



ภาคผนวก ก
ข้อกำหนดพหุภาษาสากลปกรองสูงสุด

ย่อคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดง	ได้นำคำพิพากษานี้ไปใช้วิเคราะห์ที่หน้า
ที่ อ. 221/2548	223
ที่ อ. 233/2552	227
ที่ อ. 257/2550	231
ที่ อ. 255/2553	233
ที่ อ. 123/2551	238
ที่ อ. 160/2553	245
ที่ อ. 214/2550	249
ที่ อ. 13/2553	251
ที่ อ. 384/2552	252

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 221/2548

(คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง)

ในคดีที่กรมโยธาธิการและผังเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศ ลงวันที่ 17 มกราคม 2544 แจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเสนอราคางานก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำโขง บ้านสะง้อ หมู่ที่ 2 ตำบลหอค้า อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ความยาว 400 เมตร เนื่องจากได้ก่อสร้างเขื่อนโครงการป้องกันคลื่นซัดชายหาดบางแสน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ล้ำช้ากว่าแผนงานตามสัญญาเกินกว่าร้อยละสิบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะออกคำสั่งตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี เพราะเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้แย่งคัดค้านก่อนการตัดสิทธิและยังทำให้ราชการต้องเสียประโยชน์เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15 ทวิ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาพัสดุดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน นอกจากนั้นตามข้อ 33 ทวิ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในการซื้อหรือการจ้างแต่ละครั้ง ให้ส่วนราชการพิจารณาถึงความสามารถในการรับงานของผู้ขายหรือผู้รับจ้างประกอบการพิจารณาคัดเลือกของส่วนราชการด้วย และข้อ 50 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลประกวดราคามีหน้าที่ ดังนี้ (1) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบราคา เอกสารหลักฐานต่าง ๆ พัสดุดังอย่าง แคตตาล็อกหรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วจึงคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ในกรณีที่ผู้เสนอราคารายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญและความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อ

ผู้เสนอราคารายอื่นหรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อยให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคาโดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดราคารายนั้นออก ในการพิจารณาดังกล่าว คณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เสนอราคารายใดก็ได้ แต่จะให้ผู้เสนอราคารายใดเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เสนอไว้แล้วมิได้ (2) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างหรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบแล้วตาม (1) ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการแล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคาที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า ในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการ โดยเปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมโดยให้คำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างดังกล่าว มีความรับผิดชอบและทำการที่รับจ้างนั้นให้สำเร็จลุล่วงตามความต้องการของส่วนราชการผู้จ้างงาน แต่อย่างไรก็ดีการพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานดังกล่าว ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบดังกล่าวให้อำนาจไว้ ทั้งจะต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่มุ่งคุ้มครองให้การจัดหาพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย โปร่งใสและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรมด้วย ซึ่งเมื่อพิเคราะห์เงื่อนไขประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดี ฉบับ ลงวันที่ 17 มกราคม 2544 และฉบับลงวันที่ 16 มีนาคม 2544 ที่ตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดี เข้าเสนอการรับจ้างงานก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีเคยก่อสร้างเขื่อนโครงการป้องกันคลื่นซัดชายหาดบางแสนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ค่าต่ำกว่าแผนงานตามสัญญาเกินกว่าร้อยละ 10 อันเป็นการห้ามมิให้ผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างที่เคยมีประวัติการรับจ้างงานก่อสร้างบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใดมาก่อนเข้าเสนอราคากับส่วนราชการแล้ว เห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติใดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ได้บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจและขัดต่อเจตนารมณ์ที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ไม่โปร่งใสและไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ตามนัยข้อ 15 ทวิ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีเสนอราคา รับจ้างก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีในทุกสาขางานก่อสร้าง ตามประกาศลงวันที่ 17 มกราคม 2544 และวันที่ 16 มีนาคม 2544 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า แม้จะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15 ทวิ วรรคหนึ่ง ข้อ 33 ทวิ และข้อ 50 วรรคหนึ่ง (2) จะมีได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศดังกล่าวได้ก็ตาม แต่มาตรา 8 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับมาตรา 3 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2537 ให้อำนาจหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงเงื่อนไขป้องกันตลิ่งด้วย จึงต้องควบคุมดูแลการจัดหาพัสดุตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ให้ถูกต้องเป็นธรรมและมีให้ประโยชน์ของราชการหรือประโยชน์สาธารณะเสียหายจึงจำเป็นต้องออกประกาศลงวันที่ 17 มกราคม 2544 และวันที่ 16 มีนาคม 2544 นั้นเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มิได้บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคา รับจ้างงานก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ แต่เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น ไม่อาจแปลความขยายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงการตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคา รับจ้างงานก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการล่วงหน้าได้ ส่วนการควบคุมดูแลการจัดหาพัสดุตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องเป็นธรรมและมีให้ประโยชน์ของราชการหรือประโยชน์สาธารณะเสียหายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกำหนดไว้ในข้อสัญญาให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือการปฏิบัติงานล่าช้าและสามารถบังคับตามข้อสัญญานั้นได้อยู่แล้ว ไม่อาจนำกรณีการปฏิบัติงานล่าช้าตามโครงการหนึ่ง มาเป็นข้ออ้างในการตัดสิทธิผู้รับจ้างรายหนึ่งรายใดมิให้เสนอราคา รับงานก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีในทุกสาขางานก่อสร้างได้ ทั้งนี้ เพราะในการเข้าเสนอราคาหรือเสนองานของผู้รับจ้างนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณาความพร้อมหรือความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน

