสั่ง คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๓๔,๒๘๗.๔๖ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๑๑,๗๘๙.๖๕ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๑๑,๗๘๙.๖๕ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๕,๐๕๒.๗๐ บาท นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีข้อสังเกตว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับชำระหนี้หรือสามารถบังคับชำระหนี้จากบริษัท พ. ได้เป็นจำนวนเงินเท่าใดให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาหักออกหรือคืนตามส่วนแห่งความรับผิด แล้วแต่กรณี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕

องค์คณะ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายปิยะ ปะตังทา นายสุเมธ รอยกุลเจริญ นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ นายมนูญ ปุญญกริยากร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๓๔/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

นายไพบุลย์ ผลดี ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายเสรี มีมุงธรรม ที่ ๒

กรมศุลกากร ที่ ๑

อธิบดีกรมศุลกากร ที่ ๒

กระทรวงการคลัง ที่ ๓

ปลัดกระทรวงการคลัง ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๔๒ มาตรา ๔๔๘) พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๒) พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๕)

เมื่อบริษัท ค. ผู้รับโอนบัตรภาษีจากบริษัท ก. ได้รับบัตรภาษีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๘ หลังจากนั้น บริษัท ค. ได้นำบัตรภาษีดังกล่าวไปใช้ โดยวางฎีกาการเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ จึงถือได้ว่าวันที่มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีที่ออกสืบเนื่องจากใบขนสินค้าขาออกที่เป็นมูลในคดีนี้ทั้ง ๕ ฉบับ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันวางฎีกา จึงเป็นวันทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ แต่เมื่อความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกิดจากความบกพร่องของระบบงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงสมควรหักส่วนแห่งความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกร้อยละ ๕๐ ของมูลค่าความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับราชการสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตำแหน่งศุลกากรักษ์ ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ กรณีบริษัท ก. กระทำการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรส่งออกระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักบริหารและพัฒนาบุคคล ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำการทุจริต พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว มีคำสั่งยืนตามคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระบวนการพิจารณาสอบสวนคดีละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งสิทธิและหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ และการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้ น่าจะขาดอายุความแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณี บริษัท ก. ผู้ส่งออกสินค้าประเภทเสื้อผ้าไปยังต่างประเทศขอคืนเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๙ จำนวน ๒๓๒ ใบขน ผลการตรวจสอบปรากฏว่าไม่พบหลักฐานการส่งออกเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๕๔ ฉบับ พฤติการณ์ที่ตรวจพบเป็นการจัดทำเอกสารใบขนสินค้าขาออกมากเกินกว่าความเป็นจริง จัดทำบัญชีสินค้าสำหรับเรือซึ่งตัวแทนเรือไม่ได้รับรองสอดแนบในบัญชีสินค้าสำหรับเรือฉบับที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และแอบอ้างหมายเลขคอนเทนเนอร์ของผู้ส่งออกรายอื่นที่มีการส่งออกจริง และนำใบขนสินค้าขาออกฉบับมุมน้ำเงินไปขอรับเงินชดเชยภาษีอากรไปแล้วเป็นเงิน ๗,๐๖๖,๗๑๙ บาท โดยผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดปฏิบัติหน้าที่อย่างปกติ มิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติ

หน้าที่ของตนแต่อย่างใด จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ฝ่ายวินัย สำนักบริหาร และพัฒนาบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสารวัตรศุลกากร ผู้ซึ่งมีหน้าที่กำหนดชื่อเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจปล่อยและเจ้าหน้าที่ผู้ประทับดวงตราตะกั่ว กศก. มิได้มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของสินค้าส่งออกก่อนบรรจุเข้าคอนเทนเนอร์ ถือว่าไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนกรณีนายตรวจศุลกากร เห็นว่า การกระทำของนายตรวจศุลกากรเป็นการไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากไม่ได้ไปตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าด้วยตนเองตามข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ ของประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแม้ว่าจะมีปริมาณงานมาก ไม่สามารถไปตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ได้ทุกรายก็ควรหาทางแก้ไข แต่กลับสละการตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ เป็นเหตุให้ผู้ส่งออกรู้ถึงช่องทางเพื่อทำการทุจริต อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นศุลกากรักษ์ ผู้มีหน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่วและประทับตรา กศก. เห็นว่า ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออก ที่ ๑๓/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๐ ที่ให้ศุลกากรักษ์ทำหน้าที่ประทับดวงตราตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก และทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยควบคุมการบรรจุ การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกับนาย ด. เป็นเงิน ๙๓,๔๔๔.๐๑ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบร่วมกับนาย พ. เป็นเงิน ๑๕๔,๘๘๘.๖๐ บาท ผู้อำนวยการส่วนวินัยและจริยธรรมจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหาย และได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ รายงานการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการตามระเบียบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นาย ส. และนาย ช. ผู้มีหน้าที่ประทับดวงตรา กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก RTC หลังจากที่นายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมสินค้าบรรจุคอนเทนเนอร์แล้ว ซึ่งหากใช้ความระมัดระวังแต่เพียงเล็กน้อยย่อมทราบว่ามีสินค้าของบริษัท ก. บรรจุอยู่ แต่ได้ลงนามในเอกสารประกอบการส่งออกว่ามีสินค้าส่งออกจริง อันเป็นช่องทางให้บริษัทดังกล่าวกระทำการทุจริต พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย และเนื่องจากการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเกิดก่อน พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจึงต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายและได้สั่งการให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยสมบูรณ์ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้สิทธิเรียกร้องภายในสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่เมื่อนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำละเมิด คือ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันที่บริษัท ก. ได้รับบัตรภาษีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยสมบูรณ์เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ตามลำดับ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดคดีจึงขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ขอให้เพิกถอนหนังสือฝ่ายวินัย สำนักบริหารและพัฒนาบุคคล ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปติดต่อชดใช้ค่าเสียหายนั้น เห็นว่า หนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ไม่มีผลบังคับให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องปฏิบัติตาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อยู่ในฐานะผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือทั้งสองฉบับนี้ จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง

ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันออกคำสั่ง ค่าขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก่อน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศใช้บังคับก็ตาม แต่เมื่อการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้นจนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าวแล้ว หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติหลักเกณฑ์การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้แล้วทั้งส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ ตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ โดยไม่อาจนำอายุความ ๑๐ ปี ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับได้ เมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ และได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ตามลำดับ ภายในเวลา ๒ ปี ตามมาตรา ๑๐ แห่งพ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คดีจึงยังไม่ขาดอายุความ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อุทธรณ์ว่า คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นมิได้ระบุเหตุผลว่า เพราะเหตุใดจึงถือว่าวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกบัตรภาษีให้แก่บริษัท ก. เป็นวันที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น โดยกรณีการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนต่างๆ จะเกิดขึ้นเมื่อใดนั้นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ทุจริตที่ดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งมีหลายขั้นตอนเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะได้สิทธิในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรคืนจากราชการในรูปของบัตรภาษี ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าวันใดเป็นวันที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจริง จึงควรเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องจ่ายเงินตามบัตรภาษีที่ออกให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยหรืออาจจะเป็นวันที่ผู้มีสิทธิขอรับเงินชดเชยได้มีการนำบัตรภาษีที่ได้รับไปใช้ชำระภาษีอากรสำหรับตนเอง หรือวันที่ผู้รับโอนบัตรภาษีนำบัตรภาษีไปใช้ชำระค่าภาษีอากรสำหรับผู้รับโอน สำหรับบริษัท ก. ได้ยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๘ และโอนบัตรภาษีให้แก่บริษัท ค. และปรากฏว่ามีการวางฎีกาเบิกเงินให้แก่บริษัท ค. เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับการนับอายุความ นั้น ตามมาตรา ๑๙๓/๑๒ บัญญัติให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป และตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของการกระทำที่เป็นละเมิดจะเห็นได้ว่า ความรับผิดทางละเมิดมุ่งประสงค์ที่จะใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น เมื่อไม่มีความเสียหายแม้การกระทำนั้นจะมีขอบด้วยกฎหมายก็ไม่ใช่ละเมิด ดังนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มีการทำละเมิดเกิดขึ้นนั้น จึงต้องเริ่มนับแต่วันที่ความเสียหายเกิดขึ้นด้วย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนออกโดยชอบด้วยขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เห็นว่า เมื่อถ้อยคำที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ให้ไว้ต่อคณะกรรมการเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสอบถามเกี่ยวกับขั้นตอนและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอันได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่วและการประทับดวงตราตะกั่ว กศก. ที่คอนเทนเนอร์ และการลงลายมือชื่อในใบกำกับคอนเทนเนอร์ รวมทั้งการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ตามใบขนสินค้าขาออกพิพาทที่คณะกรรมการให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตรวจดูแลคณะกรรมการได้บันทึกการให้ถ้อยคำดังกล่าว จึงเป็นพยานหลักฐานที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับทราบแล้วว่าเป็นการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และตนถูกเรียกมาให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในฐานะบุคลากรรัฐผู้มีหน้าที่ประทับดวงตราตะกั่ว กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก RTC ที่คอนเทนเนอร์ ที่ระบุไว้ในใบขนสินค้าขาออกที่ตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งผลการสอบข้อเท็จจริงอาจทำให้ตนต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีจึงรับฟังว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แจ้งสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟังไม่ขึ้น

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เพียงใด เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายตรวจศุลกากรในการตรวจและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ อันเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออก ที่ ๑๓/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๐ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ศุลกากรที่กองตรวจสินค้าขาออกมานาน ย่อมต้องรู้ว่าหน้าที่ต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง ตามกฎระเบียบหรือคำสั่งใด และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและคำสั่งนั้น โดยไม่จำเป็นต้องได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหรือนายตรวจศุลกากรเป็นครั้งคราวอีก ข้ออ้างที่ว่าไม่เคยได้รับคำสั่งให้ช่วยเหลือนายตรวจศุลกากรจึงไม่อาจรับฟังได้ เมื่อบริษัท ก. ได้นำเอกสารรับรองการตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ที่ลงลายมือชื่อรับรองโดยนายตรวจศุลกากรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ และใบกำกับคอนเทนเนอร์ที่ลงลายมือชื่อโดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะศุลกากรฯ ไปใช้เสนอต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรในขั้นตอนอื่น จนสามารถยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรและได้นำบัตรภาษีไปใช้ประโยชน์ได้ อันเป็นการกระทำการทุจริตได้สำเร็จ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมถือได้แล้วว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ออกภายในระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เห็นว่า บริษัท ก. ได้ไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในรูปบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๘ บริษัท ค. ผู้รับโอนบัตรภาษีจากบริษัท ก. ได้รับบัตรภาษีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๘ หลังจากนั้น บริษัท ค. ได้นำบัตรภาษีดังกล่าวไปใช้ โดยได้มีการวางฎีกาการเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ จึงถือได้ว่าวันที่มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีที่ออกสืบเนื่องจากใบขนสินค้าขาออกที่เป็นมูลในคดีนี้ทั้ง ๕ ฉบับ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันวางฎีกาจึงเป็นวันทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และเมื่อการกระทำละเมิดในคดีนี้เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ อันเป็นวันบังคับใช้ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น จึงต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วน คือ หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ความรับผิดในทางละเมิด สิทธิไต่เบี่ย

ความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ฯลฯ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่กระทำละเมิด แต่ถ้าเป็นหลักเกณฑ์ในส่วนวิธีสบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่วันทำละเมิดดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่รู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ได้มารู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบตามข้อเสนอของฝ่ายวินัย ส่วนวินัยและจริยธรรม สำนักบริหารและพัฒนาบุคคล ที่ให้นายตรวจสกุลการและผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้วินิจฉัยสั่งการให้มีผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น พร้อมกับรายงานให้กระทรวงการคลังพิจารณา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะศุลกากรักษ์ กับนายตรวจสกุลการ ร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงใด เห็นว่า การกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะศุลกากรักษ์ที่ทำต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีบริษัท ก. กระทำทุจริตในการส่งออกเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ได้จัดสรรอัตราค่าส่งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนายตรวจสกุลการหรือสารวัตรศุลกากรและศุลกากรักษ์ในขั้นตอนการตรวจปล่อยสินค้า เพื่อให้มีจำนวนเพียงพอกับปริมาณงานการตรวจปล่อยสินค้าที่ส่งบรรจุเข้าคอนเทนเนอร์เพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายการส่งเสริมการส่งออกของรัฐบาลในเวลานั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไต่ยอมรับถึงสภาพปัญหาดังกล่าว ประกอบกับหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่กำหนดให้ผู้ส่งออกใช้ใบขนสินค้าขาออกฉบับมูมน้ำเงินพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องมา

