



**สรุปหลักปฏิบัติราชการ  
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับ  
ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงาน  
ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

**สำนักงานศาลปกครอง**

---

ตุลาคม ๒๕๕๗

สรุปหลักปฏิบัติราชการ  
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับ  
ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงาน  
ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำนักงานศาลปกครอง

ตุลาคม ๒๕๕๙

## คำนำ

ตามที่สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นการสรุปแบบรายปีเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดินไปแล้วนั้น สำนักงานศาลปกครองได้พิจารณาเห็นว่า หากสำนักงานได้ศึกษารวบรวมเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการแบบเฉพาะเรื่องขึ้น ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะเจาะจงในข้อพิพาทประเภทต่างๆ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัย การบริหารงานบุคคลภาครัฐ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ เพื่อการเผยแพร่แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วน่าจะทำให้การทำความเข้าใจในหลักปฏิบัติราชการดังกล่าวก็ดี หรือการนำหลักปฏิบัติราชการดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานหรือในการบริหารราชการก็ดี เป็นไปด้วยความเข้าใจและสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับการจัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการเฉพาะเรื่องฉบับนี้เป็นการสรุปหลักปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘

ในการนี้ สำนักงานศาลปกครองหวังว่า เอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการฉบับนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดการบริหารราชการที่ดีอันจะมีผลเป็นการลดข้อพิพาททางปกครองลงได้ตามสมควร

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

## สารบัญ

	หน้า
<b>๑. หลักปฏิบัติราชการจากคดีละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)</b>	<b>๑</b>
๑.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๒
(๑) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการคืนของกลางในคดีอาญา	๒
(๒) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	๕
(๓) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการดำเนินการของผู้รับจ้างตามสัญญาทางปกครอง	๖
(๔) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการพัสดุ	๗
(๕) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	๑๐
๑.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น	๑๑
(๑) การกระทำละเมิดจากการมีคำสั่งยกเลิกการแข่งขันเสนอราคา	๑๑
(๒) การกระทำละเมิดจากการออกคำสั่งโดยใช้หลักเกณฑ์ตามระเบียบฉบับเดิมซึ่งถูกยกเลิกไปก่อนแล้ว	๑๕
๑.๓ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร	๑๖
๑.๓.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๑๕
(๑) การกระทำละเมิดจากการไม่ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด	๑๗
(๒) การกระทำละเมิดจากการไม่กำหนดมาตรการในการรักษาสิ่งแวดล้อม	๑๘
(๓) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการไม่วินิจฉัยสั่งการตามข้อร้องเรียนของราษฎร	๑๙
๑.๓.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร	๒๐
(๑) การกระทำละเมิดจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด	๒๑

(๒) การกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร	๒๓
(๓) การกระทำละเมิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุฯ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร	๒๔
<b>๒. หลักปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ</b>	๒๖
๒.๑ หลักปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒๖
(๑) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมาย	๒๗
(๒) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด	๒๘
(๓) การออกคำสั่งให้ผู้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๓๐
๒.๒ หลักปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๓๑
(๑) หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการออกใบรับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๓๒
(๒) หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๓๓

**หลักปฏิบัติราชการ**  
**จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับ**  
**ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๔๘ สำนักงานศาลปกครองมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการที่ดีที่ได้จากคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ หลักปฏิบัติราชการจากคดีละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหลักปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๒</sup> และ (๒)<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

**๑. หลักปฏิบัติราชการจากคดีละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)**

หลักปฏิบัติราชการจากคดีละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) นั้น อาจแบ่งหัวข้อการนำเสนอออกได้เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง และการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลย

---

<sup>๑-๓</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

### ๑.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หมายถึง การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด หรือทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจ หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ฯลฯ ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้เสียหายย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นการใด<sup>๕</sup> ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอันเกี่ยวกับคดีพิพาทในลักษณะดังที่กล่าวข้างต้น อาจสรุปหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ ได้ดังนี้

#### (๑) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการคืนของกลางในคดีอาญา

(๑.๑) หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องคืนของกลางที่ไม่ใช่ทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิดให้แก่เจ้าของทรัพย์สินเมื่อพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาอันเป็นคดีที่มีการยึดทรัพย์สินดังกล่าวไว้ในคดี

ในคดีที่พนักงานสอบสวนจับกุมผู้ฟ้องคดีในข้อหาไม้เครื่องเลื่อยโซ่ ผิดกฎหมายไว้ในครอบครอง และยึดเครื่องเลื่อยโซ่ส่งมอบให้ด่านศุลกากรเป็นผู้เก็บรักษาไว้ ต่อมาพนักงานอัยการพิจารณาแล้วมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีและให้คืนของกลาง แต่ด่านศุลกากรปฏิเสธที่จะคืนของกลาง โดยอ้างว่าเป็นของต้องห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักรอันเป็นการ

<sup>๕</sup> สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๑๓-๑๔.

ฝ่าฝืนมาตรา ๒๗<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งมาตรา ๑๗<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๙) พุทธศักราช ๒๔๘๒ บัญญัติให้รับโดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลใดจะต้องได้รับโทษหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีและของกลางที่ยึดไว้ในคดีมิใช่ทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิด ด้านศุลกากรจึงมีหน้าที่ต้องคืนของกลางดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่ไม่ยอมคืนของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้คืนของกลางเครื่องเลื่อยโซ่ดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิได้พิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙/๒๕๕๗)

(๑.๒) พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องคืนทรัพย์สินที่เก็บรักษาไว้ในฐานะที่เป็นของกลางอย่างอื่นที่ไม่ใช่ของกลางในคดีอาญาให้แก่ผู้ที่มีสิทธิควรได้รับคืนตามข้อบังคับการเก็บรักษาของกลาง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี การปฏิเสธการคืนของกลางให้แก่ผู้ที่มีสิทธิควรได้รับคืนเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบอันเป็นการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต่อบุคคล

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙

มาตรา ๒๗ ผู้ใดนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษี หรือของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม หรือที่ยังมิได้ผ่านศุลกากรโดยถูกต้องเข้ามาในพระราชอาณาจักไทยก็ดี หรือส่ง หรือพาของเช่นว่านี้ออกไปนอกพระราชอาณาจักก็ดี หรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ ในการนำของเช่นว่านี้เข้ามาหรือส่งออกไปก็ดี หรือย้ายถอนไป หรือช่วยเหลือให้ย้ายถอนไปซึ่งของดังกล่าวนั้นจากเรือกำปั่น ท่าเทียบเรือ โรงเก็บสินค้า คลังสินค้าที่มั่นคง หรือโรงเก็บของโดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือให้ที่อาศัยเก็บ หรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นว่านี้ หรือยอม หรือจัดให้ผู้อื่นทำการเช่นว่านี้ก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการขนหรือย้ายถอนหรือกระทำการอย่างใดแก่ของเช่นว่านี้ก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษีศุลกากร หรือในการหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงบทกฎหมายและข้อจำกัดใดๆ อันเกี่ยวแก่การนำของเข้าส่งของออก ขนของขึ้น เก็บของในคลังสินค้า และการส่งมอบของโดยเจตนาจะฉ้อค่าภาษีของรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่จะต้องเสียสำหรับของนั้นๆ ก็ดี หรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่ของนั้นๆก็ดี สำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๙) พุทธศักราช ๒๔๘๒

มาตรา ๑๗ ของใดๆ อันเนื่องด้วยความผิดตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ประกอบด้วยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๙) พุทธศักราช ๒๔๘๒ ท่านให้รับเสียสิ้นโดยมิพักต้องคำนึงว่าบุคคลผู้ใดจะต้องรับโทษหรือไม่