ในขณะที่เสนอราคา และต้องดำเนินการคัดเลือกผู้รับจ้างงานก่อสร้างตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทั้งในการเสนอราคาหรือเสนองานดังกล่าว มิได้หมายความว่า ผู้เสนอราคารับจ้างงาน ก่อสร้างจะได้รับการพิจารณาให้เข้าทำสัญญาเสมอไปไม่ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟัง ไม่ขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การประกาศตัดสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว เป็นกรณีการใช้ อำนาจเกินกว่าทบัญญัติที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้และขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าว เท่านั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการ- ใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพหรือสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพที่ขัดต่อมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างใด ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่รับพิจารณาการเสนอราคาจ้างงานก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำโขงทั้งสอง โครงการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเสนอราคารับจ้างงาน ก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีในทุกสาขางานก่อสร้างตามประกาศผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ 17 มกราคม 2544 และวันที่ 16 มีนาคม 2544 นั้น เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เพียงใดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อวินิจฉัย แล้วว่า การออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ 17 มกราคม 2544 และวันที่ 16 มีนาคม 2544 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับ พิจารณาการเสนอราคางานก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำโขงทั้งสองโครงการ โดย อ้างประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ให้ ชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากการเสนอราคาจ้างงานก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริม แม่น้ำโขง บ้านสะง้อ ได้แก่ ค่าซื้อแบบประกวดราคา จำนวน 10,000 บาท ค่าธรรมเนียม ทำหนังสือคำประกัน จำนวน 1,289 บาท ค่าธรรมเนียมรับรองเครดิตของธนาคาร จำนวน 1,550 บาท และค่าอากรแสตมป์ จำนวน 10 บาท รวมค่าเสียหาย 12,849 บาท และค่าเสียหายงานก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำโขง บ้านดอนเจียงน้อยอำเภอ ท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ได้แก่ ค่าซื้อแบบประกวดราคา จำนวน 20,000 บาท ค่าธรรมเนียมแคชเชียร์เช็ค จำนวน 20 บาท ค่าธรรมเนียมรับรองเครดิตของธนาคาร จำนวน 3,720 บาท และค่าอากรแสตมป์ จำนวน 10 บาท รวมค่าเสียหาย 23,750 บาท รวมค่าเสียหายทั้งสองโครงการ เป็นเงินทั้งสิ้น 36,599 บาท ตามคำพิพากษาของศาล-

ปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลได้พิจารณากำหนดให้ตามค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง นั้น ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยเหตุผลและเป็นธรรมแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 221/2548)

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 233/2552

(คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

ในคดีที่จังหวัดสุโขทัยได้ออกประกาศ เรื่อง สอบราคาซื้อวัสดุการเกษตร ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ตามความต้องการของสำนักงานประมงจังหวัด จำนวน 8 รายการ ได้แก่ (1) พันธุ์ปลาคูกบักอูย (2) พันธุ์ปลาดูเพียน (3) พันธุ์ปลาไน (4) วงบ่อซีเมนต์ (5) ปูนขาว (6) อาหารปลาคูก (7) อาหารปลากินพืช และ (8) พลาสติกปูบ่อชนิดสีดำไม่มีรอยต่อเชื่อม โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามข้อ 5 ว่า เคยมีผลงานด้านการขายพันธุ์ปลาและอาหารสัตว์น้ำให้กับหน่วยงานราชการในวงเงินไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ผลงานดังกล่าวต้องเป็นสัญญาเดียว มีอายุไม่เกินหนึ่งปีหลังจากการส่งมอบงาน ในการยื่นซองสอบราคามีผู้สนใจเข้าร่วมการแข่งขันราคาจำนวน 4 ราย โดยมีผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการแข่งขันราคาด้วย แต่เมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นซองสอบราคาทั้ง 4 ราย แล้ว ปรากฏว่ามีผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพียง 2 ราย คือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เสรีภาพการเกษตร กับชุมนุมสหกรณ์ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแห่งประเทศไทย จำกัด ส่วนผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนมีจำนวน 2 ราย คือ ร้านก้านันพันธุ์ปลากับผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีผลงานเกินหนึ่งปีตาม ข้อ 5 ของประกาศสอบราคา จึงไม่เปิดซองใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ประกาศให้ชุมนุมสหกรณ์ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ชนะการสอบราคา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาตาม ข้อ 5 ของประกาศสอบราคาดังกล่าว เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคาบางราย ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ประกาศจังหวัดสุโขทัย เรื่อง สอบราคาซื้อวัสดุการเกษตร ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้ในข้อ 5 ว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องเคยมีผลงานด้านการขายพันธุ์ปลาและอาหารสัตว์น้ำให้กับหน่วยงานราชการในวงเงินไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ผลงานดังกล่าวต้องเป็นสัญญาเดียว มีอายุไม่เกินหนึ่งปีหลังจากการส่งมอบงาน เป็นการกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15 ทวิ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การจัดหาพัสดุตามระเบียบนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหา โดยต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน เว้นแต่กรณีที่มีลักษณะเฉพาะอันเป็นข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ข้อ 30 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ส่วนราชการใดประสงค์จะคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้าง ให้กระทำได้ในกรณีที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถ. . . และข้อ 30 วรรคสอง กำหนดว่า ในการดำเนินการคัดเลือก ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดทำรายงานเสนอขออนุมัติหัวหน้าส่วนราชการผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ พร้อมด้วยเอกสารคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น โดยให้มีรายละเอียดอย่างน้อยดังต่อไปนี้. . . (3) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก ซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและโรงงาน ฐานะการเงิน เป็นต้น... ซึ่งจากข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การจัดซื้อและจัดจ้างของส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องจำกัดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและโรงงาน ฐานะการเงิน ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อและจัดจ้างนั้น ก็มีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจในการจำกัดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่มีคุณภาพและตรงตามความต้องการในการจัดซื้อและจัดจ้าง แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจำกัดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาจะเป็นดุลยพินิจของส่วนราชการก็ตาม แต่การใช้ดุลยพินิจในทางจำกัดคุณสมบัติดังกล่าวก็ต้องดำเนินการตามหลักสุจริต เปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมเพื่อให้ทางราชการได้รับประโยชน์