เป็นหลักฐานในการยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร โดยไม่มีการนำบัญชีสินค้าสำหรับเรือมาพิจารณาประกอบในชั้นการจ่ายบัตรภาษีให้แก่ผู้ส่งออก แต่ในชั้นการตรวจสอบว่าผู้ส่งออกที่ยื่นคำขอนั้นได้ส่งสินค้าออกไปต่างประเทศจริงหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับนำบัญชีสินค้าสำหรับเรือมาใช้เปรียบเทียบกับรายการสินค้าที่ปรากฏในใบขนสินค้าขาออกด้วย ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดให้ใช้บัญชีสินค้าสำหรับเรือมาตรวจสอบในการพิจารณาคำขอดังกล่าว ก็จะเป็นการป้องกันหรือลดทอนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวได้ เมื่อความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกิดจากความบกพร่องของระบบงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงสมควรหักส่วนแห่งความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกร้อยละ ๕๐ ของมูลค่าความเสียหาย โดยในส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐ นั้น เห็นว่า เนื่องจากมีผู้กระทำผิดหลายคน ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจะต้องพิจารณาพฤติการณ์ว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะฝ่ายใดเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนไปกว่ากันเพียงไร เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ละคนแยกจากกัน โดยนายตรวจศุลกากรมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกโดยตรง ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นศุลกากรก็มีหน้าที่เพียงช่วยเหลือนายตรวจศุลกากรเท่านั้น จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะศุลกากรก็รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓๐ ของมูลค่าความเสียหายหลังหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกแล้ว ตามใบขนสินค้าขาออกแต่ละฉบับที่ตนเกี่ยวข้อง ดังนั้น ค่าสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งดำรงตำแหน่งศุลกากรร่วมกันรับผิดชอบกับนายตรวจศุลกากรขอใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วมตามมูลค่าความเสียหายในแต่ละใบขนสินค้าขาออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน กล่าวคือ กรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ความเสียหายตามใบขนสินค้าขาออกจำนวน ๓ ฉบับ เป็นเงินจำนวน ๙๓,๔๔๔.๐๑ บาท เห็นควรหักส่วนความบกพร่องของระบบงานส่วนรวมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกด้วยส่วนหนึ่งในอัตราร้อยละ ๕๐ ของมูลค่าเงินชดเชยตามใบขนสินค้าขาออกทั้ง ๓ ฉบับ คงเหลือมูลค่าความเสียหายในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนายตรวจศุลกากรต้องรับผิดชอบอีกร้อยละ ๕๐ ของมูลค่าความเสียหายหลังหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกแล้ว เป็นเงินจำนวน ๔๖,๗๒๒.๐๑ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบในฐานะศุลกากรก็ร้อยละ ๓๐ ของมูลค่าความเสียหายหลังหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกแล้ว เป็นเงินจำนวน ๑๔,๐๑๖.๖๐ บาท จึงต้องเพิกถอนคำสั่ง ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๑๔,๐๑๖.๖๐ บาท ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ความเสียหายตามใบขนสินค้าขาออกจำนวน ๒ ฉบับ เป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๒๗๖.๑๐ บาท เห็นควรหัก

ส่วนความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกด้วยส่วนหนึ่งในอัตราร้อยละ ๕๐ ของมูลค่าเงินชดเชยตามใบขนสินค้าขาออก ทั้ง ๒ ฉบับ คงเหลือมูลค่าความเสียหายในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และนายตรวจศุลกากรต้องรับผิดชอบอีกร้อยละ ๕๐ ของมูลค่าความเสียหายหลังหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกแล้ว เป็นเงินจำนวน ๕๐,๑๓๘.๐๖ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบในฐานะศุลกากรร้อยละ ๓๐ ของมูลค่าความเสียหายหลังหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกแล้ว เป็นเงินจำนวน ๑๕,๐๔๑.๔๑ บาท จึงต้องเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๑๕,๐๔๑.๔๑ บาท

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันออกคำสั่งคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๑๔,๐๑๖.๖๐ บาท และเฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๑๕,๐๔๑.๔๑ บาท นอกจากนี้แก้ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีข้อสังเกตว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการชดใช้เงินคืนหรือสามารถบังคับชำระหนี้จากผู้ได้รับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในกรณีนี้เป็นเงินจำนวนเท่าใดให้นำเงินนั้นหักหรือคืนตามส่วนแห่งความรับผิดชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

องค์คณะ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม นายหัสสุตมิ วิจิตวิริยกุล นายไพบุลย์ เสียงก้อง นายนพดล เสงเจริญ นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๙-๙๒๐/๒๕๖๐ (ประชุมใหญ่)

นางวงเดือน สมภักดี ที่ ๑ กับพวกรวม ๓๕ คน	ผู้ฟ้องคดี
คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดอัล - เอวาร็อฟ	ผู้ร้องสอด
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๑	
ผู้อำนวยการเขตคันนายาว ที่ ๒	
หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมเขตคันนายาว ที่ ๓	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๘ วรรคสอง (๑))
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๔ (๒))
 พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๔ มาตรา ๖ (๔) มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๘)
 กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและ
 ฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ (ข้อ ๔ (๔))
 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.
 ๒๕๔๖ (ข้อ ๗ (๑) และ (๓))

ทางหลวงตาม พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากจะมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในบทนิยามศัพท์แล้ว ยังต้องได้มีการลงทะเบียนเป็นทางหลวงประเภทต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย แม้อถนนซึ่งอยู่ใกล้กับสุสานจะมีสภาพเป็นถนนสาธารณะที่ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรร่วมกัน แต่เมื่อยังมีได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงท้องถิ่น ถนนดังกล่าวจึงมิใช่ทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ดังนั้น แม้อถนนจะมีระยะห่างจากสุสานไม่ถึงห้าสิบเมตร ก็ไม่ต้องห้ามตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่ที่ตั้งสุสานอยู่ห่างจากคลองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพียง ๒๐๓.๕๐ เมตร ซึ่งน้อยกว่าสี่ร้อยเมตร โดยไม่ปรากฏว่าเจ้าของสุสานได้จัดให้มีมาตรการหรือระบบป้องกันกลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.

๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหาฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหาผู้มีลำนามาโดยปลูกบ้านพักอาศัยอยู่ในชุมชนเปรมฤทัย ๑ และชุมชนอมรวิวัฒน์ ถนนรามอินทรา แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กรุงเทพมหานคร ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้กับมัสดิตอัล - เอวักกัฟ ตามใบอนุญาต ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ เนื้อที่ ๒ ไร่ ตั้งอยู่เลขที่ ๕ ซอยรามอินทรา ๔๖ แยก ๒ - ๓ ถนนรามอินทรา แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กรุงเทพมหานคร เพื่อทำการฝังศพ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหาเห็นว่า การออกใบอนุญาตดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ ๔ (๔) และ (๕) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๑) และ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดว่าสถานที่ตั้งของสุสานและฌาปนสถานต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อย ๕๐ เมตร และสถานที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานเอกชนต้องไม่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร แต่สุสานพิพาท ตั้งอยู่ใจกลางชุมชน ๒ แห่ง คือ ชุมชนเปรมฤทัย ๑ และชุมชนอมรวิวัฒน์ ทางด้านทิศใต้ของสุสานมีทางเดินและถนนซึ่งตั้งห่างจากรั้วกำแพงสุสานประมาณ ๑๒ เมตร ส่วนทางด้านทิศตะวันออกมีถนนตั้งห่างจากรั้วกำแพงสุสานประมาณ ๒๕ เมตร เท่านั้น ซึ่งถนนหรือทางเดินดังกล่าวเป็นถนนสาธารณะที่ประชาชนใช้สัญจรไปมารวมกัน และอยู่ในการควบคุมดูแล บำรุงรักษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้กับมัสดิตอัล - เอวักกัฟ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ให้กับมัสดิตอัล - เอวักกัฟ ตามใบอนุญาต ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหาอุทธรณ์ว่า การพิจารณาว่าทางหรือถนนใดเป็นทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถานหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงคำนิยามของ พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถานเป็นหลัก ซึ่ง พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดระยะห่างของสุสานจากทางหลวงทางหรือถนน

สำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะไม่น้อยกว่าห้าสิบเมตร ห่างจากทางน้ำ ซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่น อย่างน้อยสี่ร้อยเมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร แต่ปรากฏว่าบริเวณที่ตั้ง สุสานพิพาท มีทางหรือถนนสาธารณะที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาพาดผ่าน เข้ามาจำนวน ๓ เส้นทาง ดังนี้ ด้านทิศเหนือ มีถนนรามอินทรา ๔๖/๑ ระยะห่างจาก สถานที่ที่ตั้งสุสานเพียง ๓๐ เมตร ถึง ๔๐ เมตร ด้านทิศตะวันออก มีถนนเปรมฤทัย ๑ ระยะห่างจากสถานที่ที่ตั้งสุสานเพียง ๒๒ เมตร และด้านทิศใต้ มีถนนอมรวิวัฒน์ ระยะห่าง จากสถานที่ที่ตั้งสุสานเพียง ๑๗ เมตร โดยถนนสาธารณะทั้งสามเส้นทางเป็นถนนคอนกรีต เสริมเหล็ก กรุงเทพมหานครเป็นผู้ก่อสร้าง ดูแลและบำรุงรักษา ประชาชนทั่วไป มีความชอบธรรมที่จะเข้าใช้ถนนดังกล่าวเพื่อการสัญจรทางบก ถนนสาธารณะทั้งสาม เส้นทางดังกล่าว จึงอยู่ในความหมายของคำว่าทางหลวง ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะยังมิได้มีการลงทะเบียน เพื่อให้ถนนทั้งสามเส้นเป็นทางหลวงท้องถิ่นตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ถนนสาธารณะทั้งสามเส้นก็ยังเป็นทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชน ใช้ในการจราจรสาธารณะตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ นอกจากนี้ สุสานพิพาทห่างจากคลองลำชะล่าซึ่งเป็นคลองสาธารณะเพียง ๒๐๓.๕๐ เมตร ประกอบกับกำแพงคอนกรีตของสุสาน มีความสูงเพียง ๒ เมตรเศษ ซึ่งมีความสูงไม่ถึง ระยะที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๓) จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและ ฌาปนสถานให้ได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครอง ชั้นต้น โดยพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานของมีชัยดี อัล - เอวากีอ์ ฌบับลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดว่า การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ... ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๔) สถานที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือ ถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อยห้าสิบเมตร... และข้อ ๗ ของ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า สถานที่ สำหรับฝังศพเป็นการถาวร ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) อยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือ

ถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะไม่น้อยกว่าห้าสิบเมตร แต่ในกฎกระทรวง และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับเดียวกัน มิได้มีบทนิยาม “ทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ” ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาความหมายจาก พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า ... “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ... และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ทางหลวงมี ๕ ประเภท คือ ... (๔) ทางหลวงท้องถิ่น... มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ทางหลวงประเภทต่างๆ ให้ลงทะเบียนไว้ดังต่อไปนี้ ... (๓) ทางหลวงท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า บุคคลซึ่งก่อสร้างทางขึ้นอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ ลงทะเบียนทางนั้นเป็นทางหลวงได้ แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะรับลงทะเบียนให้ได้ต่อเมื่อบุคคลซึ่งก่อสร้างทางนั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งหมายความว่า ทางหลวงตาม พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากจะมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในบทนิยามศัพท์แล้ว ยังต้องได้มีการลงทะเบียนเป็นทางหลวงประเภทต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เมื่อถนนรามอินทรา ๔๖/๑ ซึ่งอยู่ใกล้กับสุสานพิพาททางด้านทิศเหนือ ถนนเปรมฤทัย ๑ ซึ่งอยู่ใกล้กับสุสานพิพาททางด้านทิศตะวันออก และถนนซอยเข้าสู่หมู่บ้านอมรวิวัฒน์ ซึ่งอยู่ใกล้กับสุสานพิพาททางด้านทิศใต้ แม้จะมีสภาพเป็นถนนสาธารณะที่ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรร่วมกัน และอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร แต่ยังมีได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงท้องถิ่น ถนนทั้งสามสายดังกล่าวจึงมิใช่ทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น แม้ถนนทั้งสามสายจะมีระยะห่างจากสุสานพิพาทไม่ถึงห้าสิบเมตร ก็ไม่ต้องห้ามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ที่ตั้งสุสานของผู้ร้องสอดอยู่ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตร ตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓)

ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือเมื่อพิจารณาตามหนังสือชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ทางด้านทิศใต้ของที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสุสานพิพาทอยู่ห่างจากคลองลำชะล่า ซึ่งเป็นคลองสาธารณะประมาณ ๒๐๓.๕๐ เมตร ขนาดเขตคลอง ๘ เมตร ทางน้ำไหล ๔.๕๐ เมตร เป็นคลองใช้ในการระบายน้ำ ปัจจุบันไม่มีเรือสัญจรในคลอง เห็นว่า การใช้ประโยชน์จากลำคลองนั้นมิได้มีเฉพาะสำหรับการคมนาคมขนส่งหรือการสัญจรไปมาเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้อีกมากมายหลายประการ มีการใช้ประโยชน์จากคลองลำชะล่าในการระบายน้ำ อันเป็นการป้องกันการเกิดอุทกภัยมิให้น้ำท่วมขังอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับภาพถ่ายคลองลำชะล่าซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหาขึ้นต่อศาลประกอบคำชี้แจง ปรากฏว่า ชุมชนอมรวิวัฒน์ ชุมชนเปรมฤทัย ๑ สำนักงานเขตคันนายาว และชุมชนหมู่บ้านใกล้เคียงหลายชุมชนได้ร่วมกันจัดกิจกรรมเพื่อฟื้นฟูคลองลำชะล่า เช่น มีการเทน้ำหมักสกัดชีวภาพลงในลำคลองเพื่อรักษาคุณภาพน้ำ ตลอดจนมีการปล่อยปลา ลงคลอง มีการตั้งกลุ่มนักร้องรักษาคูคลอง และจัดทำแปลงสาธิตเกษตรชีวภาพ อันแสดงให้เห็นได้ว่า คลองลำชะล่ามีสภาพเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ แม้ปัจจุบันประชาชนจะไม่ได้ใช้ในการสัญจรไปมา แต่ยังคงมีการใช้ประโยชน์ด้านอื่น โดยที่กรุงเทพมหานคร ใช้ประโยชน์จากคลองลำชะล่าในการระบายน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมขังอันเป็นการป้องกันการเกิดอุทกภัยในชุมชน ดังนั้น คลองลำชะล่ายังมิได้มีการเปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และไม่ปรากฏว่ามีการถอนสภาพความเป็นคลองสาธารณะประโยชน์โดยผลของกฎหมาย ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คลองลำชะล่าจึงยังคงมีสภาพเป็นคลองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น สถานที่ตั้งสุสานจึงต้องอยู่ห่างจากคลองลำชะล่าไม่น้อยกว่าสี่ร้อยเมตร ทั้งนี้ เนื่องมาจากการฝังศพใต้พื้นดินที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำไม่ถึงสี่ร้อยเมตร เมื่อศพมีการเน่าเปื่อยหรือย่อยสลาย สิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการเน่าเปื่อยหรือย่อยสลายของศพ อาจมีการปนเปื้อนไปยังแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตและสุขอนามัยที่ดีของประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้จัดตั้งสุสานได้จัดให้มีระบบการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหลก็สามารถจัดตั้งสุสานให้อยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตรได้ แต่ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูล

ร้วไหล ตามข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ และเมื่อพิจารณาจากเอกสารในสำนวนคดีแล้วไม่ปรากฏว่าในการจัดตั้งสุสานของผู้ร้องสอดได้จัดให้มีมาตรการหรือวิธีการที่แสดงให้เห็นว่ามีระบบการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลร้วไหลลงสู่ผิวดินแต่อย่างใด คงมีเพียงคำให้การเพิ่มเติมของผู้ร้องสอดซึ่งอ้างว่าในการฝังศพไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกี่ยวกับกลิ่นและสิ่งปฏิกูลร้วไหล เนื่องจากเมื่อมีการเสียชีวิตต้องมีการจัดการศพอย่างรวดเร็วก่อนที่ศพจะเปลี่ยนสภาพ ในขณะที่อบน้ำศพจึงยังไม่มีสภาพเน่าเปื่อย นอกจากนี้แล้ว ในขั้นตอนการทำความสะดวกศพมีการใช้น้ำสบู่ใส่ใบพุทรา ศพจึงไม่มีเลือดไหลและไม่มีกลิ่นคาว อีกทั้ง เมื่อห่อศพทำพิธีเสร์จก็ฝังลงไปใต้ผิวดินลึกไม่ต่ำกว่า ๒ เมตร และแม้จะใช้โลงไม้ที่ย่อยสลายง่าย แต่ก็มีระยะเวลาฝังเมื่อลงไปอยู่ใต้พื้นดิน นั้น เห็นว่า การทำความสะดวกศพก่อนนำไปฝังตลอดจนการห่อศพและฝังลึกลงสู่พื้นดินไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ตามที่ผู้ร้องสอดกล่าวอ้างหรือแม้จะใช้วิธีการฝังศพด้วยการบรรจุศพในโลงไม้ก็ยังไม่ถือว่าเป็นการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลร้วไหล เนื่องจากเมื่อกาลเวลาผ่านไปศพหรือโลงไม้ที่ใช้บรรจุศพย่อมต้องย่อยสลายลงสู่พื้นดินและปนเปื้อนไปสู่แหล่งน้ำที่อยู่ใกล้เคียง อีกทั้ง ที่ตั้งสุสานของผู้ร้องสอดอยู่ห่างจากคลองลำชะล่าเพียง ๒๐๓.๕๐ เมตร ซึ่งน้อยกว่าสี่ร้อยเมตร โดยไม่ปรากฏว่าผู้ร้องสอดได้จัดให้มีมาตรการหรือระบบป้องกันกลิ่นและสิ่งปฏิกูลร้วไหลในการจัดตั้งสุสาน ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้แก่ผู้ร้องสอด จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดว่า สถานที่สำหรับฝังศพต้องอยู่ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานตามใบอนุญาต ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้กับมัสดิธัล - เอวาร์ก๊อฟ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วยพิพากษากลับ เป็นให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามใบอนุญาต ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ที่ออกให้มัสดิธัล - เอวาร์ก๊อฟ โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว

องค์คณะ นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายนพตล เสงเจริญ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
นายพรชัย มั่นศิริเพ็ญ นางมณีวรรณ พรหมน้อย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๑๖-๑๒๑๗/๒๕๖๐ (ประชุมใหญ่)

นายพิชัย สุทธิศรานันท์ ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายอัครดุลย์ อินทรประเสริฐ ที่ ๒

นายประสงค์ เพร็ดพริ้ง ที่ ๓

กรมศุลกากร ที่ ๑

อธิบดีกรมศุลกากร ที่ ๒

กระทรวงการคลัง ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๔๒ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง) ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ (ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๑ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ ข้อ ๐๘ ๑๑ ๑๔)

คำสั่งกรมศุลกากรลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทดแทน นั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการนำบัตรภาษีอากรไปใช้วางฎีกา จึงถือว่าไม่มีการกระทำละเมิดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งกรมศุลกากรวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้มีการนำบัตรภาษีอากรไปใช้วางฎีกา เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ อันถือว่าเป็นวันกระทำละเมิด แต่เมื่อนับระยะเวลาวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งกรมศุลกากรวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาสิบปี ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ปรากฏได้มีการนำบัตรภาษีไปใช้วางฎีกา กรณีจึงถือว่าไม่มีการกระทำละเมิดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนคำสั่งกรมศุลกากรลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่เรียกให้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการนำบัตรภาษีไปใช้วางฎีกา เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และถือว่าวันดังกล่าวเป็นวัน กระทำละเมิด เมื่อนับระยะเวลาวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งกรมศุลกากรลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาสิบปี ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้อง ภายในระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อความเสียหายในคดีนี้เกิดจาก ความบกพร่องและระบบการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย และเมื่อเป็นกรณี การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ กรณีจึงต้องหักส่วนความรับผิดอันเกิดจากความบกพร่อง และระบบการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหาย ทั้งหมด และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำแล้ว นายตรวจศุลกากรจะต้องรับผิดร้อยละ ๗๐ ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดในร้อยละ ๕๐ หลังจากหักส่วนความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามดำรงตำแหน่งนายตรวจศุลกากร สั่งกีดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ คำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และคำสั่ง กรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามร่วมกับศุลกากรักษ์รับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีบริษัท ก. ทุจริตการส่งออกเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับแจ้งผลการ พิจารณาให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า คำสั่งกรมศุลกากรทั้งสามที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบัญชีสินค้า สำหรับเรือเป็นเอกสารที่ตัวแทนเรือจัดทำขึ้น มิใช่เอกสารที่จัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากร มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนอยู่เสมอ จึงเป็นเอกสารที่ไม่น่าเชื่อถือ เอกสารดังกล่าวไม่ได้ เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการส่งสินค้าออกและการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร เอกสาร การนำของลงเรือ ส่วนหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ กำหนดให้นายตรวจศุลกากรต้องตรวจสินค้าทุกใบขนสินค้า ขาออก และกำหนดอัตราการเปิดตรวจอย่างต่ำไว้ แต่ขณะเกิดเหตุช่วง พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการส่งออก ทำให้ปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น

เป็นจำนวนมาก เกินกว่าที่นายตรวจศุลกากรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะสามารถปฏิบัติงานตามระเบียบได้ จึงต้องใช้วิธีการสุ่มตรวจสินค้าเฉพาะบางใบขนสินค้าขาออกเท่านั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่มีคำสั่งให้ใช้วิธีการสุ่มตรวจ แต่ก็ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและเจ้าหน้าที่อื่นใช้วิธีการดังกล่าวมาตลอด ถือว่าเป็นการอนุญาตโดยปริยาย การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามใช้วิธีการสุ่มตรวจจึงไม่ใช่การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ และในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบว่าเป็นการให้ปากคำในฐานะผู้ถูกกล่าวหา ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาเพียงแต่เรียกมาให้ปากคำในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การสอบสวนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินเป็นเวลาเกินกว่า ๑๐ ปี และเป็นเวลาเกินกว่า ๒ ปี คดีจึงขาดอายุความแล้ว

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีบริษัท ก. ทุจรกิจการส่งออกสินค้าเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร และเพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒. เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีบริษัท ก. ทุจรกิจการส่งออกสินค้าเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร

๓. เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีบริษัท ก. ทุจรกิจการส่งออกสินค้าเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีบริษัท ก. ทุจรกิจการส่งออกเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า ความเสียหายดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการตรวจปล่อยซึ่งมีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ นายตรวจศุลกากรผู้ทำหน้าที่ตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ และศุลกากรักษ์ผู้ทำหน้าที่ประทับดวงตราหรือร้อยแถบเหล็ก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ คำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบ ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ปรากฏว่า คณะกรรมการได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบว่า เป็นการให้ปากคำในฐานะที่เป็นผู้ตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ตามใบขนสินค้าขาออกหมายเลขใดและใบกำกับคอนเทนเนอร์ใด จึงถือว่าคณะกรรมการได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสามชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว และตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นการดำเนินการและทำความเข้าใจโดยอิสระ ไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้เจ้าหน้าที่จะกระทำละเมิดก่อน พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับก็ตาม แต่เมื่อการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น การพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่อาจนำอายุความ ๑๐ ปี ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ สำหรับบัญชีสินค้าสำหรับเรือ นั้น เป็นเอกสารที่ตัวแทนเรือจัดทำขึ้นและยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ หากการยื่นไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา หรือผิดพลาด หรือเป็นเท็จ ตัวแทนเรือจะมีความผิดตามกฎหมาย ถือเป็นเอกสารสำคัญที่ยืนยันถึงการส่งออก จึงรับฟังเป็นหลักฐานที่สำคัญได้ อีกประการหนึ่ง ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ ได้กำหนดอัตราอย่างต่ำในการเปิดตรวจทุกใบขนสินค้าขาออกมิได้อนุญาตให้สุ่มตรวจบางใบขนสินค้า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามใช้วิธีเลือกสุ่มตรวจ แต่ได้ลงลายมือชื่อรับรองการตรวจทุกใบขนสินค้าทั้งที่รู้ว่าเป็นเอกสารที่ผู้ส่งออกไปขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรได้ แม้ว่าจะมีการรายงานปัญหาการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีการแก้ไข เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ จะถือเป็นการอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาไม่ได้ การกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นการกระทำด้วยความ

ประมาทเลินเล่อต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จึงเป็นการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม รับผิดชอบที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า บัญชีสินค้า สำหรับเรือ เป็นหลักฐานที่สามารถระบุได้ว่า บริษัท ก. กระทำการทุจริตในการขอรับเงิน ชดเชยค่าภาษีอากร เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บัญชีสินค้าสำหรับเรือไม่มีความน่าเชื่อถือ หรือมีหลักฐานอื่นที่จะหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าว การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ยึดถือข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามสำนวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเห็นว่า ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ในฐานะนายตรวจศุลกากรมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ตรวจสอบความสมบูรณ์ของใบขนสินค้าขาออกและเอกสารประกอบ ตรวจสอบสินค้า ให้ตรงตามที่สำแดงไว้ในใบขนสินค้า ตรวจสอบคอนเทนเนอร์ และอนุญาตให้บรรจุสินค้า โดยมีได้กำหนดให้ใช้วิธีสุ่มตรวจเฉพาะใบขนสินค้าบางฉบับ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ใช้วิธีสุ่มตรวจเฉพาะใบขนสินค้าบางฉบับ มิได้ทำการตรวจสอบและควบคุมการบรรจุ สินค้าด้วยตนเอง นอกจากจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามละเลยไม่เอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่ เป็นช่องทางให้บริษัทดังกล่าว กระทำการทุจริต ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเพียงขั้นตอนภายใน ของฝ่ายปกครอง ยังมีใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพ หรือสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อน เสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า คำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ คำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และคำสั่ง กรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการถูกต้อง ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เหตุละเมิดคดีนี้เกิดขึ้น ก่อนวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ และเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐรู้เหตุการณ์ละเมิด หลังจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เป็นกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้อง ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย

หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยที่กฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดอายุความนับจากวันทำละเมิด จึงต้องถือตามหลักทั่วไปว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามนัยมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะส่งสำนวนการสอบสวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ และได้มีคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามใบขนสินค้าขาออกลำดับที่ ๘ ถึง ลำดับที่ ๙ และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามใบขนสินค้าขาออกลำดับที่ ๑๒ ถึง ลำดับที่ ๑๔ ซึ่งใบขนสินค้าขาออกทั้งห้าฉบับได้มีการยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามคำขอ และได้มีการออกบัตรภาษีให้บริษัท ก. เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายอันถือว่าเป็นวันทำละเมิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงเป็นการออกคำสั่งภายในสองปีนับแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ก็เป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๘ ที่เป็นวันทำละเมิด คำสั่งดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับใบขนสินค้าดังกล่าวรวมห้าฉบับ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีไม่จำต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ อีกต่อไป สำหรับคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามใบขนสินค้าขาออกลำดับที่ ๑ ถึง ลำดับที่ ๒ และลำดับที่ ๔ ถึง ลำดับที่ ๖ ใบขนสินค้าขาออกทั้งห้าฉบับได้มีการยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามคำขอ และได้มีการออกบัตรภาษีให้บริษัท ก. เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ อันถือว่าเป็นวันทำละเมิด แม้จะได้ความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยสั่งการเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ อันเป็นการออกคำสั่งภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ก็เป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีไม่จำต้อง

วินิจฉัยในประเด็นที่ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่อีกต่อไป สำหรับคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามใบขนสินค้าขาออก ลำดับที่ ๒ ถึง ลำดับที่ ๕ ปรากฏว่า ใบขนสินค้าขาออกทั้งสี่ฉบับได้มีการยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามคำขอ และได้มีการออกบัตรภาษีให้บริษัทเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ และในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามใบขนสินค้าขาออก ลำดับที่ ๖ ถึง ลำดับที่ ๗ ปรากฏว่าใบขนสินค้าขาออกทั้งสองฉบับได้มีการยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ตามคำขอ และได้มีการออกบัตรภาษีให้เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๘ อันถือว่าเป็นวันทำละเมิด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยสั่งการเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งกรมศุลกากร ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการออกคำสั่งภายใน สองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และกรณีไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่อีกต่อไป ส่วนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น จึงยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรือ การงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบร่วมกับศุลกากรักษ์

๒. เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบร่วมกับศุลกากรักษ์

๓. เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบร่วมกับศุลกากรักษ์

ทั้งนี้ ให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่ง คำขออื่นนอกจากนี้
ให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า เนื่องจากมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน เมื่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติเกี่ยวกับอายุความไว้แล้ว การใช้สิทธิเรียกร้อง จึงต้องบังคับตามบทบัญญัติดังกล่าว ไม่อาจนำมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาใช้ได้ มิฉะนั้นแล้วจะเป็นเสมือนหนึ่งศาลบัญญัติกฎหมายหรือเพิ่มเติม กฎหมายเองอันเป็นการมิชอบ หากนำอายุความตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับก็ต้องนำบทบัญญัติเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) ที่บัญญัติว่า เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็น อย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเสมือนหนึ่งคำพิพากษาที่ สามารถบังคับสิทธิเรียกร้องแก่ผู้ฟ้องคดีได้ เป็นเสมือนหนึ่งทั้งคำพิพากษาและคำบังคับคดี ของศาล กระบวนการเริ่มต้นอันนำไปสู่การออกคำสั่งจึงมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี มีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงจนถึงวันออกคำสั่ง ดังนั้น เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการ สอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางละเมิด อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดี จึงสะดุดหยุดลงนับแต่วันนั้น เมื่อนับถึงวันออกคำสั่งยังไม่เกิน ๑๐ ปี คดีจึงยังไม่ขาดอายุ ความหากถือเอาวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายเป็นวันเริ่มต้นการกระทำ ความผิดแล้ว วันออกบัตรภาษียังมีใช้เป็นวันที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่วันที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายอย่างแท้จริงต้องเป็นวันที่ผู้ถือบัตรภาษี วางฎีกา เมื่อนับถึงวันออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ความเสียหายยังไม่ล่วงพ้นสิบปี

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกบัตรภาษีเป็นการออกตราสาร แสดงสิทธิในหนี้ของรัฐบาล ผู้ถือสิทธิในบัตรดังกล่าวจะต้องนำบัตรภาษีที่ถืออยู่ไปใช้ (เบิกเงิน) อีกครั้งหนึ่ง จึงจะถือว่าได้รับค่าชดเชยภาษีอากรที่เป็นตัวเงินแล้ว เมื่อยังไม่ได้ นำบัตรภาษีไปใช้ (เบิกเงิน) ก็ยังไม่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ถือสิทธิ ในบัตรจึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะถือว่าเป็นการทำละเมิด ในอันที่จะทำให้สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ต่อเมื่อมีการนำบัตรภาษี

ไปใช้ (เบิกเงิน) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วางฎีกาขอเบิกเงินค่าชดเชยจึงจะมีความเสียหายเป็นเงินตามจำนวนที่ระบุในบัตรภาษีเกิดขึ้นแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือว่าวันวางฎีกาขอเบิกเงินค่าชดเชยเป็นวันที่กระทำละเมิด ดังนั้น แม้จะมีการยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร และมีการชดเชยค่าภาษีอากรในรูปของบัตรภาษีแล้วก็ตาม แต่ถ้ามิได้มีการวางฎีกาขอเบิกเงินชดเชยค่าภาษีอากร ก็ถือว่ายังมีได้มีการนำเงินตามมูลค่าบัตรภาษีไปใช้จนเกิดเป็นความเสียหายแต่อย่างใดการกระทำละเมิดจึงเกิดขึ้นนับแต่วันที่มีการวางฎีกาตามบัตรภาษีดังกล่าว ดังนั้น

ตามคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๒๓ ๒๑๑๗ ๐๑๘๓ ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๒๓ ๒๑๑๗ ๐๑๘๔ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงต้องรับผิดชอบสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๒๔ ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๒๕ ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๒๖ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าใบขนสินค้าขาออกที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบ ๕ ฉบับนั้น ได้มีการนำไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามชุดคำเลขที่ ๐๘๐๑๗๐๔/๑๓-๐๑-๓๘ แต่ไม่ปรากฏข้อมูลว่า ได้มีการนำบัตรภาษีที่ออกสืบเนื่องจากใบขนสินค้าขาออกดังกล่าวไปใช้ (วางฎีกา) แล้ว กรณีจึงถือว่าไม่มีการกระทำละเมิดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น คำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๘๑๑ จำนวนเงิน ๒๙,๘๐๑.๗๖ บาท ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๘๑๐ จำนวนเงิน ๒๖,๐๙๑.๖๘ บาท ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๒๗ ๐๐๖๙ จำนวนเงิน ๒๖,๒๖๐.๑๔ บาท ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๒๗ ๐๒๙๒ จำนวนเงิน ๕๕,๒๒๗.๒๖ บาท ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๒๗ ๐๒๙๙ จำนวนเงิน ๔๕,๙๕๗.๔๓ บาท ข้อเท็จจริงปรากฏว่าใบขนสินค้าขาออกที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบ ๕ ฉบับนั้น ได้มีการนำไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามชุดคำขอเลขที่ ๐๘๐๖๓๖๓/๑๐-๒-๓๘ และได้มีการนำบัตรภาษีที่ออกสืบเนื่องจากใบขนสินค้าขาออกดังกล่าวไปใช้ (วางฎีกา)

เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และถือว่าวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ เป็นวันกระทำละเมิดในกรณีนี้

สำหรับคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบตามใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๗๕ จำนวนเงิน ๓๓,๔๖๘.๖๑ บาท ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๗๔ จำนวนเงิน ๒๙,๖๖๓.๓๙ บาท ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๗๓ จำนวนเงิน ๓๓,๔๖๘.๖๑ บาท ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๗๖ จำนวนเงิน ๒๙,๖๖๓.๓๙ บาท รวม ๔ ฉบับ ได้มีการนำไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามชุดคำขอที่ ๐๘๐๔๐๒๑/๒๕-๑-๒๕๓๘ และได้มีการนำบัตรภาษีที่ออกสืบเนื่องจากใบขนสินค้าขาออกดังกล่าวไปใช้ (วางฎีกา) เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และถือว่าวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ เป็นวันกระทำละเมิดในกรณีนี้ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ต้องรับผิดชอบตามใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๒ ๒๑๒๗ ๐๑๔๘ และใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๒ ๒๑๒๗ ๐๑๔๔ รวม ๒ ฉบับ ได้มีการนำไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามชุดคำขอเลขที่ ๐๘๐๘๓๗๒/๒๓.๐๒.๓๘ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการนำบัตรภาษีที่ออกสืบเนื่องจากใบขนสินค้าขาออกดังกล่าวไปใช้ (วางฎีกา) กรณีจึงถือว่าไม่มีการกระทำละเมิดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น คำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งกรมศุลกากร ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบตามใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๘๑๑ เลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๘๑๐ เลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๒๗ ๐๐๖๙ เลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๒๗ ๐๒๙๒ เลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๒๗ ๐๒๙๙ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ บัตรภาษีที่ออกสืบเนื่องมาจากใบขนสินค้าที่มีการกระทำผิดที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวได้มีการนำบัตรภาษีไปใช้ (วางฎีกา) ในวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่มีการนำบัตรภาษีไปใช้ (วางฎีกา) อันเป็นวันกระทำละเมิด จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาสิบปี ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว สำหรับกรณีคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบตามใบขนสินค้าขาออก

เลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๗๕ เลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๗๔ เลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๗๓ เลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๕๗๖ บัตรภาษีที่ออกสืบเนื่องมาจากใบขนสินค้าที่มีการกระทำผิดที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวได้มีการนำบัตรภาษีไปใช้ (วางฎีกา) ในวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่มีการนำบัตรภาษีไปใช้ (วางฎีกา) อันเป็นวันกระทำละเมิด จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงพินกำหนดระยะเวลาสิบปี ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว กรณีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพินกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว คำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เพียงใด ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในขณะเกิดเหตุในคดีนี้ปริมาณการส่งออกสินค้าของผู้ส่งออกสินค้าโดยรวมมีจำนวนมาก เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนโยบายส่งเสริมการส่งออกโดยรัฐได้ให้นโยบายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องอำนวยความสะดวกในการดำเนินพิธีการศุลกากร ให้แก่ผู้ส่งออกเพื่อให้ผู้ส่งออกได้รับความสะดวกโดยหวังให้มีปริมาณการส่งออกมากขึ้น เพื่อนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรอันเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจแต่อัตราค่าล้างของเจ้าหน้าที่ที่จะอำนวยความสะดวกตามนโยบายดังกล่าวมีจำนวนน้อยจนไม่สามารถเทียบเป็นสัดส่วนกับปริมาณงานที่เข้ามาได้ กรณีจึงเชื่อได้ว่าปัญหาที่ทำให้เกิดช่องทางทุจริตในการขอรับเงินชดเชยภาษีอากรส่วนหนึ่งมาจากปริมาณงานที่มากแต่อัตราเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ดังนั้น มูลคดีละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้จึงเกิดจากความบกพร่องและระบบการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย และเมื่อเป็นกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ กรณีจึงต้องหักส่วนความรับผิดอันเกิดจากความบกพร่องและระบบการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔๔๒ และมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง คงเหลือจำนวนที่จะต้องนำมาพิจารณาส่วนแห่งความรับผิดเพียงร้อยละ ๕๐ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำแล้ว นายตรวจศุลกากรจะต้องรับผิดร้อยละ ๗๐ ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดในร้อยละ ๕๐ หลังจากหักความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