## ดังกล่าว และการนำของกลางออกขายทอดตลาดโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลข้างต้นเช่นเดียวกัน

ในคดีที่พนักงานสอบสวนเก็บรักษารถยนต์คันที่เกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำ โดยไม่มีผู้ใดอยู่ในที่เกิดเหตุ และไม่มีคู่มือผู้ขายได้ได้รับความเสียหายไว้เป็นของกลางอย่างอื่น ไม่ใช่ของกลางในคดีอาญา และปฏิเสธการคืนรถยนต์คันดังกล่าวให้แก่ผู้ค้าประกันการเช่าซื้อรถยนต์คันนั้น โดยอ้างว่าผู้ค้าประกันการเช่าซื้อ ไม่ใช่ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในรถยนต์ และต่อมาพนักงานสอบสวนได้นำรถยนต์คันดังกล่าวออกขายทอดตลาด โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการเก็บรักษาของกลาง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ และประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ บทที่ ๙ ข้อ ๕<sup>๓</sup> และข้อ ๑๑<sup>๓๔</sup> นั้น ศาลปกครองสูงสุด **วินิจฉัยว่า** ความรับผิดของผู้ค้าประกันตามสัญญาจะเกิดขึ้นเมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เช่าซื้อผิดนัดชำระค่าเช่าซื้อรถยนต์คันพิพาทตั้งแต่งวดที่ ๖ ต้องถือว่าผู้ค้าประกันการเช่าซื้อรถยนต์คันดังกล่าวอยู่ในฐานะเป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในทันทีที่ผู้เช่าซื้อผิดนัดชำระหนี้ ผู้ค้าประกันฯ จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรถยนต์คันดังกล่าวโดยตรง และโดยที่รถยนต์คันที่ประสบอุบัติเหตุซึ่งพนักงานสอบสวนเก็บรักษาไว้เป็นกรณีที่ไม่มีคู่มือผู้ขายได้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นของกลางอย่างอื่นที่ไม่ใช่ของกลางในคดีอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องคืนให้แก่ผู้ที่มีสิทธิควรได้รับคืน ซึ่งได้แก่ ผู้เช่าซื้อ ผู้ให้เช่าซื้อ รวมถึงผู้ค้าประกันฯ ในกรณีนี้ด้วยซึ่งสมควรได้รับมอบรถยนต์กลับคืนเพื่อนำไปซ่อมแซมส่งมอบคืนให้แก่ผู้ให้เช่าซื้อต่อไป ดังนั้น การที่พนักงาน

<sup>๓๓</sup> ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ บทที่ ๙

ข้อ ๕ เมื่อพนักงานสอบสวนได้ประกาศหาเจ้าของ หรือผู้มีสิทธิรับรถคืนครบกำหนด ๖ เดือน นับแต่วันยึดรถแล้ว และพนักงานสอบสวนเห็นว่ารถของกลางนั้นหากหนองงูเข้าไว้จะเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนกับค่าของทรัพย์สินและไม่เป็นประโยชน์ในการพิสูจน์ทางคดีต่อไป ก็ให้เสนอต่อผู้มีอำนาจอนุมัติขายทอดตลาดดำเนินการขายทอดตลาดตามข้อ ๑๕ แต่ก่อนจะขายทอดตลาด พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการตามข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ แล้ว

ในกรณีที่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์รถของกลาง และเมื่อคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ให้พนักงานสอบสวนรอฟังผลการพิจารณาของศาลก่อนแล้วจึงจะดำเนินการตามข้อบังคับนี้ต่อไป

ข้อ ๑๑ เมื่อได้ประกาศหาเจ้าของหรือผู้มีสิทธิตามข้อ ๓ ข้อ ๔ ข้อ ๕ และดำเนินการตามข้อ ๙ แล้ว ไม่มีบุคคลใดมาแสดงความเป็นเจ้าของรถของกลางดังกล่าว ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้มีอำนาจอนุมัติขายทอดตลาดดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๑.๒ สำหรับในจังหวัดอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานคร ให้ถือปฏิบัติตามข้อบังคับการเก็บรักษาของกลาง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ ส่วนที่ ๓ หมวด ๑ ว่าด้วยวิธีการขายทอดตลาด

สอบสวนปฏิเสธการคืนรถยนต์คันดังกล่าวให้แก่ผู้ค้าประกันฯ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยเงื่อนไขของข้อบังคับการเก็บรักษาของกลางฯ และประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ ๑๕ เข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ค้าประกันฯ นอกจากนี้ การที่พนักงานสอบสวนนำรถยนต์ของกลางออกขายทอดตลาดโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการเก็บรักษาของกลางฯ และประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ บทที่ ๙ ข้อ ๕ และข้อ ๑๑ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ใช้บังคับกับกรณีที่ไม่ทราบว่าผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินของกลาง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าทั้งผู้ให้เช่าซื้อและผู้ค้าประกันฯ ต่างมาติดต่อขอรับรถยนต์ของกลางที่ยึดไว้คืน จึงเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนย่อมทราบดีว่าของกลางที่ยึดไว้เป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของแน่ชัดอันทำให้ไม่มีอำนาจที่จะนำทรัพย์สินดังกล่าวออกขายทอดตลาดได้ การนำรถยนต์ของกลางที่ยึดไว้ขายทอดตลาดจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ค้าประกันฯ ศาลพิพากษาให้คืนรถยนต์ของกลางให้แก่ผู้ค้าประกันฯ หากคืนไม่ได้ให้ชดใช้ราคาพร้อมดอกเบี้ย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘/๒๕๔๗)

## (๒) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะและไม่ใช้กรณีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามภารกิจของตนให้บรรลุผลได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ได้รับคามยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินนั้น โดยมีหลักฐานแสดงการยินยอมอย่างชัดแจ้งแล้วเท่านั้น ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว

ในคดีที่เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งมอบที่ดินส่วนที่มีการก่อสร้างถนนรुक้าเข้าไปในที่ดินของตนคืนในสภาพเดิม ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลกล่าวอ้างว่าก่อนการก่อสร้างถนนได้ประสานงานให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวรับทราบแล้วแต่หนังสือซึ่งผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้ลงลายมือชื่อยินยอมให้ทำการก่อสร้างถนนในที่ดินพิพาทได้สูญหายไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ (๑)<sup>๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและ

<sup>๙</sup> พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

ฯลฯ

ฯลฯ

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกในเขตของตนภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามการรังวัดสอบเขตที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดว่า การก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลรุกล้ำเข้าไปในที่ดินพิพาทจริง และผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ได้ยินยอมให้สร้างถนนเข้าไปในที่ดินของตน เนื่องจากหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินในการก่อสร้างถนนดังกล่าวตามที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดจัดส่งให้ศาลไม่ปรากฏชื่อของผู้เป็นเจ้าของที่ดินพิพาท การที่องค์การบริหารส่วนตำบลกล่าวอ้างว่าหนังสือที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินลงลายมือชื่อยินยอมให้ทำถนนเข้าไปในที่ดินของตนได้สูญหายไปนั้น ไม่มีเหตุผลเพียงพอให้รับฟังได้ ดังนั้น การก่อสร้างถนนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของเอกชนข้างต้นจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการปรับสภาพที่ดินพิพาทให้คืนสู่สภาพเดิมภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘/๒๕๔๘)