สูงสุดจากการแข่งขันราคา ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ล้วนสอดคล้องอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทั้งฉบับ สำหรับคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ออกประกาศจังหวัดสุโขทัย เรื่อง สอบราคาซื้อวัสดุการเกษตร เพื่อจัดซื้อวัสดุการเกษตรจำนวน 8 รายการ คือ (1) พันธุ์ปลาดุกบิ๊กอุย (2) พันธุ์ปลาตะเพียน (3) พันธุ์ปลาไน (4) วงบ่อซีเมนต์ (5) ปูนขาว (6) อาหารปลาดุก (7) อาหารปลากินพืช และ (8) พลาสติกปูบ่อชนิดสีดำไม่มีรอยต่อเชื่อม โดยประกาศดังกล่าวกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้ใน ข้อ 5 ว่า ผู้เสนอราคาจะต้องเคยมีผลงานด้านการขายพันธุ์ปลาและอาหารสัตว์น้ำให้กับหน่วยงานราชการในวงเงินไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ผลงานดังกล่าวต้องเป็นสัญญาเดียว มีอายุไม่เกินหนึ่งปีหลังจากการส่งมอบงาน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ให้เหตุผลถึงการจำกัดคุณสมบัติดังกล่าวว่า เนื่องจากพันธุ์ปลาที่ต้องการซื้อเป็นวัสดุการเกษตรที่มีชีวิต สามารถเจริญเติบโตไปได้ตลอดและมีฤดูกาลผลิตได้เพียงปีละหนึ่งครั้ง โดยขนาดของพันธุ์ปลาที่ต้องการซื้อจะมีอายุไม่เกินหนึ่งปีเพื่อให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนำไปเลี้ยงต่ออีกประมาณสามเดือนในกรณีของปลาดุก และนำไปเลี้ยงต่ออีกหกถึงแปดเดือนในกรณีของปลาไนและปลาตะเพียน จึงจะสามารถนำไปจำหน่ายหรือบริโภคได้ ส่วนการกำหนดผลงานไว้ให้ไม่เกินหนึ่งปีจะสัมพันธ์กับใบอนุญาตประกอบอาชีพประมงฯ (ใบอนุญาต 6) และใบอนุญาตให้ขายอาหารสัตว์ซึ่งมีอายุหนึ่งปีเช่นกันสำหรับผลงานด้านการขายที่กำหนดไว้ที่หนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ถือว่าเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าวเป็นหลักประกันว่าจะได้ผู้เสนอราคาที่เป็นผู้ผลิตพันธุ์ปลาโดยตรง มีโช้นายหน้า และมีความสามารถจัดส่งวัสดุการเกษตรที่มีคุณภาพ สามารถส่งมอบได้ตามกำหนดเวลา แต่จากการตรวจสอบรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพันธุ์ปลา วัสดุอุปกรณ์ในการเลี้ยงปลา และอาหารปลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีความประสงค์จะจัดซื้อตามรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะวัสดุการเกษตรแนบท้ายประกาศสอบราคาแล้ว เห็นว่า รายการวัสดุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีความประสงค์จะจัดซื้อดังกล่าวเป็นวัสดุที่มีการผลิตสำเร็จไว้แล้วเพื่อจำหน่าย ผู้ที่ชนะการสอบราคาเพียงแต่มีหน้าที่ส่งมอบวัสดุให้ถูกต้องตรงตามสัญญาเท่านั้น อีกทั้งผู้ประกอบการที่มีอาชีพเกี่ยวข้องโดยทั่วไปก็สามารถส่งมอบวัสดุตรงตามความต้องการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ ซึ่งในทางกลับกันก็ปรากฏว่า การที่จะได้มาซึ่งวัสดุประเภทพันธุ์ปลา

วัสดุอุปกรณ์ในการเพาะเลี้ยงปลา และอาหารปลาที่มีคุณภาพมาตรฐานนั้น จะขึ้นอยู่กับแหล่งผลิตที่ได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐาน เช่น การรับรองมาตรฐานฟาร์ม การรับรองมาตรฐานโรงงานอาหารสัตว์ เป็นต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กลับมิได้กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานของแหล่งผลิตไว้ในประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อ้างว่า การกำหนดผลงานไว้ให้ไม่เกินหนึ่งปีเพื่อให้สอดคล้องกับอายุของใบอนุญาตประกอบอาชีพประมงฯ (ใบอนุญาต 6) และใบอนุญาตขายอาหารสัตว์ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องมีใบอนุญาตดังกล่าวใน ข้อ 3.7 ของเอกสารสอบราคาแล้ว ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงไม่น่าหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้และเมื่อการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาตาม ข้อ 5 ของประกาศสอบราคาดังกล่าว มิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการได้มาซึ่งวัสดุการเกษตรที่มีคุณภาพถูกต้องตรงตามมาตรฐาน กรณีจึงแสดงให้เห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่อยู่นอกเหนือความจำเป็น ต้องจำกัดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้เป็นการเฉพาะ อันเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ประกอบการรายอื่นสูญเสียโอกาสในการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ไม่เกินเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ ไม่ชอบด้วยข้อ 15 ทวิ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อุทธรณ์โดยอ้างว่า สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร (กพ) 1305/ว 7286 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2542 สั่งการให้ส่วนราชการผู้ออกประกาศมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติได้ตามความจำเป็น จึงไม่อาจรับฟังได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอน ข้อ 5 ของประกาศจังหวัดสุโขทัย เรื่อง สอบราคาซื้อวัสดุการเกษตร ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 233/2552)

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 257/2550

(คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น)

ในคดีที่อธิบดีกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% เป็นเวลา 3 เดือน เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ตรวจสอบพบว่าเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายอำเภอทำหน้าที่ประธานกรรมการ-สุขาภิบาล ได้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คจำนวน 3 ฉบับ จากบัญชีเงินฝากประเภทกระแสรายวันเพื่อฝากเข้าบัญชีเงินผลประโยชน์ของสุขาภิบาล โดยไม่ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก เป็นเหตุให้เสมียนตราอำเภอซึ่งทำหน้าที่สมุหบัญชีของสุขาภิบาลนำเช็คไปขอรับเงินสดจากธนาคารแล้วทุจริตนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ต่อมาคณะกรรมการ-สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการกระทำ ความผิดของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว มีความเห็นว่าเสมียนตราอำเภอ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนกระทำผิดวินัยด้วย ผู้ว่า-ราชการจังหวัดจึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่เสมียนตราอำเภอออกจากราชการและรายงาน การดำเนินการทางวินัยพร้อมทั้งชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีข้างต้นเป็นการไม่ ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307/ว2794 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2535 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเขียนเช็คสั่งจ่ายเงิน จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% เป็นเวลา 3 เดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วย กฎหมาย เนื่องจากการเป็นการสั่งลงโทษทางวินัยในเรื่องเดียวกันกับเรื่องที่ถูกฟ้องคดีถูก ดำเนินคดีแพ่งฐานละเมิด โดยไม่รอผลในคดีแพ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ทั้งนี้ ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง ของศาลปกครองชั้นต้น

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องใดและไม่ได้ให้ผู้ฟ้อง-คดีชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาโดยเป็นการนำสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของ เสมียนตราอำเภอมาพิจารณาสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำพิพากษาให้ เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการมีคำสั่งลงโทษโดยไม่มีการสอบสวน และไม่ได้ดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการชี้แจงแสดง พยานหลักฐานตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง- พ.ศ. 2539 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าตามนัยมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะบัญญัติให้การดำเนินการ- สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำ- ผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรก็ ตาม แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติว่าการดำเนินการข้างต้นมีวิธีการอย่างไร แต่เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราช- บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะมี การสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรค สอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทาง ปกครองได้ โดยไม่ต้องให้คู่กรณีโต้แย้งแบบละแสดงพยานหลักฐาน เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเกิดจากพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อ สั่งจ่ายเช็คจำนวน 3 ฉบับ โดยที่ไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกอันเป็นการไม่ปฏิบัติ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0307/ว2794 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2535 เป็นเหตุให้ เสมียนตราอำเภอซึ่งปฏิบัติหน้าที่สมุห์บัญชีของสุขาภิบาลสามารถกระทำการทุจริตเบิก เงินสดออกจากธนาคารนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้และโดยที่ประเด็นการขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกนั้น เป็นประเด็นสำคัญที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นำมาใช้อ้างในการสั่งลงโทษ ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคและต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรงเสมียนตราอำเภอ โดยยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คแต่ ไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกจริง ซึ่งหากมีการสอบสวนผู้ฟ้องคดีในประเด็น ดังกล่าวอีกก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถที่จะให้ถ้อยคำเป็นอย่างอื่นไป ได้ จึงเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น อันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในประเด็น