แล้ว ตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นนายตรวจศุลกากร เป็นผู้ตรวจปล่อย ใบขนสินค้าขาออกทำให้บริษัท ก. นำใบขนสินค้าขาออกไปยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร สำหรับสินค้าส่งออก ประกอบด้วย (๑) ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๘๑๑ จำนวนเงิน ๒๙,๘๐๑.๗๖ บาท (๒) ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๑๗ ๐๘๑๐ จำนวนเงิน ๒๖,๐๙๑.๖๘ บาท (๓) ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๒๗ ๐๐๖๙ จำนวนเงิน ๒๖,๒๖๐.๑๔ บาท (๔) ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๒๗ ๐๒๙๒ จำนวนเงิน ๕๕,๒๒๗.๒๖ บาท (๕) ใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๓ ๒๑๒๗ ๐๒๙๙ จำนวนเงิน ๔๕,๙๕๗.๔๓ บาท รวมเป็นเงิน ๑๘๓,๓๓๘.๒๗ บาท โดยได้นำไปยื่นขอ ชดเชยภาษีตามชุดคำขอที่ ๐๘๐๖๓๖๓/๑๐-๒-๓๘ ในชุดคำขอนี้มีการออกบัตรภาษี ทั้งหมดมูลค่า ๒๑๓,๓๓๒.๔๕ บาท มีการนำบัตรภาษีที่ออกสลิปเนื่องจากใบขนสินค้าขา ออกที่มีการกระทำผิดไปใช้แล้ว (วางฎีกา) เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ เป็นเงินจำนวน ๒๑๓,๐๐๐.๐๐ บาท โดยบัตรภาษีเลขที่ K ๕๗๕๘๑๕ จำนวนเงิน ๓๓๒.๔๕ บาท ไม่มีการ นำบัตรภาษีไปใช้ (วางฎีกา) ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดจากใบขนสินค้าขาออกที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบตามสัดส่วนของการนำบัตรภาษีไปใช้จึงมีความเสียหายเป็นจำนวน ๑๘๓,๐๐๕.๘๒ บาท หักส่วนความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด คงเหลือจำนวนที่จะต้องนำมาพิจารณาส่วนแห่งความรับผิด เพียงร้อยละ ๕๐ เป็นเงินจำนวน ๙๑,๕๐๒.๙๑ บาท นายตรวจศุลกากรจะต้องรับผิด ร้อยละ ๗๐ ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดในร้อยละ ๕๐ หลังจากหักความรับผิดของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ส่วนศุลกากรักษ์ต้องรับผิดร้อยละ ๓๐ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้อง รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายเป็นเงินจำนวน ๖๔,๐๕๒.๐๔ บาท กรณีไม่จำต้องวินิจฉัย ในประเด็นอื่น เนื่องจากไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ในส่วนที่ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบร่วมกับศุลกากรักษ์

๒. เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ในส่วนที่ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบร่วมกับศุลกากรักษ์

๓. เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ในส่วนที่ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบร่วมกับศุลกากรักษ์

ทั้งนี้ ให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่ง คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่ง กรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๖๔,๐๕๒.๐๔ บาท และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการ ชดใช้เงินคืนหรือสามารถบังคับชำระหนี้จากผู้ได้รับเงินชดเชยค่าภาษีหรือผู้รับโอนบัตร ภาษีเป็นจำนวนเงินเท่าใดให้นำเงินดังกล่าวมาหักหรือคืนตามส่วนแห่งความรับผิดชอบ แล้วแต่กรณีให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย นอกจากนี้ที่แก้ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ นายไพฑูรย์ เสียงก้อง นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ นางมณีวรรณ พรหมน้อย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓๒/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)

บริษัท ทางด่วนกรุงเทพเหนือ จำกัด

ผู้ร้อง

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ผู้คัดค้าน

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) และ (๖))
พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒))

การที่ผู้คัดค้านอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยอ้างว่า การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ/หรือ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยยกข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสัญญา ขึ้นมาอ้างสนับสนุนข้ออุทธรณ์ดังกล่าว เป็นกรณีที่ต้องด้วยมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลปกครองสูงสุดอาจรับอุทธรณ์ของผู้คัดค้านไว้พิจารณาได้ และโดยที่ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบว่าการยอมรับและการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่ นั้น ไม่ได้จำกัดแต่เพียงการตรวจสอบว่าคำชี้ขาดนั้นโดยสภาพแล้วขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เท่านั้น หากแต่ยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบเหตุผลที่คณะอนุญาโตตุลาการใช้ประกอบการจัดทำคำชี้ขาดด้วย

ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องและผู้คัดค้านได้ตกลงทำสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด โดยผู้ร้องมีสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามสัญญา รวมถึงการออกแบบ การจัดหาเงินทุน การก่อสร้าง การดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ การบำรุงรักษาและการดำเนินการทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด การรับค่าผ่านทาง และมีระยะเวลาของสัญญาสามสิบปีนับจากวันที่ลงนามในสัญญา ต่อมา ในระหว่างระยะเวลาของสัญญาดังกล่าวกรมทางหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ส่วนต่อขยาย

ช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต โดยเส้นทางดังกล่าวมีลักษณะเป็นทางแข่งขันตามข้อ ๑๖ ของสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด การเปิดใช้ทางยกระดับดังกล่าวเป็นผลทำให้ผู้ร้องได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรง ผู้ร้องจึงแจ้งให้ผู้คัดค้านชดเชยค่าผ่านทางในส่วนที่ขาดหายไป แต่ผู้คัดค้านปฏิเสธ ผู้ร้องจึงขอให้วิศวกรอิสระตรวจสอบ ซึ่งวิศวกรอิสระให้การรับรองว่า ทางยกระดับดังกล่าวเป็นทางที่มีลักษณะแข่งขัน และผู้ร้องได้รับผลกระทบจากทางดังกล่าว ในปี ๒๕๔๒ จำนวน ๗๓๐,๘๐๐,๐๐๐ บาท และในปี ๒๕๔๓ จำนวน ๑,๐๕๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ร้องจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้คัดค้านชดเชยรายได้ค่าผ่านทางพิเศษส่วนที่ไม่ถึงประมาณการในปี ๒๕๔๒ และปี ๒๕๔๓ ตามคำรับรองของวิศวกรอิสระพร้อมดอกเบี้ย แต่ผู้คัดค้านปฏิเสธ ผู้ร้องได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะผู้พิจารณาเพื่อไกล่เกลี่ยตามสัญญา แต่ไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ ผู้ร้องจึงยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาแล้วเห็นว่าทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ส่วนต่อขยายช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต เป็นทางที่มีลักษณะแข่งขันตามข้อ ๑๖ ของสัญญา การขยายทางดังกล่าวมีผลกระทบทำให้ปริมาณการจราจรและรายได้ค่าใช้ทางของทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด ลดลงเกินกว่าร้อยละ ๕ ถือได้ว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรง ตามนัยแห่งข้อ ๑๖ ของสัญญา คำวินิจฉัยของวิศวกรอิสระได้ปฏิบัติตามสัญญาว่าจ้างวิศวกรอิสระและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในผนวกท้ายสัญญาหมายเลข ๑๕ ในขณะที่สัญญาว่าจ้างดังกล่าวมีผลบังคับอยู่ ถือว่ามีผลถึงที่สุดและผูกพันทั้งสองฝ่าย และผู้คัดค้าน (ผู้คัดค้านในคดีนี้) ต้องจ่ายเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการไว้ตามสัญญาข้อ ๑๖ ผนวกท้ายสัญญาหมายเลข ๑๕ พร้อมดอกเบี้ยตามคำวินิจฉัยของวิศวกรอิสระ คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๘๓/๒๕๕๑ ให้ผู้คัดค้าน (ผู้คัดค้านในคดีนี้) ชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการแก่ผู้เรียกร้อง (ผู้ร้องในคดีนี้) สำหรับปี ๒๕๔๒ จำนวน ๗๓๐,๘๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย และสำหรับปี ๒๕๔๓ จำนวน ๑,๐๕๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ซึ่งผู้คัดค้านได้รับสำเนาคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการแล้ว แต่ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำชี้ขาดดังกล่าว ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้คัดค้านปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยให้ผู้คัดค้านชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดตามข้อ ๒๕.๖ ของสัญญา ของต้นเงินดังกล่าว จนถึงวันยื่นคำร้องคดีนี้รวมเป็นจำนวน ๓,๒๙๖,๗๑๕,๕๘๑.๓๔ บาท และชำระดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดตามข้อ ๒๕.๖ ของสัญญา ของค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ นับถัดจากวันที่ยื่นคำร้องคดีนี้จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ร้อง

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยให้ผู้คัดค้านชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการแก่ผู้ร้องสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๔๒

จำนวน ๗๓๐,๘๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดตามข้อ ๒๕.๖ ของสัญญา ของต้นเงินดังกล่าวนับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป และสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จำนวน ๑,๐๕๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดตามข้อ ๒๕.๖ ของสัญญา ของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาล ทั้งหมดให้แก่ผู้ร้อง

ผู้คัดค้านอุทธรณ์ว่า คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาแต่เพียงเอกสารท้ายสัญญา โดยไม่ได้พิจารณาถึงมาตรฐานของทางที่มีความแตกต่างกัน คือ ทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ ช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต ช่องการจราจรแคบกว่า มาตรฐานการรับน้ำหนักบรรทุกต่ำกว่า และมีระยะทางสั้นกว่าทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด อีกทั้ง ผู้ร้องทราบ มาโดยตลอดว่ารัฐบาลจะต้องก่อสร้างส่วนต่อขยายทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ออกไป ถึงรังสิต การที่ผู้ร้องอ้างว่าเป็นทางที่มีลักษณะแข่งขันย่อมเป็นการไม่ชอบ แม้ปริมาณ การจราจรของทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด จะลดลง ไม่ใช่ผลกระทบจากการต่อขยาย ทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต เพราะถึงแม้จะไม่มี การก่อสร้างทางยกระดับดังกล่าว ปริมาณการจราจรของทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด ก็ไม่สูงเท่ากับปริมาณการจราจรที่คาดการณ์ไว้ อีกทั้ง การพิจารณาผลกระทบจากทางที่มี ลักษณะแข่งขัน จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ๓ ประการ คือ หลักเกณฑ์มาตรฐานของทาง หลักเกณฑ์พื้นที่ใกล้เคียง และหลักเกณฑ์ผลกระทบอย่างแรง การที่วิศวกรอิสระพิจารณา เพียงเฉพาะข้อมูลที่ผู้ร้องแจ้งว่าปริมาณการจราจรทางด้านสายบางปะอิน - ปากเกร็ด ลดลงจากประมาณการเพียงอย่างเดียว การรับรองของวิศวกรอิสระจึงขัดต่อสัญญา การที่ คณะอนุญาโตตุลาการรับฟังความเห็นของวิศวกรอิสระแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่มีเอกสารใดๆ มาอ้างอิงยืนยันประกอบ ถือได้ว่าไม่ปฏิบัติตามวิธีพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการ ส่วนที่ ผู้ร้องเรียกเงินค่าชดเชยโดยนำเอารายได้ที่ประมาณการหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ๓๐ ปี มาหักออกจากรายได้ค่าผ่านทางที่เก็บได้จริง แล้วนำเอามาเป็นฐานในการเรียกร้องค่าชดเชย จึงไม่ใช่ค่าเสียหายที่แท้จริง การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยให้ผู้คัดค้านจ่ายค่าชดเชย ให้แก่ผู้ร้องจึงไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ของประชาชน นอกจากนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ช่วงอนุสรณ์ สถานแห่งชาติ - รังสิต เป็นทางแข่งขันตามข้อ ๑๖ ของสัญญา หรือไม่ คณะอนุญาโตตุลาการ ต้องพิจารณาว่าการก่อสร้างได้มาตรฐานเดียวกันหรือไม่ อยู่ในขอบเขตพื้นที่ใกล้เคียงกันหรือไม่ และก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อกันหรือไม่ และประเด็นเกี่ยวกับการขยายทาง

ดังกล่าวเป็นเหตุให้โครงการทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด มีการจราจรลดลงหรือรายได้ลดลงหรือไม่ โดยในการพิจารณาชี้ขาดคณะอนุญาโตตุลาการไม่ได้ชี้ขาดตามประเด็นข้อนี้ แต่ไปชี้ขาดตามความเห็นของวิศวกรอิสระที่กำหนดค่าชดเชยโดยถือเอาเพียงตัวเลขที่ประมาณการไว้ในผนวกท้ายสัญญาหมายเลข ๘ เป็นตัวตั้งแล้วหักออกด้วยรายได้ค่าผ่านทางพิเศษที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น การชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงเป็นการรับฟังเฉพาะความเห็นของวิศวกรอิสระที่รับรองค่าชดเชย โดยพิจารณาเฉพาะข้อมูลปริมาณการจราจรและรายได้ค่าผ่านทางพิเศษที่ประมาณการไว้ กับปริมาณการจราจรและรายได้ค่าผ่านทางพิเศษของโครงการทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ศ. ๒๕๔๓ เท่านั้น โดยไม่รับฟังพยานหลักฐานของผู้คัดค้าน อันถือได้ว่าเป็นการรับฟังข้อมูลเพียงด้านเดียว อีกทั้ง การพิจารณาว่าทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์อนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต เป็นทางแข่งขันหรือไม่ ต้องตีความตามเจตนารมณ์ของสัญญาว่าเกิดการแย่งผู้ใช้ทางออกไปจากทางพิเศษสายบางปะอิน - ปากเกร็ด หรือไม่ด้วย มิใช่กำหนดค่าเสียหายโดยนำเอาตัวเลขที่ประมาณการไว้เป็นตัวตั้งแล้วนำรายได้ที่เกิดขึ้นจริงมาหักออกเป็นผลต่างนำมากำหนดเป็นค่าชดเชย โดยไม่มีเหตุบ่งชี้ว่าเกิดผลกระทบจากทางแข่งขัน การชี้ขาดเกินทางที่มีลักษณะแข่งขันและกำหนดค่าชดเชยโดยพิจารณาเฉพาะผนวกท้ายสัญญาหมายเลข ๘ ของสัญญา ถือเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาในข้อที่เป็นสาระสำคัญ ไม่ทำการชี้ขาดตามประเด็นข้อพิพาท และเป็นคำชี้ขาดที่เกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำชี้ขาดได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ นอกจากนี้ การที่คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาว่า ทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต มีผลกระทบรุนแรงต่อปริมาณการจราจรและรายได้ค่าผ่านทางของทางด่วนสายบางปะอิน - ปากเกร็ด โดยไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา การยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการย่อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม ทั้งในด้านรายได้ของรัฐและด้านบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ จึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากความตกลงของคู่สัญญาเพื่อหาข้อยุติข้อพิพาท จึงถือเป็นสาระสำคัญอันเป็นขอบเขตอำนาจชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ เมื่อคำชี้ขาดขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นคำชี้ขาดข้อพิพาทที่ไม่สามารถระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมายการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นย่อมเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลจึงมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐

วรรคสาม (๒) (ก) หรือ (ข) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ถือเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการยอมรับหรือการบังคับตามผลของคำชี้ขาดอันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๕ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำร้องของผู้ร้อง ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้คัดค้านอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยอ้างว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ/หรือ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยยกข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสัญญา ขึ้นมาอ้างสนับสนุนข้ออุทธรณ์ดังกล่าว จึงต้องด้วยมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลปกครองสูงสุดจึงอาจรับอุทธรณ์ของผู้คัดค้านไว้พิจารณาได้ และโดยที่ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบว่าการยอมรับและการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่ นั้น ไม่ได้จำกัดแต่เพียงการตรวจสอบว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดให้ยกข้อเรียกร้องของคู่พิพาทฝ่ายที่เรียกร้อง หรือให้คู่พิพาทฝ่ายที่ถูกเรียกร้องให้ชำระเงินส่งมอบทรัพย์สิน ภาระการหรืองดเว้นภาระการ โดยสภาพแล้วขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่ เท่านั้น หากแต่ยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบเหตุผลที่คณะอนุญาโตตุลาการใช้ประกอบการจัดทำคำชี้ขาด เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยว่าการยอมรับและการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่ เพียงใด ซึ่งในคดีนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่พิพาท ที่ชี้ขาดให้ผู้คัดค้านชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการให้แก่ผู้ร้อง สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จำนวน ๗๓๐,๘๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตรากำหนดตามสัญญาข้อ ๒๕.๖ ของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป และสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จำนวน ๑,๐๕๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งดอกเบี้ยในอัตรากำหนดตามสัญญาข้อ ๒๕.๖ ของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยให้ผู้คัดค้านชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการแก่ผู้ร้องสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จำนวน ๗๓๐,๘๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย และสำหรับ

ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จำนวน ๑,๐๕๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ร้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย นอกจากนี้ การยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการนี้ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๑ แห่ง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันจะทำให้เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คู่กรณีจึงไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล แต่ผู้ร้องได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้น และผู้คัดค้านได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ จึงต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลให้คู่กรณี เนื่องจากเป็นคดีที่ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

พิพากษายืน และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้ผู้ร้องและผู้คัดค้าน

องค์คณะ นายประวิตร บุญเทียม นายมนูญ ปุญญกริยากร
นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์ นายสมชัย วัฒนการุณ นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๗/๒๕๖๒ (ประชุมใหญ่)

นายอิทธิกฤต หรืออิทธิพัทธ์ หรือมุรินทร์ หรือนิรวัฒน์ ผู้ฟ้องคดี
กิตติยามั่นคง หรือกุกเรยา โดยว่าที่พันตรี สัจจา กิตติยามั่นคง
ผู้แทนโดยชอบธรรม

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ ๑
ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ ๒
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
(มาตรา ๔๙ วรรคสอง)
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ
มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)
พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๑
วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) และมาตรา ๒๖ วรรคสาม)

การที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีซื้อหรือเวนคืนที่ดินและ
สิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืน คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิด
อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจ
ตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ
แต่ขณะที่ยื่นฟ้องข้อหานี้ต่อศาลนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังพิจารณาคำขอให้จัดซื้อที่ดิน
และสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่แล้วเสร็จ ดังนั้น ในขณะที่ผู้ฟ้องคดี
ยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดียังไม่ใช่เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะ
เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้น
การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล
เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซื้อหรือเวนคืนที่ดินพิพาท
ส่วนค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีความเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ นั้น
เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาเพิ่มค่าทดแทนจากราคาประเมิน

ทุนทรัพย์ฯ ที่ประเมินราคาไว้ตามสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเป็นเกณฑ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบตามมติดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยถูกต้องและเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว ส่วนค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน นั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโดยมิได้คำนวณจากดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างในปีที่ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและเป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๘๗๑ เลขที่ดิน ๔๑๔ (๓๑๑๒ เดิม) ตำบลบางเมือง (บางด้วน) อำเภอเมืองสมุทรปราการ (เมือง) จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ ๑๘ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ๔ ชั้นครึ่ง ที่ดินแปลงดังกล่าวถูกเวนคืนเนื้อที่ ๕.๑ ตารางวา ตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนพระประแดง - บางปะอิน - บางพลี ตอนบางพลี - บางขุนเทียน พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อเนื่องด้วย พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางพลี อำเภอเมืองสมุทรปราการ และอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางพลี - สุขสวัสดิ์ คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ในราคาตารางวาละ ๗๒,๐๐๐ บาท เนื้อที่ ๕.๑ ตารางวา เป็นจำนวน ๔๑๖,๗๕๕ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ๔ ชั้นครึ่ง อยู่ริมถนนสุขุมวิทมีราคาค่าก่อสร้างทั้งหมดไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท สิ่งปลูกสร้างเฉพาะส่วนที่ถูกเวนคืนมีราคาประมาณ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมีเนื้อที่เพียง ๑๒.๙ ตารางวา และอาคารพาณิชย์ ๔ ชั้นครึ่ง ถูกตัดส่วนหน้าลึกเข้าไปในตัวอาคารประมาณ ๔ เมตร ที่ดินและอาคารส่วนที่เหลือไม่สามารถที่จะใช้ทำประโยชน์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๗ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอเงินค่าทดแทนที่ดิน ค่ารั้งถอนค่าปลูกสร้าง และค่าทดแทนราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืนเพิ่มขึ้น และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เหลือจากการเวนคืน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาอุทธรณ์โดยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้จากตารางวาละ ๗๒,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๗๕,๐๐๐ บาท ส่วนค่าเสียหายอื่นๆ ไม่กำหนดเพิ่มให้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๘๗๑ และสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินที่ถูกเวนคืนและส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ขอให้จัดซื้อหรือเวนคืนเพิ่มอีกเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๔,๐๐๐,๗๔๕ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๔,๐๐๐,๗๔๕ บาท จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๘๗๑ ส่วนที่ถูกเวนคืนเนื้อที่ ๕.๑ ตารางวา เพิ่มขึ้นอีกเป็นเงิน ๗๖,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา นับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จ่ายเงินค่าทดแทนเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว สำหรับกรณีการกำหนดค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ๔ ชั้นครึ่ง ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การซื้อขายที่ดินบริเวณที่ดินพิพาทมีการซื้อขายกันจริงในราคาไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีคิดขึ้นเอง ปรากฏตามสัญญาจำนองที่ดินลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ ที่นำเสนอต่อศาล เพราะการจำนองที่ดินผู้ฟ้องคดีต้องชำระเงินดาวน์ให้แก่เจ้าของเดิม โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินจะคำนวณเงินกู้ให้กับผู้จำนองในวงเงินกู้จากราคาประเมินที่ดินร้อยละ ๖๐ ถึง ๘๐ ของราคาประเมินเท่านั้น สำหรับการซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซื้อขายกันในราคาที่สูงกว่าราคาประเมิน สภาพที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดถนนสุขุมวิทที่เป็นถนนเส้นใหญ่ ใกล้โรงเรียน วัด เป็นแหล่งชุมชน ค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับจึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เรียกรวมกันเป็นเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยได้จำแนกไว้ในสิ่งปลูกสร้าง รวมตัวตึกที่ตกแต่งอย่างดีทั้งหมดในส่วนแรกที่ถูกเวนคืนประมาณ ๑ ใน ๓ ของตัวตึกทั้งหมด และจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างทั้งหลายในเนื้อที่ ๑๘ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีต้องชำระเงินกู้ให้แก่ธนาคาร ก. ในราคา ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๘๐ ของยอดเงินกู้จากราคาเต็ม ๓,๘๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมต้องชำระดอกเบี้ยให้แก่ธนาคารระหว่างผ่อนชำระเงินกู้ในอัตรา

ร้อยละ ๑๘ ต่อปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมดอกเบี้ยเป็นเงิน ๔,๗๘๔,๐๐๐ บาท จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเป็นเงินจำนวนรวม ๔,๗๘๔,๐๐๐ บาท ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในส่วนที่ดินที่ถูกเวนคืน รวมเนื้อที่ทั้งแปลง จำนวน ๑๘ ตารางวา ราคาตารางวาละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๘๐๐,๐๐๐ บาท ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ๔ ชั้นครึ่ง รวมค่าเสียหายต่างๆ เป็นเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นค่าทดแทนที่ดิน และค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและค่าเสียหายต่างๆ เป็นเงินทั้งสิ้น ๗๙๙,๒๕๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔,๐๐๐,๗๔๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๔,๐๐๐,๗๔๕ บาท จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่ในเงื่อนไขที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๗ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืน แต่ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืน นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังพิจารณาคำขอให้จัดซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่แล้วเสร็จ ดังนั้น ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดียังไม่ใช่เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแต่อย่างใด ประเด็นที่สอง การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๘๗๑ เลขที่ดิน ๔๑๔ (๓๑๑๒ เดิม) ตำบลบางเมือง (บางด้วน) อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ขอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพียงใด เห็นว่า การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามพระราชกฤษฎีกา

พ.ศ. ๒๕๔๗ มีมติกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ในราคาตารางวาละ ๗๒,๐๐๐ บาท เป็นการกำหนดค่าทดแทนโดยไม่คำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นราคาประเมินในขณะที่ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นชุดใหม่ตาม พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในราคาตารางวาละ ๗๒,๐๐๐ บาท จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาทบทวนค่าทดแทนที่ดินดังกล่าว และต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่จะต้องเวนคืนจำนวนหลายแปลงมีราคาตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท ถึง ๘๐,๐๐๐ บาท เมื่อพิจารณาถึงสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว ซึ่งแม้ว่าจะมีสภาพทำเลที่ตั้งคล้ายกับที่ดินแปลงเล็กบริเวณปากซอยวัดไตรสามัคคีก็ตาม แต่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับที่ดินบริเวณดังกล่าวก็มีความเจริญแตกต่างกัน โดยจะเห็นได้จากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ประเมินราคาไว้ตามสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเป็นเกณฑ์ ซึ่งหากที่ดินแปลงใดมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สูงกว่าก็ย่อมมีความเจริญมากกว่า เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของที่ดินบริเวณปากซอยวัดไตรสามัคคีที่ดินของผู้ฟ้องคดีย่อมมีสภาพความเจริญน้อยกว่า การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน มีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นตารางวาละ ๗๕,๐๐๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กรณีจึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว และประเด็นที่ต้องพิจารณาประการสุดท้ายว่า การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นชุดใหม่ได้นำบัญชีกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์และรายการประมาณราคาค่าทดแทน

ทรัพย์สินของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นชุดเดิม ซึ่งได้คำนวณค่าทดแทน
 สิ่งปลูกสร้างจากดัชนีราคาค่าวัสดุก่อสร้างในช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ เท่ากับ ๑๓๖.๖
 ราคาสิ่งปลูกสร้างเป็นจำนวน ๔๑๖,๗๕๕ บาท มาพิจารณา กำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง
 ที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี มิใช่ดัชนีราคาค่าวัสดุก่อสร้างในช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๔๗
 ซึ่งเป็นช่วงที่ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับ
 เท่ากับ ๑๔๗.๙ การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยื่นราคาสิ่งปลูกสร้างตามดัชนีราคา
 ค่าวัสดุก่อสร้างเดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ เท่ากับ ๑๓๖.๖ ราคาสิ่งปลูกสร้างเป็นจำนวน
 ๔๑๖,๗๕๕ บาท จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเห็นควรกำหนด
 ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างตามดัชนีราคาค่าวัสดุก่อสร้างเดือนมิถุนายน ๒๕๔๗ เท่ากับ
 ๑๔๗.๙ ราคาสิ่งปลูกสร้างเป็นจำนวน ๔๓๖,๙๔๑ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทน
 สิ่งปลูกสร้างไปแล้วเป็นจำนวน ๔๑๖,๗๕๕ บาท จึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง
 ที่ถูกเวนคืนเพิ่มอีกเป็นจำนวน ๒๐,๑๘๖ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าทดแทน
 สิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ย
 เงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่
 ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วย
 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ได้วางเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนไว้กับธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม
 ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภท
 ฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป
 แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระ
 ดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยจากต้นเงิน
 จำนวน ๒๐,๑๘๖ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป
 จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะชำระเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนจนแล้วเสร็จ
 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงิน
 ค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๘๗๑ ส่วนที่ถูกเวนคืนเนื้อที่ ๕.๑ ตารางวา เพิ่มขึ้นอีก
 เป็นเงิน ๗๖,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภท
 ฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา
 นับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จ่ายเงินค่าทดแทน

เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษาแก้เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๒๐,๑๘๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา นับตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระจนแล้วเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้แก้ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ นายไพบุลย์ เสียงก้อง นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายพรชัย มั่นศิริเพ็ญ นางมณีวรรณ พรหมน้อย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๒๗/๒๕๖๒ (ประชุมใหญ่)

นางเบญจมาศ กั้นพรรค

ผู้ฟ้องคดี

ผู้อำนวยการเขตคลองสามวา

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช ๒๕๕๗ (มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง)

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ (ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๘๗ และ มาตรา ๑๓๙๐)

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๖๙ (๑))

ถนนพิพาทเป็นสาธารณูปโภคที่บริษัท น. ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินประเภทถนน จึงตกเป็นภาระจำยอมแก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิในภาระจำยอมและมีสิทธิใช้ถนนดังกล่าวสัญจรได้ แม้ต่อมาจะได้มีการโอนถนนดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก็ยังคงมีสิทธิใช้ถนนพิพาทได้เช่นเดิม แต่ไม่มีสิทธิที่จะหวงกั้นถนนดังกล่าวไว้ใช้เฉพาะในหมู่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยมิให้ประชาชนทั่วไปใช้ถนนพิพาทได้ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นเจ้าของราวเหล็ก (คั่นกระดก) ที่ติดตั้งปิดกั้นบนถนนพิพาท และเป็นอุปสรรคแก่ประชาชนที่จะใช้ถนนพิพาท ซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาถนนพิพาท อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ย่อมมีอำนาจรื้อถอนราวเหล็กดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๖๙ (๑) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดย พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ คำสั่งให้รื้อถอนราวเหล็ก (คั่นกระดก) จึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ เจ้าหน้าที่โยธา สำนักงานเขตคลองสามวา กับพวก ได้เข้าไปในหมู่บ้าน ส. ผังด้านติดซอยพระยาสุเรนทร์ ๔๐ และได้ติดป้ายว่าจะรื้อถอนคันกระดกที่ใช้ปิดทางเข้าออก ด้านข้างซอย ๔๐ เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนขอให้เปิดทางสัญจร โดยอ้างว่าโครงการได้ยกให้เป็นทางสาธารณะ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า บริเวณถนนซอยที่มีการร้องเรียนคัดค้านการปิดดังกล่าวได้ยกให้เป็นทางสาธารณะแล้ว ตามหลักฐานเกณฑ์ที่ดินเลขที่ ๓๙๑๑๖ เลขที่ดิน ๗๖๐ ซึ่งบริษัท ส. ได้โอนเป็นถนนสาธารณะประโยชน์ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ไม่มีการสอบถามผู้อยู่อาศัย ปิดกั้นข้อมูลข่าวสารโดยไม่สนใจผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนคันกระดกที่ปิดทางเข้าออก ถนนหมู่บ้าน ส. ด้านติดซอยพระยาสุเรนทร์ ๔๐ ออก

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักงานเขตคลองสามวา ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ให้รื้อถอนคันกระดกหรือราวเหล็กที่ปิดกั้นถนนด้านซอยพระยาสุเรนทร์ ๔๐

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เมื่อบริษัท ส. ได้จดทะเบียนโอนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๑๑๖ ในส่วนที่เหลือจากการจัดสรรและเป็นถนนภายในโครงการ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๘๐ ตารางวา ให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๒ ถนนภายในโครงการดังกล่าว จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้สอยร่วมกันมิใช่ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรของหมู่บ้าน ส. อีกต่อไป ผู้ใดจะกีดกันเป็นประโยชน์ส่วนตนมิได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะ คือ ถนนดังกล่าวตามมาตรา ๖๙ (๑) มาตรา ๘๙ (๑๐) มาตรา ๙๐ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้น การที่ถนนดังกล่าวมีคันกระดกปิดเปิด ขวางถนนด้านที่ติดกับซอยพระยาสุเรนทร์ ๔๐ ซึ่งคันกระดกปิดเปิดนั้น มีลักษณะเป็นส่วนควบกับถนนซึ่งยกให้เป็นสาธารณะ ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเดือดร้อน ไม่สามารถใช้ถนนดังกล่าวอย่างปกติเช่นสาธารณะทั่วไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรื้อถอน

คั่นกระดกปิดเปิดดังกล่าวได้ ประกอบกับการรื้อถอนคั่นกระดก หรือรื้อราวเหล็กดังกล่าวนั้น ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ตามปกติสุขของผู้ฟ้องคดี และผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้าน ส. ที่เคยมีมาแต่เดิมแต่อย่างไร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้บุคคลทั่วไปทราบว่ามีคำสั่งจำเป็นต้องรื้อถอนคั่นกระดกปิดเปิด ซึ่งปิดกั้นถนนสาธารณะ สำหรับประชาชนใช้สอยร่วมกันโดยจะทำการรื้อถอนต่อไปนั้น จึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแก่ประชาชนและสังคมแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ถนนพิพาทในหมู่บ้าน ส. ซึ่งเป็นทางที่ออกสู่ซอยพระยาสุเรนทร์ ๔๐ เป็นสาธารณูปโภคที่บริษัท น. ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินประเภทถนน ถนนดังกล่าวจึงตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยอมเป็นผู้ทรงสิทธิในภาระจำยอมและมีสิทธิใช้ถนนพิพาทสัญญาได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบริษัท น. ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในถนนดังกล่าวแต่อย่างไร ตามมาตรา ๑๓๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งมีสิทธิที่จะเรียกให้บริษัท น. งดเว้นจะกระทำการใดๆ ที่เป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก ตามมาตรา ๑๓๙๐ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน แต่สิทธิดังกล่าวของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหาได้รวมถึงสิทธิที่จะหวงห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินหรือบุคคลอื่นที่ผู้จัดสรรที่ดินอนุญาตให้ใช้ถนนภาระจำยอมสัญญาด้วยไม่แม้ต่อมา บริษัท น. จะได้จะทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในถนนภาระจำยอมให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ การที่บริษัท น. จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในถนนพิพาทให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ และกรุงเทพมหานครเป็นผู้ใช้เงินงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เข้าไปดูแลปรับปรุงท่อระบายน้ำ ซ่อมแซมถนนที่ขรุขระ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยังคงมีสิทธิใช้ถนนพิพาทในลักษณะที่เป็นทางสาธารณประโยชน์เหมือนดังเช่นปกติไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมประโยชน์ที่จะใช้ถนน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะหวงห้ามถนนพิพาทไว้ใช้ประโยชน์แต่เฉพาะในหมู่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและห้ามมิให้ประชาชนโดยทั่วไปใช้ถนนพิพาทด้วย เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นเจ้าของราวเหล็ก (คั่นกระดก) ที่ติดตั้งปิดกั้นบนถนนพิพาท และเป็นอุปสรรคแก่การที่ประชาชนโดยทั่วไปจะใช้ถนนพิพาทซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ ผู้อำนวยการเขตคลองสามวาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันถนนพิพาทอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ย่อมมีอำนาจที่จะรื้อถอนราวเหล็กดังกล่าวออกไปให้พ้นถนนสาธารณประโยชน์ได้

ตามมาตรา ๖๙ (๑) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้รื้อถอนราวเหล็ก (คั่นกระดก) ที่ปิดกั้นถนนภายในหมู่บ้าน ส. ด้านเชื่อมต่อซอยพระยาสุเรนทร์ ๔๐ ตามประกาศสำนักงานเขตคลองสามวา ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักงานเขตคลองสามวา ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ให้รื้อถอนคั่นกระดกหรือราวเหล็กที่ปิดกั้นถนนด้าน ซอยพระยาสุเรนทร์ ๔๐ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้อง

องค์คณะ นายสมชัย วัฒนการุณ นายนพดล เสงเจริญ นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์
นายประวิตร บุญเทียม นายสมชาย เอ็มโอช

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓๙-๙๔๐/๒๕๖๒ (ประชุมใหญ่)

นายอัครคุณย์ อินทรประเสริฐ ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายประสงค์ เปริดพริ้ง ที่ ๒

นายวิทย์ เข้มแถมเกษ ที่ ๓

กรมศุลกากร ที่ ๑

อธิบดีกรมศุลกากร ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔๒) พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓๐) ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ (ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๑ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ และข้อ ๐๘ ๐๕ ๑๔) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง)

คดีนี้การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนที่ พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับ จึงต้องแยกพิจารณาเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นสารบัญญัติ ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำละเมิด ส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติใน พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะพิจารณาสั่งการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาพิจารณา แม้การกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายตรวจศุลกากรไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จนเป็นเหตุให้ผู้ส่งออกกระทำการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร กรณีจึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อกรมศุลกากร อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ แต่ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากการที่กรมศุลกากรไม่วางระบบตรวจสอบให้รัดกุม จึงต้องหักส่วนความรับผิดจากความบกพร่องและระบบการดำเนินงานดังกล่าวออกด้วย ตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔๔๒ และมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และเมื่อนายตรวจศุลกากรเป็นผู้มีความรับผิดชอบมากกว่าศุลกากรักษ์ เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการตรวจสินค้าและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ส่วนศุลกากรักษ์ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของนายตรวจศุลกากรและเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนสุดท้าย ดังนั้น คำสั่งในส่วนที่ให้นายตรวจศุลกากรกับศุลกากรักษ์ รับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และในส่วนที่ให้นายตรวจศุลกากรรับผิดชอบเกินกว่าที่ศาลปรับลด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรายบริษัท อ. ทุจริติในการส่งออกเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร คณะกรรมการดังกล่าวตรวจสอบแล้วพบว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและศุลกากรักษ์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักบริหารและพัฒนาบุคคลจึงมีหนังสือถึงผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า มีนายตรวจศุลกากรและศุลกากรักษ์ที่ต้องรับผิดอีก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบร่วมกับนาย พ. เป็นเงินจำนวน ๓๔,๘๔๔.๑๖ บาท และรับผิดชอบร่วมกับนาย ส. เป็นเงินจำนวน ๓๔,๘๐๙.๓๑ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบร่วมกับนาย ฉ. เป็นเงินจำนวน ๓๑,๑๗๑.๕๘ บาท และรับผิดชอบร่วมกับนาย ภ. เป็นเงินจำนวน ๑๙๔,๔๒๓.๒๑ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบร่วมกับนาย จ. เป็นเงินจำนวน ๒๑๐,๑๗๙.๕๖ บาท และรับผิดชอบร่วมกับ ก. เป็นเงินจำนวน ๒๘๖,๐๙๓.๘๘ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นด้วยกับคำสั่งและการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รายบริษัท อ. ตามคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และคำสั่งอื่นใดที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รายบริษัท อ.

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบร่วมกับนาย พ. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๒๐,๙๐๖.๔๙ บาท และรับผิดชอบร่วมกับนาย ส. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๒๐,๘๘๕.๕๘ บาท เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบร่วมกับนาย ฉ. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๑๘,๗๐๒.๙๔ บาท และรับผิดชอบร่วมกับนาย ภ. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๑๑๖,๖๕๓.๙๒ บาท และเฉพาะส่วนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบร่วมกับนาย จ. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๑๒๖,๑๐๗.๗๓ บาท และรับผิดชอบร่วมกับนาย ก. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๑๗๑,๖๕๖.๓๒ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่ง คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามโดยเชื่อเพียงคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ไม่ตรวจสอบพยานหลักฐานที่อ้างว่ามีการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรโดยสอดแทรกบัญชีสินค้าสำหรับเรืออันเป็นเท็จ โดยใช้หมายเลขคอนเทนเนอร์ของผู้ส่งออกรายอื่นที่ส่งออกจริงมาสำแดงไว้ในใบขนสินค้าขาออกนั้นจริงหรือไม่ ทั้งที่ในสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและสำนวนคดีไม่มีหลักฐานแสดงว่าผู้ส่งออกได้กระทำการดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย ทั้งในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่คดีนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่เคยแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบก่อนที่จะทำการสอบสวนข้อเท็จจริง จึงขัดต่อกฎหมาย ทั้งยังปรากฏว่าปริมาณงานมีจำนวนมากเกินกว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติได้ จึงเป็นการพันวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ ของประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ โดยขณะเกิดเหตุนี้ปริมาณการส่งออกสินค้าของผู้ส่งออกสินค้ามีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากรัฐบาลขณะนั้นและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนโยบายส่งเสริมการส่งออก เห็นได้ว่า ปัญหาการตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์มิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่เกิดจากการกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักแห่งความได้สัดส่วน กระทั่งถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ทั้งไม่สามารถ