### (๓) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการดำเนินการของผู้รับจ้างตามสัญญาทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างซึ่งได้ว่าจ้างให้ดำเนินการในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวไม่ให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ไม่เช่นนั้นหากมีความเสียหายในประการใดเกิดขึ้น หน่วยงานทางปกครองย่อมอาจถูกฟ้องให้ต้องรับผิดชอบคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้

ในคดีที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินยื่นฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามสัญญาจ้างขุดคลองและถมดินเพื่อทำถนนได้ดำเนินการขุดและถมดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี

<sup>๑๐</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๓ หน้า ๑

ครอบครองอยู่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๑๖ (๒)<sup>๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และมาตรา ๖๗ (๑)<sup>๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การที่องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจ้างนิติบุคคลเอกชนทำถนนอันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงถือเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การกระทำของนิติบุคคลเอกชนดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การเข้าไปขุดดินและถมดินเพื่อทำถนนรูกล้าเข้าไปในที่ดินของเจ้าของที่ดินอันเป็นเหตุทำให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวได้รับความเสียหาย จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๒/๒๕๕๕)

#### (๔) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการพัสดุ

หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาความพร้อมและความสามารถของผู้เข้าแข่งขันเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุในขณะที่เสนอราคา โดยไม่อาจประกาศตัดสิทธิในการเข้าแข่งขันเสนอราคาของเอกชนรายหนึ่งรายใดไว้เป็นการล่วงหน้าด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ การไม่รับพิจารณาการเสนอราคาโดยกล่าวอ้างเหตุตามที่มีการประกาศดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคา

<sup>๑๑</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

๑๓๙

๑๓๙

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

๑๓๙

๑๓๙

<sup>๑๒</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙ หน้า ๕

ในคดีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่รับพิจารณาการเสนอราคาของเอกชนที่เข้าเสนอราคาในการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง เนื่องจากได้ประกาศตัดสิทธิเอกชนรายดังกล่าวไม่ให้เสนอราคารับจ้างงานก่อสร้างกับกรมโยธาธิการฯ ในทุกสาขางานก่อสร้างไว้เป็นเวลา ๓๐ วัน ด้วยเหตุที่เป็นผู้รับจ้างซึ่งมีผลการปฏิบัติงานล่าช้ากว่าแผนงานตามสัญญาจ้างที่มีอยู่กับกรมฯ เกินกว่าร้อยละ ๑๐ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานในโครงการจัดหาพัสดุของส่วนราชการนั้น ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจไว้ โดยจะต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวที่มุ่งคุ้มครองให้การจัดหาพัสดุดังกล่าวกระทำโดยเปิดเผย โปร่งใส และมีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม เมื่อปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติใดของระเบียบฯ ที่บัญญัติให้อำนาจส่วนราชการประกาศตัดสิทธิผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างที่เคยมีประวัติการรับจ้างงานก่อสร้างบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อนเข้าเสนอราคากับส่วนราชการ การที่กรมโยธาธิการฯ ประกาศตัดสิทธิเอกชนข้างต้นมิให้เสนอราคารับจ้างงานก่อสร้างกับกรมโยธาธิการฯ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๘<sup>๓๓</sup> และมาตรา ๓๒<sup>๓๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๓๓-๓๔</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๘ การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุนามสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุนามไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๒ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่กฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ในกรมหนึ่งจะให้มีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้

รองอธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๓ (๒)<sup>๑๕</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกรมโยธาธิการฯ อ้างว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตัดสินใจการตัดสินใจการเข้าเสนอราคาของผู้เสนอราคาได้นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการฯ ในการดำเนินการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ไม่อาจแปลความขยายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงการตัดสินใจออกขณในการเข้าเสนอราคารับจ้างงานก่อสร้างไว้เป็นการล่วงหน้าได้ และโดยที่การควบคุมดูแลการจัดหาพัสดุให้ถูกต้องเป็นธรรมและมีให้ประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะเสียหายนั้น สามารถทำได้โดยการกำหนดไว้เป็นข้อสัญญาให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือการปฏิบัติงานล่าช้าและบังคับให้เป็นไปตามข้อสัญญาได้อยู่แล้ว ประกอบกับในการเสนอราคาหรือเสนองานของผู้รับจ้างนั้น ส่วนราชการจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมหรือความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานในขณะที่เสนอราคา ดังนั้น กรมโยธาธิการฯ จึงไม่อาจนำกรณีการปฏิบัติงานบกพร่องตามโครงการหนึ่งมาเป็นข้ออ้างในการตัดสินใจผู้รับจ้างรายหนึ่งรายใดมิให้เสนอราคารับจ้างงานก่อสร้างในทุกสาขาขางานก่อสร้างได้ การประกาศตัดสินคดีของกรมโยธาธิการฯ ดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ กำหนดไว้ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการปฏิเสธไม่รับพิจารณาการเสนอราคาโดยอ้างประกาศตัดสินคดีข้างต้นย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคา ศาลพิพากษาให้กรมโยธาธิการฯ ชดใช้ค่าเสียหายเท่าที่เกิดขึ้นจริง และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดให้แก่ผู้เสนอราคาที่ได้รับ ความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๑/๒๕๔๘)

<sup>๑๕</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๓ ให้กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน สะพาน อาคาร เชื้อเพลิงกักตุน ทำเทียมเรือ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบเครื่องกล ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบกำจัดมูลฝอย การจัดหา น้ำสะอาด การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และอื่นๆ รวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา

ฯลฯ

ฯลฯ

## (๕) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ในกรณีที่มีการคัดค้านการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาถึงสิทธิของผู้คัดค้านและเหตุแห่งการคัดค้านว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ รวมทั้งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้ได้รับความชัดเจนเสียก่อนที่จะวินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น การงดดำเนินการเพียงเพราะมีการคัดค้านย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ หากเกิดความเสียหายแก่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่เจ้าของสิทธิการเช่าห้องชุดยื่นคำขอจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าให้แก่บุคคลอื่นตามสัญญาประณอมหนี้ แต่ผู้เช่าช่วงคัดค้านการจดทะเบียนโอนดังกล่าวโดยอ้างว่าจะทำให้ตนเสียสิทธิตามสัญญาเช่าช่วง เจ้าพนักงานที่ดินจึงปฏิเสธการจดทะเบียนโอนตามคำขอดังกล่าวและแจ้งให้คู่กรณีซึ่งตกลงกันไม่ได้ไปฟ้องคดีต่อศาล นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้เช่าช่วงคัดค้านการจดทะเบียนการเช่าห้องชุดโดยอ้างสิทธิการเช่าช่วงในห้องพิพาท เจ้าพนักงานที่ดินต้องพิจารณาเหตุผลของคำคัดค้านโดยพิจารณาว่าสิทธิของผู้คัดค้านเป็นสิทธิประเภทเดียวกันกับสิทธิที่ขอจดทะเบียนโอนหรือไม่ หรือหากมีการจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าแล้ว จะกระทบต่อสิทธิของผู้คัดค้านหรือไม่เพียงใด การรับฟังคำคัดค้านในทุกกรณีโดยไม่พิจารณาถึงสิทธิของผู้คัดค้านหรือเหตุแห่งการคัดค้านก่อนว่ามีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินที่จะขอจดทะเบียนหรือไม่ ย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อ ๗<sup>๖๖</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อปรากฏว่าผู้เช่าช่วงไม่ได้โต้แย้งว่าตนเป็นผู้มีสิทธิการเช่าในห้องชุดพิพาทเช่นเดียวกับผู้เป็นเจ้าของสิทธิการเช่า