ดังกล่าวอีก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของเสมียนตราอำเภอมาประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว จึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้พิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการกระทำผิดตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือไม่ จึงให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเสียก่อน แล้วมีคำสั่งพิพากษาใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 257/2550)

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 255/2553

(คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

ในคดีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศจังหวัดนครศรีธรรมราช เรื่องสอบราคาจ้างเหมาทำความสะอาดอาคารศาลากลางจังหวัด (หลังเก่า) อาคารศาลากลางจังหวัด (หลังใหม่) และบริเวณโดยรอบศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาต้องมีคุณสมบัติตามข้อ 1 ว่าเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีอาชีพรับจ้างตามประกาศสอบราคาจ้างและมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานเสนอราคาจ้างในวงเงินไม่น้อยกว่า 40,000 บาท โดยการสอบราคาจ้างดังกล่าวมีข้อกำหนดในเอกสารสอบราคาจ้าง เลขที่ 7/2548 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 ตามข้อ 3.2 (2) ว่า ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอสำเนารับรองผลงานจ้างทำความสะอาดพร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้องยื่นมาพร้อมกับซองใบเสนอราคา และข้อ 5 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาราคาไว้ตาม ข้อ 5.2 ว่า หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตาม ข้อ 2 หรือยื่นหลักฐานการเสนอราคาไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตาม ข้อ 3 หรือยื่นซองสอบราคาไม่ถูกต้องตาม ข้อ 4 คณะกรรมการจะไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคารายนั้น เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย หรือที่ผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารสอบราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าจะเป็นการประโยชน์ต่อทางจังหวัดเท่านั้น การจ้างเหมาทำความสะอาด

สะอาดมีกำหนดระยะเวลาทำงานตั้งแต่ วันที่ 1 ตุลาคม 2548 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2549 และมีราคากลางของงานจ้างเป็นเงิน 554,796 บาท ในการสอบราคามีผู้เสนอราคา จำนวน 2 ราย คือ ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาเป็นเงิน 504,790 บาทและห้างหุ้นส่วนจำกัด คลีน แอนด์ โค้ช คอมเมอร์เชียล เสนอราคาเป็นเงิน 524,700 บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2548 สอบถามผลการพิจารณาต่อสำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราช ทำให้ทราบว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด คลีน แอนด์ โค้ช คอมเมอร์เชียล ได้รับการคัดเลือกให้เป็น ผู้รับจ้างเหมาตามผลการสอบราคาดังกล่าว โดยคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา พิจารณาเห็นว่าหนังสือรับรองผลงานลงวันที่ 15 สิงหาคม 2548 ซึ่งห้องสมุดประชาชน จังหวัดนครศรีธรรมราชให้คำรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำความสะอาดพื้นที่ห้องสมุด-ประชาชนจังหวัดนครศรีธรรมราช ราคาทั้งสิ้น 45,000 บาท นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี เสนอตัวให้การสนับสนุนทำความสะอาดพื้นที่ห้องสมุดในเดือนเมษายน 2548 และเดือน สิงหาคม 2548 เวลา 2 ครั้ง เป็นเวลา 3 วัน โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย แต่ขอให้ห้องสมุด-ประชาชนจังหวัดนครศรีธรรมราช ออกหนังสือรับรองผลงานที่มีมูลค่าเป็นเงิน 45,000 บาท จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามข้อ 1 ของประกาศจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 และเป็นการยื่นผลงานที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน ข้อ 3 ของเอกสารสอบราคาจ้าง เลขที่ 7/2548 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 ซึ่งเป็น เอกสารแนบท้ายประกาศจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจ้างจึงมีมติไม่รับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดีและเสนอให้ ห้างหุ้นส่วนจำกัด คลีน แอนด์ โค้ช คอมเมอร์เชียล ที่มีคุณสมบัติถูกต้องตรงตาม รายละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศและเอกสารสอบราคาเป็นผู้รับจ้างทำ ความสะอาดอาคารศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบด้วย ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 22 ตุลาคม 2548 ขอความเป็นธรรม และได้รับแจ้งจาก ผู้ถูกฟ้องคดีว่าการที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีได้มีหนังสือหารือไปยัง หน่วยงานที่ออกหนังสือรับรองผลงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะพิจารณาตัดสินว่าผลงาน ของผู้ฟ้องคดีถูกต้องตรงตามประกาศสอบราคาจ้างหรือไม่ เป็นการกระทำผิดเล็กน้อย ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการหารือจากกรมบัญชีกลางตามหนังสือ กรมบัญชีกลาง ค่วนมาก ที่ กค (กวพ) 0408.4/165 ลงวันที่ 6 มกราคม 2549 ว่าในการ-
 ตรวจเอกสารคุณสมบัติของผู้เสนอราคา 2 ราย ตามประกาศสอบราคาจ้างเหมา
 ทำความสะอาดอาคารศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชหลังเก่าและหลังใหม่รวมทั้ง
 บริเวณโดยรอบพบว่ารายที่เสนอราคาสูงสุดแสดงผลงานที่มีส่วนราชการเป็นคู่สัญญา
 จ้างทำความสะอาดวงเงิน 554,700 บาท ส่วนรายที่เสนอราคาต่ำสุดแสดงผลงานวงเงิน
 45,000 บาท คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้สอบถามไปยังหน่วยงานที่ออกหนังสือ
 รับรองผลงานให้แก่ผู้เสนอราคาต่ำสุด จึงได้ทราบว่าผลงานดังกล่าวไม่มีสัญญาจ้างและ
 ไม่มีการจ่ายค่าใช้จ่ายในการจ้างแต่อย่างใด กรณีเป็นเพียงผู้เสนอราคาต่ำสุดได้เสนอตัว
 ช่วยเหลือทำความสะอาดพื้นที่ให้แก่หน่วยงานที่ออกหนังสือรับรองโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย
 การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีมติไม่รับราคาของผู้เสนอการารายต่ำสุดจึง
 ขอบด้วยเหตุผลแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตัดสินใจของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา
 ที่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีชนะการสอบราคาจ้างตามประกาศดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ
 ด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เพราะเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำความสะอาดพื้น-
 ห้างสมุดประชาชนจังหวัดนครศรีธรรมราชจริงและห้องสมุดประชาชน จังหวัด
 นครศรีธรรมราชได้ออกหนังสือรับรองผลงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำ
 หนังสือรับรองดังกล่าวมาใช้เป็นหลักฐานในการรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีได้ การทำความ-
 สะอาดพื้นห้องสมุดประชาชนดังกล่าวหาจำต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือแต่อย่างใดไม่
 ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลวินิจฉัยว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย-
 การพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 42 กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ ดังนี้
 (1) . . . (2) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อกหรือแบบรูป
 และรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา
 (3) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องตาม (2) ที่มีคุณภาพและ
 คุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้
 แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด. . . (4) ในกรณีที่มิผู้เสนอราคาถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและ
 เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาเพียงรายเดียว ให้คณะกรรมการดำเนินการตาม