ที่จะหยุดยั้งการทุจริตการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรในการส่งออกสินค้าให้สัมฤทธิ์ผลได้นอกจากนี้ ยังได้มีคำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๒๓๙/๒๕๔๖ ให้ยกเว้นการตรวจสินค้าทุกใบขนสินค้าขาออก เป็นการยืนยันรับทราบปัญหาและไม่คัดค้านในการปฏิบัติหน้าที่ใช้วิธีการสุ่มตรวจของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรดังกล่าวจึงไม่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสามในขั้นตอนการตรวจและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ด้วย อีกทั้ง มีการฝ่าฝืนการโอนบัตรภาษี อันเป็นการฝ่าฝืนต่อ พ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ ทำให้บัตรภาษีอากรมีผลเป็นโมฆะ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีบริษัท อ. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดรายงานผลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและศุลกากรักษ์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น ผู้อำนวยการสำนักบริหารและพัฒนาบุคคลมีหนังสือถึงผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบร่วมกับนาย พ. เป็นเงินจำนวน ๓๔,๘๔๔.๑๖ บาท และรับผิดชอบร่วมกับนาย ส. เป็นเงินจำนวน ๓๔,๘๐๙.๓๑ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบร่วมกับนาย ฉ. เป็นเงินจำนวน ๓๑,๑๗๑.๕๘ บาท และรับผิดชอบร่วมกับนาย ภ. เป็นเงินจำนวน ๑๙๔,๔๒๓.๒๑ บาท

ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบร่วมกับนาย จ. เป็นเงินจำนวน ๒๑๐,๑๗๙.๕๖ บาท และรับผิดชอบร่วมกับนาย ก. เป็นเงินจำนวน ๒๘๖,๐๙๓.๘๘ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการออกคำสั่งภายหลังจากที่ได้มีการส่งสำนวนการสอบสวนวามรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบแล้ว กระบวนการในการออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามข้อ ๑๗ ของระเบียบดังกล่าว นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นต้องชดใช้ โดยเมื่อพิจารณารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ กรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ปรากฏว่า คณะกรรมการดังกล่าวได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไปให้ถ้อยคำในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการดังกล่าว โดยชี้แจงถึงขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติและผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้การยอมรับว่าเป็นผู้ตรวจสอบลอยใบขนสินค้าขาออกตามที่ปรากฏในคำสั่งกรมศุลกากรลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ กรณีจึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบถึงฐานะของตน โดยเป็นไปตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๐ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเห็นว่าคณะกรรมการดังกล่าวได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสามชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอแล้ว กระบวนการในการออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมายแล้ว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายตรวจศุลกากรโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อกำหนดในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ และคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๐ ตลอดจนคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๑ นั้น รับฟังได้ว่า นายตรวจศุลกากรมีหน้าที่ตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์และมีหน้าที่ควบคุมศุลกากรกำกับดวงตรา

กศก. หรือร้อยแถบเหล็กที่ประตูคอนเทนเนอร์ เพื่อให้การตรวจปล่อยสินค้าขาออกเป็นไปด้วยความรอบคอบถูกต้องและป้องกันการเปลี่ยนแปลงสินค้าขาออกที่บรรจุเข้าคอนเทนเนอร์แล้ว ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนายตรวจศุลกากรต้องถือปฏิบัติตามข้อกำหนดในระเบียบข้างต้น โดยการเปิดตรวจทุกใบขนสินค้าขาออกตามจำนวนหีบห่อที่กำหนดไว้ อันเป็นขั้นตอนสำคัญในการตรวจปล่อยสินค้าขาออกว่าถูกต้องตามที่ผู้ส่งออกสินค้าสำแดงไว้ในใบขนสินค้าขาออกหรือไม่ และได้บรรจุเข้าคอนเทนเนอร์จริง คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามดำรงตำแหน่งนายตรวจศุลกากรได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกเข้าคอนเทนเนอร์ รายบริษัท อ. มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสินค้าของบริษัทดังกล่าวตามข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๑ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ และข้อ ๐๘ ๐๕ ๑๔ ของประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๕๑/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องทำการตรวจสอบสินค้าว่าตรงตามสำแดงไว้ในใบขนสินค้าขาออกและเอกสารประกอบการส่งออกหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าดังกล่าวตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว แต่เมื่อตรวจสอบปรากฏว่าไม่พบสินค้าของรายบริษัท อ. ตามที่ระบุไว้ในใบขนสินค้าขาออกและรายละเอียดของสินค้าไม่ตรงตามสำแดงไว้ในใบขนสินค้าขาออกของบริษัทดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อไม่มีรายการสินค้าปรากฏตามที่ระบุไว้ในใบขนสินค้าขาออกที่ได้ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือว่าบริษัท อ. มิได้ส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักรจริง แต่การที่บริษัทดังกล่าวนั้นได้นำสำเนาใบขนสินค้าขาออกฉบับมุลมน้ำเงินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามลงลายมือชื่อรับรองไว้เป็นหลักฐานสำคัญในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งบัตรภาษีที่ออกโดยใช้ใบขนสินค้าขาออกที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้ตรวจปล่อยสินค้าได้มีการวางฎีกาเบิกจ่ายแล้วทุกฉบับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ่ายเงินชดเชยค่าภาษีอากรให้แก่บริษัทดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๑,๒๕๘,๐๑๒.๔๖ บาท กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายตรวจศุลกากร ผู้ทำการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกเข้าคอนเทนเนอร์ รายบริษัท อ. ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ ของประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ จนเป็นเหตุให้ผู้ส่งออกอาศัยเอกสารจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามมาใช้ในการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสังกัด การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงใด ศาลปกครองสูงสุดโดยมติของที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การถือการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ จะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกส่วนที่เป็นสารบัญญัติ คือ ส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดสิทธิ หรือก่อให้เกิดความรับผิด ขอบเขตของสิทธิที่เกิด หรือขอบเขตของความรับผิดที่เกิด ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิด ส่วนที่สอง ส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ คือ ส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข วิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้จะไม่มีผลกระทบต่อสาระหรือขอบเขตของสิทธิ หรือความรับผิดของผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถนำบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวตามที่บัญญัติใน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการใช้สิทธิหรือใช้อำนาจเช่นว่านั้นมาใช้ได้ แม้ว่า การกระทำละเมิดจะได้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็ตาม เมื่อการกระทำละเมิดในคดีนี้เป็นกรณีที่ได้มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับ ในส่วนของความรับผิดในทางละเมิดซึ่งเป็นสารบัญญัติจึงต้องพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในขณะที่เกิดเหตุในคดีนี้ ปริมาณการส่งออกสินค้าของผู้ส่งออกสินค้าโดยรวมมีจำนวนมาก เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนโยบายส่งเสริมการส่งออกโดยรัฐได้ให้นโยบายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องอำนวยความสะดวกในการดำเนินพิธีการศุลกากรให้แก่ผู้ส่งออก เพื่อให้ผู้ส่งออกได้รับความสะดวกโดยหวังให้มีปริมาณการส่งออกมากขึ้นเพื่อนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรอันเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ แต่อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่จะอำนวยความสะดวกตามนโยบายดังกล่าวมีจำนวนน้อยจนไม่สามารถเทียบเป็นสัดส่วนกับปริมาณงานที่เข้ามาได้ กรณีจึงเชื่อได้ว่า ปัญหาที่ทำให้เกิดช่องทางทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรส่วนหนึ่งมาจากปริมาณงานที่มากแต่อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานของรัฐมีภาระหน้าที่ที่จะต้องวางระบบตรวจสอบให้รัดกุมยิ่งขึ้นเพื่อเป็นการตรวจสอบและป้องปรามมิให้มีการสำแดงเท็จหรือยื่นคำขอชดเชยค่าภาษีอากรอันเป็นเท็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถแก้ปัญหาในเชิงระบบ

การดำเนินงานโดยรวมได้ ดังนั้น มูลคดีละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้จึงเกิดจากความบกพร่องและระบบการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย กรณีจึงต้องหักส่วนความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องและระบบการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔๔๒ และมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง คงเหลือจำนวนที่จะต้องนำมาพิจารณาส่วนแห่งความรับผิดชอบร้อยละ ๕๐ แต่โดยที่เหตุละเมิดในคดีนี้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนายตรวจสุกลการและเจ้าหน้าที่ศุลกากรักษ์ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำแล้ว เห็นว่า นายตรวจสุกลการและเจ้าหน้าที่ศุลกากรักษ์เป็นเจ้าหน้าที่คนละตำแหน่งต่างมีความรับผิดชอบในหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยนายตรวจสุกลการเป็นผู้ทำการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกเข้าคอนเทนเนอร์จึงมีความรับผิดชอบมากกว่าศุลกากรักษ์ เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการตรวจสินค้าและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ส่วนศุลกากรักษ์ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของนายตรวจสุกลการและเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนสุดท้ายในการร้อยดวงตราตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ที่ประตูคอนเทนเนอร์ ดังนั้น เมื่อพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดในกรณีดังกล่าว นายตรวจสุกลการจึงมีมากกว่าศุลกากรักษ์ โดยเห็นว่า นายตรวจสุกลการจะต้องรับผิดชอบร้อยละ ๗๐ ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดชอบในร้อยละ ๕๐ หลังจากหักความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ส่วนศุลกากรักษ์ต้องรับผิดชอบร้อยละ ๓๐ ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดชอบในร้อยละ ๕๐ หลังจากหักความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบมูลค่าความเสียหายตามใบขนสินค้าขาออกที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าจำนวน ๒ ฉบับ รวมเป็นความเสียหายทั้งสิ้น ๖๙,๖๕๓.๔๗ บาท ทั้งนี้ เมื่อหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และเมื่อได้กำหนดสัดส่วนให้นายตรวจสุกลการต้องรับผิดชอบร้อยละ ๗๐ ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดชอบในร้อยละ ๕๐ หลังจากหักความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบรวมเป็นเงินจำนวน ๒๔,๓๗๘.๗๑ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าจำนวน ๖ ฉบับ รวมเป็นความเสียหายทั้งสิ้น ๒๒๕,๕๙๔.๗๙ บาท ทั้งนี้ เมื่อหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และเมื่อได้กำหนดสัดส่วนให้นายตรวจสุกลการต้องรับผิดชอบร้อยละ ๗๐

ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดในร้อยละ ๕๐ หลังจากหักความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดรวมเป็นเงินจำนวน ๗๘,๙๕๘.๑๘ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าจำนวน ๒๒ ฉบับ รวมเป็นความเสียหายทั้งสิ้น ๔๙๖,๒๗๓.๔๔ บาท ทั้งนี้ เมื่อหักส่วนความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเมื่อได้กำหนดสัดส่วนให้นายตรวจศุลกากรต้องรับผิดร้อยละ ๗๐ ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดในร้อยละ ๕๐ หลังจากหักความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องรับผิดรวมเป็นเงินจำนวน ๑๗๓,๖๙๕.๗๐ บาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายตรวจศุลกากรรับผิดร่วมกับนาย พ. ในฐานะศุลกากรักษ์ รับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๔,๘๔๔.๑๖ บาท และรับผิดร่วมกับนาย ส. ในฐานะศุลกากรักษ์ รับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๔,๘๐๙.๓๑ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายตรวจศุลกากรรับผิดร่วมกับนาย ฉ. ในฐานะศุลกากรักษ์ รับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๑,๑๗๑.๕๘ บาท และรับผิดร่วมกับนาย ภ. ในฐานะศุลกากรักษ์ รับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๑๙๔,๔๒๓.๒๑ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะนายตรวจศุลกากรรับผิดร่วมกับนาย จ. ในฐานะศุลกากรักษ์ รับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒๑๐,๑๗๙.๕๖ บาท และรับผิดร่วมกับนาย ก. ในฐานะศุลกากรักษ์ รับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒๘๖,๐๙๓.๘๘ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการชดใช้เงินคืนหรือสามารถบังคับชำระหนี้เป็นจำนวนเท่าใดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็จำต้องนำเงินดังกล่าวที่ได้รับมาหักหรือคืนตามส่วนแห่งความรับผิดในคดีนี้ด้วย

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดร่วมกับนาย พ. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๒๐,๙๐๖.๔๙ บาท และรับผิดร่วมกับนาย ส. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๒๐,๘๘๕.๕๘ บาท เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดร่วมกับนาย ฉ. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๑๘,๗๐๒.๙๔ บาท และรับผิดร่วมกับนาย ภ. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๑๑๖,๖๕๓.๙๒ บาท และเฉพาะส่วนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดร่วมกับนาย จ. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๑๒๖,๑๐๗.๗๓ บาท และรับผิดร่วมกับนาย ก. เป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๑๗๑,๖๕๖.๓๒ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้ เป็นให้เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากร ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๒๔,๓๗๘.๗๑ บาท ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๗๘,๙๕๘.๑๘ บาท และในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๑๗๓,๖๙๕.๗๐ บาท โดยมีข้อสังเกตว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการชดใช้เงินคืนหรือสามารถบังคับชำระหนี้จากผู้ได้รับเงินชดเชยค่าภาษีอากรหรือผู้รับโอนบัตรภาษีเป็นจำนวนเงินเท่าใด ให้นำจำนวนเงินดังกล่าวมาหักหรือคืนตามส่วนแห่งความรับผิดชอบแล้วแต่กรณีให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ นายไพฑูรย์ เสียงก้อง นายสุชาติ มงคลเลิศพล นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ นางมณีวรรณ พรหมน้อย