<sup>๖๖</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๗ ในการประกาศตามความในข้อ ๕ ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในกำหนดเวลาแล้วให้ดำเนินการจดทะเบียนต่อไป ในกรณีที่ผู้คัดค้าน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนพยานหลักฐานและทำการเปรียบเทียบทั้งสองฝ่าย ถ้าตกลงกันได้ ให้ทำหนังสือสัญญาประนีประนอมยอมความไว้ แล้วดำเนินการตามนั้น ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้งดดำเนินการไว้ แล้วแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายไปจัดการฟ้องร้องว่ากล่าวกันต่อไป และเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จึงดำเนินการจดทะเบียนตามผลแห่งคำพิพากษา

หรือดีกว่าผู้เป็นเจ้าของสิทธิการเช่า ประกอบกับการโอนสิทธิการเช่าไม่ทำให้ผู้เช่าช่วงเสียหาย เพราะผู้รับโอนสิทธิการเช่าย่อมรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่ผู้โอนมีต่อผู้เช่าช่วง ดังนั้น การโอนสิทธิดังกล่าวจึงไม่ทำให้ผู้เช่าช่วงต้องเสื่อมเสียสิทธิในท้องซุดพิพาท คำคัดค้านของผู้เช่าช่วงจึงไม่อาจรับฟังได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินงดการจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าห้องพิพาทโดยไม่ได้พิจารณาเหตุแห่งการคัดค้านว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่เพียงใดก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗)ฯ และเมื่อผู้ขอจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจจากกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาดำเนินการตามคำขอของผู้เป็นเจ้าของสิทธิการเช่าห้องพิพาทภายใน ๑๕ วัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙/๒๕๔๖)

## ๑.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น

การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นที่ได้ศึกษาในครั้งนี้เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่างๆ ไว้แล้ว แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นโดยไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งดังกล่าว และผู้เสียหายได้ฟ้องเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ<sup>๑๗</sup> ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีพิพาทในลักษณะดังกล่าว อาจสรุปหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ ได้ดังนี้

### (๑) การกระทำละเมิดจากการมีคำสั่งยกเลิกการแข่งขันเสนอราคา

(๑.๑) ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างจะใช้ดุลพินิจออกคำสั่งยกเลิกการสอบราคาด้วยเหตุที่มีผู้ยื่นเสนอราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ โดยไม่มีเหตุผลอื่นที่แสดงให้เห็นได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาซึ่งเสนอให้มีการจัดซื้อจัดจ้างไม่ชอบอย่างไร ไม่ได้

ในคดีที่เทศบาลผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เปรียบเทียบ

<sup>๑๗</sup> สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔, หน้า ๔๕.



ราคากับราคากลางและได้ต่อรองราคาจนผู้เสนอราคาลดราคาต่ำกว่าราคากลางและงบประมาณที่ตั้งไว้แล้ว โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าเป็นราคาที่เหมาะสม จึงเสนอความเห็นสมควรสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาสั่งการ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว และได้มีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาโดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อ ๓๕ (๔)<sup>๑๘</sup> ของระเบียบ

<sup>๑๘</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓๕ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

๑.ล.๗

๑.ล.๗

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกันด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามข้อ ๓๖

(๔) ในกรณีที่ผู้เสนอราคาถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาเพียงรายเดียว ให้คณะกรรมการดำเนินการตาม (๓) โดยอนุโลม

๑.ล.๗

๑.ล.๗

ข้อ ๓๖ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาที่ปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุดรายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างตามข้อ ๓๕ (๓) ยังสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

(๑) เรียกผู้เสนอราคารายนั้นมาต่อรองราคาให้ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ หากผู้เสนอราคารายนั้นยอมลดราคาแล้วราคาที่เสนอใหม่ไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือสูงกว่าแต่ส่วนที่สูงกว่านั้นไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือต่อรองแล้วไม่ยอมลดราคาลงอีกแต่ส่วนที่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างนั้นไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ถ้าเห็นว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมก็ให้เสนอซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายนั้น

(๒) ถ้าดำเนินการตาม (๑) แล้วไม่ได้ผล ให้เรียกผู้เสนอราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างทุกรายตามข้อ ๓๕ (๓) มาต่อรองราคาใหม่พร้อมกันด้วยวิธียื่นซองเสนอราคาภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร หากรายใดไม่มายื่นซองให้ถือว่ารายนั้นยื่นราคาตามที่เสนอไว้เดิม หากผู้เสนอราคาต่ำสุดในการ

(มีต่อหน้าถัดไป)

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีที่มีผู้เสนอราคารายเดียวให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่มีผู้ยื่นของสอบราคาหลายราย โดยมีได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาต้องเสนอต่อผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างให้ยกเลิกการสอบราคา ซึ่งหากระเบียบดังกล่าวประสงค์จะให้มีการยกเลิกการสอบราคา ในกรณีที่มีผู้ยื่นของสอบราคาเพียงรายเดียวย่อมต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ตั้งแต่ชั้นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงได้จากวิธีประกวดราคาตามข้อ ๔๔<sup>๑๔</sup> ของระเบียบฉบับเดียวกันซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่มีผู้เสนอราคาโดยปกติให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาต้องเสนอผู้สั่งซื้อสั่งจ้างเพื่อยกเลิกการประกวดราคา ดังนั้น การยกเลิกการสอบราคาโดยให้เหตุผลว่ามีผู้ยื่นเสนอราคาเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ จึงเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา และเมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวแล้ว การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาจึงต้องมีเหตุผลเพียงพอที่แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และต้องสามารถชี้แจงได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบอย่างไร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและสามารถตรวจสอบได้ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะลบล้างความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ คำสั่งยกเลิกการสอบราคาจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๔๖)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๘ หน้า ๑๒)

ต่อรองราคาครั้งนี้เสนอราคาไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างหรือสูงกว่าแต่ส่วนที่สูงกว่านั้นไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ถ้าเห็นว่าราคดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมแล้วก็ให้เสนอซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคานั้น และเมื่อมีราคาซื้อหรือจ้างเพิ่มขึ้นให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๔</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๔ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ได้พิจารณาตามข้อ ๔๓ (๑) แล้วปรากฏว่ามีผู้เสนอราคาเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียว โดยปกติให้เสนอผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกการประกวดราคาก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๔๓ (๒) โดยอนุโลม