(3) โดยอนุโลม และ (5) ให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อสั่งการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

ตามประกาศจังหวัดนครศรีธรรมราช เรื่อง สอบราคาจ้างเหมาทำความสะอาดอาคารศาลากลางจังหวัด (หลังเก่า) อาคารศาลากลางจังหวัด (หลังใหม่) และบริเวณโดยรอบศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 ข้อ 1 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมีคุณสมบัติเป็นบุคคล นิติบุคคล ผู้มีอาชีพรับจ้างงานตามประกาศสอบราค้างดังกล่าว ซึ่งมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานสอบราค้างในวงเงินไม่น้อยกว่า 40,000 บาท และเอกสารสอบราคาจ้าง เลขที่ 7/2548 การจ้างเหมาบริการทำความสะอาดพื้นที่อาคารศาลากลางจังหวัด (หลังใหม่) อาคารศาลากลางจังหวัด (หลังเก่า) และภายนอกบริเวณอาคารศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชตามประกาศจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 ข้อ 3.2 (2) กำหนดว่า หลักฐานการเสนอราคาอย่างน้อยต้องมีสำเนารับรองผลงานจ้างทำความสะอาด กรณีจึงเป็นการกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องเป็นผู้มีประสบการณ์และมีผลงานในด้านการรับจ้างทำความสะอาดอาคารและบริเวณโดยรอบ อันเป็นวัตถุประสงค์โดยตรงของสัญญาดังกล่าว ข้อกำหนดข้างต้นจึงเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการสอบราค้างในครั้งนี้ และเมื่อพิจารณาเอกสารสอบราค้าง เลขที่ 7/2548 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 มิได้มีข้อความใดที่กำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้รับจ้าง หากแต่มีรายละเอียดและเงื่อนไขการจ้างเหมาทำความสะอาดแนบท้ายเอกสารสอบราค้างกำหนดไว้ในข้อ 2 และข้อ 3 มีใจความว่า ให้ผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหาคน อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำความสะอาด รวมทั้งจัดหาน้ำยาที่มีคุณภาพสำหรับใช้ในการทำความสะอาดด้วยทุนทรัพย์ของผู้รับจ้างเอง การสอบราคาเพื่อจัดทำสัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นการจัดให้มีสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 587 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นลักษณะของสัญญาต่างตอบแทนที่คู่สัญญามีหน้าที่ตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยผู้ว่าจ้างต้องจ่ายสินจ้างให้แก่ผู้รับจ้างเป็นค่าตอบแทนที่อาจคำนวณราคาเป็นเงินได้ ทั้งนี้ เพื่อผลสำเร็จจากทำงานนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า

ผู้ฟ้องคดีเสนอตัวทำความสะอาดพื้นห้องสมุดจังหวัดนครศรีธรรมราชโดยไม่คิดค่าใช้จ่าใด ๆ เพื่ออุทิศเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการ แม้จะเป็นผลงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกับงานการสอบราคาจ้างตามประกาศดังกล่าว แต่ก็มีใช้ผลงานในลักษณะของการจ้างทำของตามที่กำหนดไว้ในประกาศข้างต้น ดังนั้น หนังสือรับรองผลงานทำความสะอาดพื้นห้องสมุดจังหวัดนครศรีธรรมราชที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขึ้นในการเสนอราคาต่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา จึงมิใช่หนังสือรับรองผลงานจ้างทำความสะอาดในความหมายตามข้อ 1 ของประกาศจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 และข้อ 3.2 (2) ของเอกสารสอบราคาจ้างเลขที่ 7/2548 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นเอกสารหลักฐานในการเสนอราคาไม่ถูกต้องครบถ้วนตามประกาศและเอกสารสอบราคา การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีมติไม่รับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบด้วย จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยข้อ 42 (2) และ (4) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 5.2 และข้อ 5.3 (2) ของเอกสารสอบราคาจ้าง เลขที่ 7/2548 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ค่วนมาก ที่ กค (กวพ) 0408.4/165 ลงวันที่ 6 มกราคม 2549 ที่ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการสอบราคาในคดีนี้ว่า ในการตรวจเอกสารคุณสมบัติของผู้เสนอราคา 2 ราย พบว่ารายที่เสนอราคาต่ำสุดแสดงผลงานวงเงิน 45,000 บาท ซึ่งเป็นหนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีที่กรมบัญชีกลางเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาที่ไม่รับราคาต่ำสุด ส่วนรายที่เสนอราคาสูงสุดแสดงผลงานที่มีส่วนราชการเป็นคู่สัญญาจ้างทำความสะอาดวงเงิน 554,700 บาท ซึ่งฟังได้ว่าเป็นหนังสือรับรองผลงานของห้างหุ้นส่วนจำกัด คลีน แอนด์ โค้ช คอมเมอร์เชียล หนังสือรับรองผลงานที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด คลีน แอนด์ โค้ช คอมเมอร์เชียลได้ยื่นในการสอบราคาจ้างตามประกาศจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 จึงมิใช่หนังสือรับรองผลงานในการจ้างเหมาทำความสะอาดสำนักงานของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่นครศรีธรรมราช สาขาท่าศาลา ตามสัญญาเลขที่ 1/2546 ลงวันที่ 31 มกราคม 2546 ดังที่ผู้ฟ้องคดีอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อมติของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว และไม่ปรากฏความไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุอื่นใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้มีอำนาจสั่งจ้างตามข้อ 65 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีคำสั่งอนุมัติให้จ้างหุ้นส่วนจำกัด คลีน แอนด์-โค๊ช คอมเมอร์เชียล เป็นผู้ชนะการสอบราคา จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.255/2553)