(๑.๒) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อการใช้ดุลพินิจที่ผ่านมาของตนในการพิจารณาหรือกระทำการใดๆ ก็ตามที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือเป็น การเลือกปฏิบัติและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่กรมอนามัยมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์การแพทย์ เนื่องจากผู้เสนอราคาผิดเงื่อนไขตามเอกสารประกวดราคาในเรื่องการแนบสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรม (ใบ ร.ง. ๔) ไม่ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หนึ่งที่เข้าเสนอราคาและยื่นใบ ร.ง. ๔ ที่ประกอบด้วยเอกสาร ๑๐ ลำดับ ไม่ครบทุกลำดับ โดยได้ยื่นเฉพาะเอกสารในลำดับที่เคยยื่นในการเสนอราคาหลายครั้งที่ผ่านมาต่อกรมอนามัยซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ประกาศประกวดราคาจะกำหนดให้ผู้เข้าประกวดราคาขายครุภัณฑ์การแพทย์ที่มีแหล่งกำเนิดหรือผลิตในประเทศไทยต้องแนบสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรม (ใบ ร.ง. ๔) ของผู้ผลิตที่ประกอบด้วยเอกสารจำนวน ๑๐ ลำดับก็ตาม แต่ในการประกวดราคาหลายครั้งที่ผ่านมา กรมอนามัยได้เคยใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการยื่นใบ ร.ง. ๔ ไม่ครบทุกลำดับ มิใช่การผิดเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และการประกวดราคาค้างครั้งนี้กับครั้งที่ผ่านมาข้อเท็จจริงไม่แตกต่างกัน กรมอนามัยจึงต้องผูกพันกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เว้นแต่จะได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสนอราคาจะต้องยื่นใบ ร.ง. ๔ ครบทั้ง ๑๐ ลำดับ และแม้การประกวดราคาในแต่ละครั้งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเป็นครั้งๆ ไป ซึ่งอาจมีความเห็นแตกต่างกันก็ตาม แต่กรมอนามัยเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศประกวดราคาและพิจารณาสั่งการคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงเจ้าหน้าที่เตรียมการและดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นต่อกรมอนามัยเท่านั้น การยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำใบ ร.ง. ๔ ยื่นประกอบการเสนอราคาทุกลำดับ ซึ่งบางลำดับที่ไม่ได้ยื่นนั้นกรมอนามัยสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้จากเอกสารในลำดับที่มีการยื่น หรือสอบถามจากผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นการยกเลิกการประกวดราคาที่ไม่มีความชอบด้วยกฎหมาย และเป็น การเลือกปฏิบัติต่อกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองข้างต้นได้ โดยค่าเสียหายดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อใช้เป็นหลักประกันซอง และค่าธรรมเนียมของธนาคารในการออกหนังสือค้ำประกันสัญญา ส่วนค่าเสียหายจากการ

ขาดประโยชน์จากกำไรที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าควรจะได้รับ เป็นเพียงความคาดหมายของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับเมื่อการทำสัญญาได้เกิดขึ้นอันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญาในส่วนของตน เป็นการตอบแทน การที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเอากำไรอันเป็นประโยชน์ตอบแทน จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และสำหรับความเสียหายอื่นที่เกิดขึ้นก่อนมีการทำสัญญาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ตระเตรียม ดำเนินการบางสิ่งบางอย่างลงไป เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้นำสืบและแสดงพยานหลักฐานให้เห็นว่าได้รับความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้น และมีได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายไว้ล่วงหน้าสำหรับ ความรับผิดก่อนสัญญาในกรณีที่สัญญาไม่เกิดขึ้นเพราะเหตุที่กรมอนามัยต้องรับผิดชอบ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายในส่วนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๗)

**(๒) การกระทำละเมิดจากการออกคำสั่งโดยใช้หลักเกณฑ์ตามระเบียบฉบับเดิม ซึ่งถูกยกเลิกไปก่อนแล้ว**

เมื่อมีการออกระเบียบฉบับใหม่อันมีผลเป็นการยกเลิกระเบียบฉบับเดิม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องออกคำสั่งหรือดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบฉบับใหม่ การที่ยังคงออกคำสั่งโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ของระเบียบฉบับเดิมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากเกิดความเสียหายจากการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เดิม) สั่งจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวสมาชิกฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.) ให้แก่บุคคลผู้มีชื่อตามที่สมาชิก ช.พ.ส. ที่เสียชีวิตได้ระบุให้เป็นผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ไว้ในหนังสือแจ้งทายาทของสมาชิก ช.พ.ส. (ช.พ.ส. ๒๙) อันเป็นการกำหนดตัวผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ตามระเบียบคุรุสภา ว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นระเบียบฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้ว มีผลทำให้ผู้เป็นบุตรซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของสมาชิก ช.พ.ส. ช้างต้นไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคุรุสภาฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคุรุสภาฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดให้ยกเลิกระเบียบคุรุสภาฯ ฉบับเดิมแล้ว และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ใหม่ โดยในข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้

จ่ายเงินสงเคราะห์ฯ เฉพาะแก่คู่สมรส บุตร บิดามารดาของสมาชิกคุรุสภาซึ่งเป็นผู้สมรสของสมาชิก และบิดามารดาของสมาชิก ข.พ.ส. ตามลำดับ เท่านั้น ประกอบกับข้อ ๓ ของระเบียบฉบับเดียวกันได้กำหนดให้บรรดาระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบดังกล่าวให้ใช้ระเบียบดังกล่าวแทน นอกจากนี้ ในบทบัญญัติเฉพาะกาลของระเบียบข้างต้นไม่ได้กำหนดให้ผู้มีชื่อตามที่ระบุไว้ในหนังสือ (ข.พ.ส. ๒๙) ตามระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้มียกย่องรับเงินสงเคราะห์ฯ อันแสดงว่าระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ประสงค์ให้ระบุชื่อทายาทของสมาชิก ข.พ.ส. ให้แตกต่างไปจากบุคคลตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ ข้างต้น ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาสั่งจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ให้แก่ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิมในระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งไม่ใช่บุคคลตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ตามระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้จ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ให้แก่บุตรซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของสมาชิก ข.พ.ส. ที่เสียชีวิต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘/๒๕๔๘)

**๑.๓ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร**

**๑.๓.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ**

การกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดซึ่งถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ และผู้ที่อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวประสงค์จะเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ<sup>๒๐</sup> ซึ่งจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีพิพาทในลักษณะดังกล่าว อาจสรุปหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ ได้ดังนี้

<sup>๒๐</sup> สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔, หน้า ๔๘.

(๑) การกระทำละเมิดจากการไม่ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำ  
ความผิด

พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องดำเนินการจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำ  
ความผิดโดยเร็วตามมาตรา ๑๓๐<sup>๒๑</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การละเว้น  
ไม่ดำเนินการดังกล่าว หากทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้แจ้งความร้องทุกข์ย่อมเป็นเหตุให้  
ถูกฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่  
กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองฯ ได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายในกรณี  
ที่พนักงานสอบสวนละเว้นไม่ดำเนินการจับกุมบุคคลที่รื้อบ้านและลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดี  
มาดำเนินคดีจนเวลาล่วงเลยมากกว่า ๑ ปี นับแต่ได้รับแจ้งความ ทั้งที่เป็นกรณีที่อยู่ผู้กระทำ  
ความผิดแล้ว นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่พนักงานสอบสวนได้รับแจ้งความแต่ไม่ยอม  
จับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจนเวลาล่วงเลยมากกว่า ๑ ปี เป็นกรณีที่พนักงานสอบสวน  
กระทำนอกเหนือหรือไม่ได้กระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐ แห่งประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้เริ่มทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า อันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับ  
การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้  
ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)<sup>๒๒</sup>  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจึงเป็นคดีพิพาทตาม  
มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๒๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับได้  
ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลจึงรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้  
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๕๕)

<sup>๒๑</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๓๐ ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการในทีใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร  
โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย

<sup>๒๒-๒๓</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๓ หน้า ๑

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๗๒ ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้ทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนด  
ระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของ  
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

## (๒) การกระทำละเมิดจากการไม่กำหนดมาตรการในการรักษาสิ่งแวดล้อม

เมื่อกรมทางหลวงมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะต้องควบคุมดูแลการก่อสร้างในเขตทางหลวงเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกทางหลวง รวมทั้งมีหน้าที่ต้องรักษาสภาพแวดล้อมให้คงเดิม โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ในการอนุญาตการก่อสร้างดังกล่าว ตลอดจนมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การละเลยไม่ดำเนินการดังกล่าวหากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลโดยอ้อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่เจ้าของที่นาซึ่งมีที่นาอยู่ใกล้กับเขตทางหลวงฟ้องว่า กรมทางหลวง ดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงโดยมีการวางท่อระบายน้ำในจุดที่ไม่เหมาะสม เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังที่นาของตน จึงขอให้กรมทางหลวงดำเนินการแก้ไขเพื่อให้สามารถระบายน้ำที่ท่วมขังออกจากที่นา ในขณะที่กรมทางหลวงเห็นว่าที่นาดังกล่าวเป็นที่ลุ่มและการที่น้ำท่วมขังเกิดจากเจ้าของที่ดินติดเขตทางหลวงได้ถมดินเพื่อปลูกสร้างอาคารมากขึ้น ทำให้การระบายน้ำไม่คล่องตัว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงน่าจะเชื่อว่ก่อนที่จะมีการก่อสร้างขยายทางหลวงนั้น ทิศทางการไหลของน้ำจะไหลจากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออกตามความลาดเอียงของพื้นที่ แล้วไหลไปทางทิศใต้ตามแนวทางหลวงซึ่งมีความลาดเอียงจากทิศเหนือไปทิศใต้ทำให้เกิดน้ำท่วมขังในที่นาพิพาท แต่เมื่อกรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงและขัดขวางเส้นทางการไหลของกระแสน้ำ ประกอบกับเอกชนได้ถมดินเพื่อก่อสร้างอาคารบริเวณติดต่อกับเขตทางมากขึ้น รวมทั้งมีการถมทางขึ้นเขตทางเพื่อทำเป็นทางเชื่อมกับทางหลวงทำให้ที่ดินพิพาทไม่มีทางระบายน้ำ เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๓๗<sup>๒๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๗ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการตัดขาดของการจราจร

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้กรมทางหลวงเป็นผู้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้ที่สร้างทางหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้เพื่ออนุญาตการก่อสร้างดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น กรมทางหลวงจึงมีหน้าที่รักษาสภาพแวดล้อมให้คงเดิมโดยต้องจัดให้มีทางระบายน้ำออกจากที่นาพิพาท การที่กรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงทับเส้นทางการไหลของกระแสน้ำและไม่ดำเนินการอย่างใดๆ เพื่อเป็นการรักษาสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่นาพิพาทอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้กรมทางหลวงดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้เป็นเจ้าของที่นาให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒/๒๕๔๘)

### (๓) การกระทำละเมิดเกี่ยวกับการไม่วินิจฉัยสั่งการตามข้อร้องเรียนของราษฎร

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่วินิจฉัยสั่งการข้อร้องเรียนของราษฎรเนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่มีความสมบูรณ์ของกฎหมายใดบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ย่อมไม่เป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ร้องเรียน

ในคดีที่มีการร้องเรียนต่อกรมการประกันภัยขอให้เพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทประกันภัยซึ่งมีพฤติการณ์ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่รถยนต์ของผู้ร้องเรียนถูกชน พร้อมทั้งขอให้บริษัทดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ร้องเรียนไม่ได้ใช้รถยนต์ในระหว่างการซ่อม แต่กรมการประกันภัยไม่วินิจฉัยสั่งการให้บริษัทฯ ชดใช้ค่าเสียหายตามคำขอของผู้ร้องเรียน นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ พระราชบัญญัติ

---

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๕ หน้า ๑๘)

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้อำนวยความสะดวกทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงรื้อถอนหรือทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น



ประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๒๖</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบกรมการประกันภัยว่าด้วยขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๖ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้กรมการประกันภัยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องค่าสินไหมทดแทนระหว่างบริษัทประกันภัยกับผู้เสียหาย ดังนั้น การที่กรมการประกันภัยไม่ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการให้บริษัทประกันภัยชดเชยค่าเสียหายจากการไม่ได้ใช้รถยนต์ที่อยู่ในระหว่างการซ่อมให้แก่ผู้ร้องเรียนเพราะไม่ใช่หน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๔/๒๕๔๘)

### ๑.๓.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่การดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดจนเวลาล่วงเลยไปเกินสมควร ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อทำไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็เป็น

#### <sup>๒๖</sup> พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๖ ห้ามมิให้บริษัทประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยที่ต้องจ่ายหรือคืนแก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือจ่ายหรือคืนไปโดยไม่สุจริต

การกระทำหรือการปฏิบัติใดๆ ของบริษัทที่จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๙ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเมื่อปรากฏแก่รัฐมนตรีว่าบริษัท

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยที่ต้องจ่ายหรือคืนโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือจ่ายหรือคืนไปโดยไม่สุจริต

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘๘ บริษัทใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓...มาตรา ๓๖.....ฯลฯ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และถ้าเป็นกรณีการกระทำความผิดต่อเนื่อง ให้ปรับอีกไม่เกินวันละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่ถ้าเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ ก็ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยคำนึงถึงความเร่งด่วนของเรื่อง ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับความยากง่ายของเรื่องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่เพียงใด<sup>๒๗</sup> ซึ่งจาก คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีพิพาทในลักษณะดังกล่าว อาจสรุปหลักปฏิบัติราชการ ที่สำคัญ ได้ดังนี้

**(๑) การกระทำละเมิดจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ไม่แล้วเสร็จ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด**

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และหากเกิดความเสียหายขึ้น จากเหตุดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กับผู้ประกอบธุรกิจขายบริการ Time sharing ที่ปฏิบัติ ผิดเงื่อนไขจากเอกสารโฆษณา โดยมีการเรียกเก็บค่าบริการรายปีจากสมาชิกทั้งที่ได้ระบุไว้ในเอกสาร ดังกล่าวไว้ว่า เมื่อมีการชำระเงินเป็นสมาชิกแล้วจะได้สิทธิเข้าพักในโรงแรมโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ใดๆ อีก ได้ฟ้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการ ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเสียหายมากกว่าความเสียหายเดิมที่ได้รับก่อนนำเรื่องมาร้องทุกข์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๑)<sup>๒๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายอันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

<sup>๒๗</sup> สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔, หน้า ๕๕ – ๖๐.

<sup>๒๘</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำ ของผู้ประกอบการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวตามมาตรา ๑๐ (๑)<sup>๒๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งตามความใน ข้อ ๕<sup>๓๐</sup> ข้อ ๖<sup>๓๑</sup> ข้อ ๗<sup>๓๒</sup> และข้อ ๘<sup>๓๓</sup> ของระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อส่งการภายใน ๒ วันทำการ นับแต่วันได้รับหนังสือร้องทุกข์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตรวจสอบข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานด้วยการมีหนังสือเชิญคู่กรณีมาพบเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ยภายใน ๑๕ วัน

<sup>๒๙</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๐-๓๓</sup> ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๕ การรับหนังสือเข้า ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทั่วไปเป็นผู้ดำเนินการลงรับหนังสือ และเสนอเลขาธิการลงนามเพื่อมอบหมายให้ส่วนที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ โดยฝ่ายบริหารทั่วไปเป็นผู้ดำเนินการส่งเรื่องให้ส่วนต่างๆ ตามที่เลขาธิการสั่งการ และส่วนต่างๆ ที่ได้รับเรื่องลงรับเรื่องแล้วเสนอผู้อำนวยการพิจารณาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ในส่วนนั้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อไป ภายใน ๒ วันทำการ นับแต่วันรับหนังสือเข้า

ข้อ ๖ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอผู้อำนวยการภายใน ๑๕ วันทำการ นับแต่วันที่เริ่มดำเนินการ เพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนามในหนังสือส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาหรือในหนังสือเชิญคู่กรณีมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเจรจาไกล่เกลี่ย