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 123/2551

(คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติตามหลักวิชาเกินสมควร)

ผู้ฟ้องคดีเกิดในราชอาณาจักรไทยเมื่อปี พ.ศ. 2501 ที่บ้านเลขที่ 67 หมู่ที่ 5 ตำบลหนองญาติ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม โดยมีบิดามารดาเป็นบุคคลสัญชาติเวียดนามที่เดินทางมาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง และได้รับการศึกษาตามหลักสูตรประโยคประถมศึกษาตอนต้นที่โรงเรียนบ้านนาจอก (แรงประชาชน) จังหวัดนครพนม ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เห็นชอบหลักเกณฑ์การพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่บุตรคนต่างด้าว ตามมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2537 ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยต่อสำนักทะเบียน อำเภอเมืองนครพนม แต่ไม่ได้ยื่นหลักฐานการเสียภาษีประกอบคำร้อง จังหวัดนครพนม จึงไม่อาจพิจารณาคำร้องดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0204.3/ว 283 ลงวันที่ 10 มกราคม 2544 กำหนดแนวปฏิบัติและระยะเวลาในการพิจารณาคำขอสำหรับกรณีการยื่นคำร้องต่อสำนักทะเบียนที่ผู้ร้องมีภูมิลำเนาไว้ว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยรับคำร้องและบัญชีรายชื่อให้หน่วยงานส่วนกลางตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องและประมวลผลการตรวจสอบพร้อมมติคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด เพื่อกลั่นกรองนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการให้สถานะตามกฎหมายภายใน 45 วัน นับแต่ได้รับผลการพิจารณาจากจังหวัด ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 16 มกราคม 2544 ร้องเรียนการพิจารณาให้สัญชาติไทยต่อนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ส่งหนังสือร้องเรียนดังกล่าวไปเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบ ในระหว่างนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินโครงการเร่งรัดการพิจารณาให้สถานะตาม

กฎหมายแก่ผู้อพยพชาวเวียดนามที่ยังไม่ได้สถานะตามกฎหมาย โดยจัดเจ้าหน้าที่จาก ส่วนกลางไปรับคำร้องขอมีสถานะตามกฎหมายแก่ผู้อพยพในพื้นที่ 13 จังหวัด สำหรับ จังหวัดนครพนมมีการดำเนินการระหว่างวันที่ 18 กุมภาพันธ์ - 2 มีนาคม 2544 ผู้ฟ้องคดี จึงได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยอีกครั้งหนึ่งเป็นคำขอ เลขที่ มท. 1857 เมื่อการดำเนิน- การตามโครงการเสร็จสิ้น มีจำนวนผู้ยื่นคำร้องทั้งสิ้น 2,749 ราย ในวันที่ 20 เมษายน 2544 และวันที่ 24 กรกฎาคม 2544 กระทรวงมหาดไทยได้ส่งบัญชีรายชื่อไปเพื่อให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบตามแนวทางการตรวจสอบพฤติการณ์เพื่อใช้ประกอบ การพิจารณาให้สถานะตามกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อยซึ่งกำหนดให้ตรวจสอบพฤติการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดและการกระทำ ความผิดที่เป็นโทษทางอาญาและอาชญากรรม ข้ามชาติ ที่ผู้ถูกฟ้องคดี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ได้กำหนดไว้เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2544 เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีจากสำนักเลขาธิการนายก- รัฐมนตรี กระทรวง มหาดไทยจึงได้มีหนังสือ ที่ มท 0204.3/124 ลงวันที่ 11 กันยายน 2544 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีที่ได้ยื่นในคราวหลัง นี้อยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาประกอบการให้ สัญชาติซึ่งในเวลาต่อมากระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือประวัติการถูกจับกุม และดำเนินคดีอาญาจากกองทะเบียนประวัติอาชญากรเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2544 กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติดเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2544 สำนักงานป้องกัน- และปราบปรามยาเสพติดเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2544 สำนักงานตำรวจสันติบาลเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2544 สำนักบริหารการทะเบียนเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2545 และ คณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัดนครพนมมีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2544 ว่าสมควรให้สัญชาติไทยแก่ผู้ฟ้องคดีและจังหวัด นครพนมได้แจ้งผลการพิจารณาซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้รับทราบผลดังกล่าวเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวทาง ตรวจสอบเพิ่มเติมจากเดิม โดยกำหนดให้ตรวจสอบพฤติการณ์หรือการกระทำที่เป็น การสนับสนุนการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและ การกระทำใด ๆ ที่หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณาเห็นว่าทำลาย

ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2545 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งบัญชีผู้ยื่นคำร้องขอมีสถานะตามกฎหมายซึ่งมีคำร้องของผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วยเพื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบพฤติการณ์เพิ่มเติมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ลับที่ ตช 0025.34/565 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2545 แจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงมหาดไทยทราบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในประเทศ อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2546 ผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ยกเลิกแนวทางการตรวจสอบพฤติการณ์เพิ่มเติมนี้ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีคณะกรรมการเพียงชุดเดียวที่ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองคำขอมีสัญชาติไทยคือ คณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีตามโครงการเร่งรัดการพิจารณาให้สถานะตามกฎหมายแก่ผู้นอพยพในระหว่างวันที่ 18 กุมภาพันธ์ - 2 มีนาคม 2544 ล่าช้าเกินสมควรแต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แย้งว่าการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ล่าช้าเกินสมควรเนื่องจากการพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยมีจำนวนมากและจะต้องตรวจสอบข้อมูลเพื่อพิสูจน์ตัวบุคคลเพื่อป้องกันการสวมชื่อ ตลอดจนจะต้องตรวจสอบพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศเป็นข้อสำคัญในการพิจารณา จึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการตรวจสอบและพิจารณากลับกรองอย่างรอบคอบถี่ถ้วนเพื่อให้การพิจารณาสั่งการเป็นไปอย่างถูกต้องประกอบกับคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อยได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2547 ให้ส่งคำร้องชาวเวียดนามอพยพที่ยื่นขอสถานะตามกฎหมายที่ค้างอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยทั้งหมด ซึ่งรวมถึงคำร้องของผู้ฟ้องคดีไปให้จังหวัดเพื่อดำเนินการพิมพ์ลายพิมพ์นิ้วมือและเพื่อตรวจสอบความมีตัวตนอยู่จริงตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและข้อมูล ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและยาเสพติดแล้วให้นำผลการตรวจสอบเข้าพิจารณาในคณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัดและเสนอต่อคณะกรรมการฯ ระดับกระทรวงพิจารณาต่อไปซึ่งคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและยาเสพติด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ดังนี้ (1) ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่เพราะเหตุว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้มีการพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีและเป็นการฟ้อง ภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ศาลปกครองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของผู้- อพยพชาวเวียดนาม เกิดที่จังหวัดนครพนม เมื่อปี พ.ศ. 2501 ดังรายละเอียดที่กล่าวแล้ว ได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยต่อเจ้าหน้าที่ที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนครพนมตาม โครงการเร่งรัดการพิจารณาให้สถานะตามกฎหมายแก่ผู้นอพยพแต่จนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีได้มีการพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2545 โดยขอให้ศาล- ปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยให้ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ โดยเร็ว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติ- จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคำขอที่ศาลปกครอง สามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีต้องเป็นไปตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นและถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ มท 0204.3/124 ลงวันที่ 11 กันยายน 2544 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีอยู่ ระหว่างการตรวจสอบข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาประกอบการให้ สัญชาติ อันถือได้ว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ตาม แต่ เนื่องจากการฟ้องขอให้พิจารณาการขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้อง- คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของบุคคล จึงยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดียัง ไม่มีสิทธิฟ้องคดีเนื่องจากต้องรอผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีเสียก่อนจึงจะมีสิทธิ ฟ้องคดีได้และเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วจึงฟังไม่ขึ้น (2) ผู้ถูก- ฟ้องคดีพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรหรือเห็นว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยในกรณีที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองได้สัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้แล้วเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยที่จังหวัดนครพนม ตามโครงการเร่งรัดการพิจารณาให้สถานะตามกฎหมายแก่ผู้นอพยพในระหว่างวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้ส่งรายชื่อของผู้ยื่นคำร้องทั้งหมดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและได้รับรายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือประวัติการถูกจับกุมและดำเนินคดีอาญา โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัดนครพนมได้ประชุมครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2544 มีมติว่าสมควรให้สัญชาติไทยแก่ผู้ฟ้องคดี จังหวัดนครพนมจึงได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทยทราบตามหนังสือจังหวัดนครพนม ที่ นพ. 0017.3/19755 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 แต่มิได้เสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการแต่อย่างใด แม้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 จะไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้สัญชาติไทยไว้ด้วยก็ตาม แต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท 0204.3/ว 283 ลงวันที่ 10 มกราคม 2544 แจ้งเวียนแนวปฏิบัติในการพิจารณาให้สถานะทางกฎหมายแก่ผู้นอพยพให้จังหวัดต่าง ๆ ถือปฏิบัติโดยกำหนดให้ เมื่อกระทรวงมหาดไทยรับคำร้องและบัญชีรายชื่อให้หน่วยงานส่วนกลางตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และประมวลผลการตรวจสอบพร้อมมติคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด เพื่อกลับกร่อนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการให้สถานะตามกฎหมาย

ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการพิจารณา และสั่งเฉพาะรายให้บุคคลที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยในกรณีบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองได้สัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้แล้ว เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยที่จังหวัดนครพนม ตามโครงการเร่งรัดการพิจารณาให้สถานะตามกฎหมายแก่ผู้นอพยพในระหว่างวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ส่งรายชื่อของผู้ยื่นคำร้องทั้งหมดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและได้รับรายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือประวัติการถูกจับกุมและดำเนินคดีอาญา โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัดนครพนมได้ประชุมครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2544 และมีมติว่าสมควรให้สัญชาติไทยแก่ผู้ฟ้องคดี จังหวัดนครพนมจึงได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทยทราบตามหนังสือของจังหวัดนครพนม ที่ นพ 0017.3/19755 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 แต่มิได้เสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการแต่อย่างใด แม้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 จะไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้สัญชาติไทยไว้ด้วยก็ตามแต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท 0204.3/ว 283 ลงวันที่ 10 มกราคม 2544 แจ้งเวียนแนวปฏิบัติในการพิจารณาให้สถานะทางกฎหมายแก่ผู้นอพยพให้จังหวัดต่าง ๆ ถือปฏิบัติโดยกำหนดให้เมื่อกระทรวงมหาดไทยรับคำร้องและบัญชีรายชื่อให้หน่วยงานส่วนกลางตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และประมวลผลการตรวจสอบพร้อมมติคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด เพื่อกลั่นกรองนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการให้สถานะตามกฎหมายภายใน 45 วัน นับแต่ได้รับผลการพิจารณาจากจังหวัด ซึ่ง

แนวปฏิบัติการพิจารณาให้สัญชาติดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้พิจารณากำหนดระยะเวลา ให้นหน่วยงานในสังกัดปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีและไม่มีเหตุที่จะทำให้ระยะเวลาในการเสนอคำร้องของผู้ขอมีสัญชาติไทยซึ่งได้รับการกลั่นกรองแล้วเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการไม่ว่าจะเป็นกรณีปกติหรือกรณีตามนโยบายเร่งรัดต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่แตกต่างกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับหนังสือจากจังหวัดนครพนมแจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัดนครพนม ตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 แต่ไม่ได้เสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการภายในกำหนดเวลา 45 วัน ตามแนวปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจนกระทั่งเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวทางตรวจสอบผู้ขอสัญชาติเพิ่มเติม ทำให้ต้องมีการจัดส่งข้อมูลของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบเพิ่มเติม และต่อมาเมื่อสำนักงาน ดำรงแห่งชาติได้มีหนังสือ ลับ ที่ ดช 0025.34/565 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2545 แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในประเทศ ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการเสนอ คำร้องของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการแต่อย่างใดทั้งที่การดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีได้เสร็จสิ้นครบถ้วนสมบูรณ์พร้อมที่จะเสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการได้แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อย ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2547 ให้ส่งคำร้องชาวเวียตนามอพยพที่ขึ้นขอสถานะตามกฎหมายที่ค้างอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยทั้งหมด ซึ่งรวมถึงคำร้องของผู้ฟ้องคดีไปให้จังหวัดดำเนินการพิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อตรวจสอบความมีตัวตนอยู่จริง ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและข้อมูลประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและยาเสพติดและนำผลการตรวจสอบเข้าพิจารณาในคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด และเสนอคณะกรรมการระดับกระทรวงเพื่อพิจารณาต่อไป เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งผู้ร้องขอมีสัญชาติไทยมีจำนวนมากต้องใช้เวลาในการตรวจสอบอย่างรอบคอบนั้น ไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างให้การพิจารณาให้สัญชาติผู้ฟ้องคดีที่ล่าช้าอยู่แล้วฟังขึ้นแต่อย่างใดเพราะการใช้อำนาจใน