ข้อ ๗ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับแจ้งผลการดำเนินการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผลการเจรจาไกล่เกลี่ยแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเสนอผู้บังคับบัญชาแจ้งผลให้คู่กรณีทราบภายใน ๑๕ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ข้อ ๘ ในกรณีที่เลขาธิการเห็นสมควรให้ดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบธุรกิจ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบประมวลเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะกรรมการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาภายใน ๓๐ วันทำการ นับแต่วันที่เลขาธิการได้สั่งการดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

ทำการ นับแต่วันที่เริ่มดำเนินการ และให้สำนักงานฯ แจ้งผลการเจรจาไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทราบ ภายใน ๑๕ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการเจรจาไกล่เกลี่ย และกรณีที่เกิดข้อพิพาทคณะกรรมการ คຸ່ມคຸ່ມของผู้บริโภคเห็นสมควรให้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบประมวลเรื่อง เสนอต่อคณะกรรมการคຸ່ມคຸ່ມของผู้บริโภคภายใน ๓๐ วันทำการ นับแต่วันที่เลขาธิการฯ สั่งการ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ได้รับคำสั่งให้ดำเนินการจนถึงวันที่ มีหนังสือจากสำนักงานฯ แจ้งให้คู่กรณีมาเจรจาไกล่เกลี่ย เป็นระยะเวลาห่างกันถึง ๗๙ วัน จึงถือว่าเป็น การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรจากที่ระเบียบคณะกรรมการคຸ່ມคຸ່ມของผู้บริโภคว่าด้วยการ ปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนฯ กำหนดไว้ แต่โดยที่ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับซึ่งเป็นความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิเข้าพักในโรงแรมและต้องเสียค่าบำรุงประจำปี ไม่ได้เกิด จากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร แต่เป็นความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีเองไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาในฐานะ คู่สัญญากับผู้ประกอบธุรกิจ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการคຸ່ມคຸ່ມของผู้บริโภคจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙/๒๕๕๘)

## (๒) การกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอหรือ การกระทำใดๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเรื่องนั้นๆ ไว้เป็น การเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และหาก เกิดความเสียหายขึ้นจากเหตุดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม) พิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการเปลี่ยน เส้นทางชีวิต : เกษียณอายุก่อนกำหนด รุ่นที่ ๑ ให้แก่ผู้ยื่นคำขอรับบำนาญล่าช้า โดยใช้เวลาในการ พิจารณาสั่งจ่ายประมาณ ๑ ปี ๘ เดือนเศษ นับแต่วันที่มีการยื่นคำขอ เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำขอได้รับ

ความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณอายุก่อนกำหนด แม้ไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ต้องดำเนินการพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ กล่าวคือ ควรมีระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องขอรับบำนาญ โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่สำนักงานฯ พิจารณาสั่งจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยใช้เวลายาวกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องขอรับบำนาญ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้สำนักงานฯ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินบำนาญอันพึงได้รับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยื่นขอรับบำนาญจนถึงวันสั่งจ่ายบำนาญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๔๗)

(๓) การกระทำละเมิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุให้เป็นไปตามขั้นตอนที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้โดยไม่ชักช้า การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เข้าเสนอราคาย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาจ้างเหมาบริการงานต่างๆ ของท่าเทียบเรือประมง ยื่นฟ้ององค์การสะพานปลาผู้จัดประกวดราคาให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการพิจารณาผลการประกวดราคาและการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาตามประกาศประกวดราคาล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจ้างเหมาบริการที่ทำเทียบเรือประมงเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งขององค์การ

สะพานปลาตามมาตรา ๕ (๒)<sup>๓๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในส่วนของการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างเหมาบริการดังกล่าว องค์การสะพานปลาไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดยื่นราคา ๑๒๐ วันของผู้ฟ้องคดี ตามที่องค์การสะพานปลากำหนดไว้ในแบบใบเสนอราคา โดยองค์การสะพานปลาได้ขอขยายระยะเวลาการยื่นราคาออกไปอีก ๒ ครั้ง ครั้งละ ๖๐ วัน และ ๓๐ วัน ตามลำดับ โดยอ้างว่ามีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะการตรวจสอบเอกสารเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตามข้อ ๕๐ (๑)<sup>๓๕</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดีได้ผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ มาแล้ว อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดียินยอมขยายระยะเวลาการยื่นราคาออกไปตามที่องค์การสะพานปลาขอ ก็มีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดียินยอมหรือเห็นชอบให้ขยายเวลาการพิจารณาผลการประกวดราคาออกไปด้วย ดังนั้นเมื่อเหตุแห่งการพิจารณาผลการประกวดราคาล่าช้าไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๕๐ (๒) วรรคสอง<sup>๓๖</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ หรือเพื่อ

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นของค์การหนึ่งเรียกว่า “องค์การสะพานปลา” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๒) จัดดำเนินการหรือควบคุม และอำนวยความสะดวกซึ่งกิจการแพปลา การขนส่งและกิจการอื่น ๆ อันเกี่ยวกับกิจการแพปลา

๑.ล.๑

๑.ล.๑

<sup>๓๕-๓๖</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๐ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่าง ๆ พัสดุดตัวอย่าง แคลตตาลีหรือแบบรูป และรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา

(๒) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของ หรืองานจ้าง หรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบแล้ว ตาม (๑) ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคา รายที่คัดเลือกไว้ ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการ ในเวลาที่กำหนดตามเอกสารประกวดราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

๑.ล.๑

๑.ล.๑

ประโยชน์ของทางราชการตามข้อ ๕๓<sup>๓๗</sup> ของระเบียบฉบับเดียวกัน กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาผลการประกวดราคาแล้วเข้าเกินสมควร ในส่วนของการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อไปลงนามในสัญญา นั้น เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากการขยายระยะเวลาการยื่นราคาข้างต้นแล้ว องค์การสะพานปลาได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญา ๒ ครั้ง โดยในครั้งแรกได้ขอให้ชะลอการทำสัญญาออกไปก่อนเพื่อให้นิติกรแก้ไขสัญญาใหม่ ส่วนการแจ้งครั้งที่ ๒ องค์การสะพานปลาใช้เวลาในการแจ้งหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบประมาณ ๓ เดือนเศษ นับจากวันที่ที่ลงในหนังสือ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีที่อยู่ที่แน่นอนและการส่งหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีก่อนหน้านั้นก็ไม่เคยมีปัญหาว่าส่งไม่ได้ อีกทั้งในใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีก็ได้ระบุหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ฟ้องคดีไว้ด้วยแล้ว ดังนั้น ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดยื่นราคาตามใบเสนอราคาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ไปลงนามในสัญญาครั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นเวลามากกว่า ๖ เดือน จึงเป็นช่วงระยะเวลาที่องค์การสะพานปลาปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการพิจารณาผลการประกวดราคาและในการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้องค์การสะพานปลาชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ค่าพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓/๒๕๔๖)

**๒. หลักปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๓๘</sup> และ (๒)<sup>๓๙</sup> ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความรับผิดชอบละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

### **๒.๑ หลักปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)**

คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความรับผิดชอบละเมิด นั้น เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดฟ้องโต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด

<sup>๓๗</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๓ หลังจากการประกวดราคาแล้วแต่ยังไม่ได้ทำสัญญาหรือตกลงซื้อหรือจ้างกับผู้เสนอราคา รายใด ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายการ ละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอ ราคาด้วยกัน ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณายกเลิกการประกวดราคานั้น

<sup>๓๘-๓๙</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๓ หน้า ๑

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีพิพาทในลักษณะดังกล่าว อาจสรุปหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญได้ดังนี้

**(๑) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมาย**

หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดได้ต่อเมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏเข้าลักษณะตามองค์ประกอบซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้เท่านั้น การออกคำสั่งดังกล่าวโดยที่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นไปตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะลูกหนี้ร่วมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล อันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างก่อสร้างถนนด้วยความประมาทเลินเล่อ โดยคำนวณและคิดค่างานสูงกว่าที่มีการก่อสร้างจริงรวมทั้งเรียกค่าปรับกรณีผู้รับจ้างทำงานล่าช้าต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒<sup>๕๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายต้องการ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดนั้นต้องเป็นการ

<sup>๕๐</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด



จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐<sup>๔๑</sup> ประกอบกับมาตรา ๘<sup>๔๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบที่มีความเห็นว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยืนยันไว้ในอุทธรณ์ที่ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง จึงเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติมาตั้งแต่ต้นแล้วว่าการเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ศาลพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลระงับการกระทำเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่))

(๒) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ในการออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติ

<sup>๔๑-๔๒</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๑๒๙

๑๒๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑๒๙

๑๒๙

**ไว้ในมาตรา ๓๐<sup>๔๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
เสียก่อน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

ในคดีที่กรมการค้าต่างประเทศมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาผู้รับผิดชอบกรณีศาลจังหวัดมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดลูกหนี้ ตามคำพิพากษา ซึ่งคดีดังกล่าวกรมการค้าต่างประเทศเป็นโจทก์และมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ ในสังกัดไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แต่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจ ดำเนินการไม่ครบถ้วน ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นได้โอนไปรับราชการที่อื่น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย โดยในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ไม่ได้แจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เนื่องจาก เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติหน้าที่ในขณะยื่นขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงาน พินักทรัพย์ แต่ต่อมากลางการคลั่งเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นซึ่งมีหน้าที่ ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นดำเนินการแทน ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย โดยผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ราชการ จึงแจ้งให้ กรมการค้าต่างประเทศเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว กรมการค้าต่างประเทศจึงมี คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ศาลปกครองสูงสุด **วินิจฉัยว่า** คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕<sup>๔๔</sup> แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งผู้ได้รับคำสั่งต้องมีโอกาสที่จะได้รับทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและสามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย

<sup>๔๓-๔๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๗๙

๑๗๙

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะ เป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับ จดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

๑๗๙

๑๗๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณี มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

๑๗๙

๑๗๙

ไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๔๖)

**(๓) การออกคำสั่งให้ผู้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วชดใช้ค่าสินไหมทดแทน**

หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่แล้วก็ตาม รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ข้างต้นตามนัยมาตรา ๕๗<sup>๕๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ในคดีที่เทศบาลฟ้องเจ้าหน้าที่ของเทศบาลซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้ว เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดเมื่อครั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ โดยได้ร่วมกับกรรมการอื่นดำเนินการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการตรวจรับที่ดินซึ่งเทศบาลจัดซื้อสำหรับใช้เป็นที่ตั้งขยะ เป็นเหตุให้ผู้ขายที่ดินได้รับเงินค่าที่ดินทั้งที่ยังไม่ได้มีการรังวัดที่ดินให้ถูกต้อง โดยต่อมาหลังจากการรังวัดสอบเขตที่ดินปรากฏว่าเนื้อที่ดินขาดหายไปจากที่ปรากฏในโฉนด ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปก่อนที่เทศบาลจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวพ้นจากความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเทศบาลซึ่งเป็นผู้เสียหายยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมาย

<sup>๕๕</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

บังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นว่าในขณะที่หน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ หรือขณะที่มีคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นจะดำรงตำแหน่งใด หรืออยู่ในสถานะใด โดยไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนด้วยการมีคำสั่งให้ชำระเงินดังกล่าวหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องข้างต้น จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่เทศบาลออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เทศบาลก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของเทศบาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒<sup>๕๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีผลทำให้เทศบาลไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง<sup>๕๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑/๒๕๕๖)

## ๒.๒ หลักปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

หลักปฏิบัติราชการสำคัญที่สรุปได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ นั้น เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐละเลยในการออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ที่ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐนั้นกระทำละเมิด

<sup>๕๖</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๔ หน้า ๑๗

<sup>๕๗</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ยื่นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีหน่วยงานของรัฐละเลยการพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกเลิกจ้าง โดยอาจสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ดังนี้

(๑) หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการออกไปรับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานแก่ผู้ที่ยื่นคำขอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ การไม่ออกไปรับคำขอดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเพื่อให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดได้กระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่ออกไปรับคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไปรับคำขอเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว และเพื่อให้รู้การเริ่มนับระยะเวลาการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอดังกล่าวแล้ว จึงต้องออกไปรับคำขอให้ผู้ยื่นคำขอโดยพลัน ตามนัยมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง<sup>๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่ออกไปรับคำขอดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดไว้ ส่วนใบตอบรับทางไปรษณีย์นั้น

<sup>๔๔</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาคชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคชดใช้นั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคชดใช้ที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มิใช่ใบรับคำขอที่จะใช้เป็นหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศาลพิพากษาให้สำนักงานอัยการสูงสุดออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑/๒๕๔๗)

(๒) หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน

หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายในกรณีที่มีการร้องขอว่า ความเสียหายดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหน่วยงานของรัฐ นั้น การไม่พิจารณาคำขอข้างต้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในคดีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินไม่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นพนักงานที่ถูกเลิกจ้างและได้ยื่นคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากกรณีที่เห็นว่าคำสั่งเลิกจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยบริษัทฯ เห็นว่าตนไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และโดยที่พระราชกำหนดดังกล่าวมีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติตามนัยมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง<sup>๔๙</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔<sup>๕๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

<sup>๔๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๐</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

(มีต่อหน้าถัดไป)

และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓<sup>๕๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้พิจารณาคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายจากการเลิกจ้างซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีการยื่นคำขอให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕<sup>๕๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งบรรษัทฯ ย่อมมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวตามความในมาตรา ๑๑<sup>๕๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยหากบรรษัทฯ เห็นว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำละเมิดก็ต้องดำเนินการพิจารณาคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือหากเห็นว่าไม่เป็นการกระทำละเมิด ก็ต้องมีคำสั่งยกคำขอนั้นเสีย แต่หากเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคำขอ ก็จะต้องสั่งไม่รับคำขอและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยการพิจารณาคำขอดังกล่าวไม่ใช่กรณีที่บรรษัทฯ ในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปตามหนังสือของกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๒/๔๐๗๙๕ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๐ ทั้งนี้ เนื่องจากหนังสือของกระทรวงการคลังดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพียงให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเท่านั้น ไม่ได้หมายถึงการไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น การที่บรรษัทฯ ไม่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๐ หน้า ๓๓)

หรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย

<sup>๕๑</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๒</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๓</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๘ หน้า ๓๒

กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)<sup>๕๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้บรรษัทฯ พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๔๘)

---

<sup>๕๔</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๓ หน้า ๑



สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ที่ปรึกษา

นางสาวพรทิพย์ ทองดี เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง

ประธานคณะทำงาน

นางสมฤดี ธีบุญศิริ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

คณะทำงาน

นายสมชัย จารุจินดา นางณิชา วงศ์พานิช

นายยุทธนา ทิณรัตน์ นายพันวิชัย โรจนตันติ

นางสาวฟ้า พรนที

ผู้รวบรวม เรียบเรียง

นายสมชัย จารุจินดา

ผู้พิมพ์

นางสุกัญญา สวัสดิ์ดวง