การพิจารณาคำร้องขอสัญญาชาติไทยของผู้ฟ้องคดีและสั่งการตามคำร้องขอดังกล่าวเป็น
การบริการสาธารณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจัดทำอย่างต่อเนื่อง เหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดี
อ้างในการดำเนินการพิจารณาคำร้องขอมีสัญญาชาติไทยของผู้ฟ้องคดีต้องมีการปรับปรุง
ข้อมูลให้เป็นปัจจุบันนั้น เป็นการปรับปรุงข้อมูลเรื่องเดิมที่ตรวจสอบเสร็จไปแล้ว คือ
การตรวจสอบประวัติอาชญากรรม พฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ตรวจสอบ
พฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ตรวจสอบข้อมูลเพื่อพิสูจน์ตัวบุคคล ทุกครั้งที่มีการ
เปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใหม่ที่สมควรจะ
เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันถือเป็นการใช้ดุลพินิจใน
การสั่งการให้ดำเนินขั้นตอนการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนและล่าช้าเกินสมควร ที่ศาล-
ปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาคำร้องขอมีสัญญาชาติไทยของ
ผู้ฟ้องคดีและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน 60 วันนับแต่คดีถึงที่สุดนั้น
ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.
23/2551)

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 160/2553

(คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและ
การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง)

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอาชีพค้าขายของเก่าเริ่มประกอบอาชีพตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542
โดยใช้ชื่อสถานประกอบการ ป.รุ่งเรือง ริโซเคิล ตั้งอยู่บ้านเลขที่ 46/1 หมู่ที่ 7 ตำบลคลอง-
สอง อำเภอกลองหลวง จังหวัดปทุมธานี โดยมีนายขงค์ แสงแถวทิม ซึ่งเป็นเจ้าของ
อาคารดังกล่าวได้ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นสถานที่ประกอบการค้าและผู้ฟ้องคดีได้รับ
การต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค้าของเก่าเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2545 ครั้นเมื่อ
วันที่ 7 มีนาคม 2546 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค้าของเก่า
ประจำปี พ.ศ. 2546 ต่อนายอำเภอกลองหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2546
คณะกรรมการตรวจสอบสถานที่และคุณสมบัติของผู้ประกอบการค้าของเก่าประจำปี พ.ศ.
2546 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่งตั้งตามคำสั่งอำเภอกลองหลวง ที่ 319/2545 ลงวันที่ 20
ธันวาคม 2545 ได้ไปตรวจสอบสถานที่ประกอบการของผู้ฟ้องคดีและได้มีบันทึกการตรวจ-

สถานที่ประกอบการค้าของเก่าเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าได้มีการนำป้ายบ้านเลขที่ 46/1 หมู่ที่ 7 มาแขวนไว้ที่หอประชุมอำเภอคลองหลวง (หลังเดิม) ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุในความดูแลของกรมการปกครอง การอ้างบ้านเลขที่และหนังสือยินยอมใช้สถานที่ประกอบการค้า ลงวันที่ 12 มีนาคม 2546 ที่ระบุว่านายยงค์ เป็นเจ้าของอาคารดังกล่าวยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารเป็นสถานที่ประกอบการค้านั้นไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ไม่ควรต่อไปอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นชอบด้วยและได้มีหนังสือ ที่ ปท 0618/1279 ลงวันที่ 3 เมษายน 2546 รายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ว่าเห็นควรพิจารณาออกใบอนุญาตพร้อมทั้งได้รายงานเรื่องการบุกรุกที่ราชพัสดุที่อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือ ที่ ปท 0017/11293 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2546 แจ้งออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารหลักฐานยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้าหรือหลักฐานการเป็นเจ้าของสถานที่ทำการค้าหรือสัญญาเช่าตามข้อ 7 (5) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 พร้อมทั้งได้มีหนังสือลงวันที่เดียวกันแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อทราบด้วย หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 อุทธรณ์คำสั่งออกใบอนุญาตดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือ ที่ ปท 0617/2459 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2546 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งงดออกใบอนุญาตฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการค้าของเก่า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่บุคคลประสงค์ที่จะประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าได้นั้น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่ากำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องยื่นคำร้องขอใบอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่าต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 ข้อ 7 (5) ได้กำหนดให้หน่วยรับเรื่องราวคำร้องขออนุญาตเป็นผู้รับเรื่องราวคำร้องขออนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่าจากผู้ขอใบอนุญาตพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานเป็นหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้า ข้อ 8 ได้กำหนดให้หน่วยรับเรื่องราวคำร้องขออนุญาตดำเนินการ

ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตว่าครบถ้วนตามมาตรา 6 และตรวจอาคารสถานที่ตั้ง ตลอดจนสถานที่เก็บทรัพย์สินการขายทอดตลาดและค่าของเก่าว่าเหมาะสมหรือไม่และข้อ 9 กำหนดให้หน่วยรับเรื่องราวคำร้องขอใบอนุญาตเสนอเรื่องราวพร้อมความเห็นไปให้ เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตพิจารณาสั่งการต่อไปนั้น จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติแห่ง กฎหมายและระเบียบดังกล่าว กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะควบคุมการขายทอดตลาดและ ค่าของเก่าให้ต้องมีสถานที่ทำการค้าโดยสถานที่ทำการค้า ตลอดจนสถานที่เก็บทรัพย์สิน การขายทอดตลาดหรือค่าของเก่าต้องมีความเหมาะสมแก่การประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งหากบุคคลผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตขายทอดตลาดและค่าของเก่าไม่มีสถานที่ ทำการค้าตามข้อ 7 (5) หรือสถานที่ทำการค้ามีสภาพที่ไม่เหมาะสมตามข้อ 8 แล้ว เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตย่อมมีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลดังกล่าวได้ เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้มาจากการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการค้าของเก่า ซึ่งผู้ฟ้อง- คดีเคยได้รับใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่า ประจำปี พ.ศ. 2542 ถึงปี พ.ศ. 2545 โดยผู้ฟ้องคดีได้ใช้บ้านเลขที่ 46/1 หมู่ที่ 7 นี้ เป็นสถานที่ทำการค้าแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่น คำร้องขอต่อใบอนุญาตขายทอดตลาดและค่าของเก่าประจำปี พ.ศ. 2546 พร้อมกับเอกสาร หลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการพิจารณา รวมถึงหนังสือยินยอมใช้สถานที่เพื่อประกอบ- การค้า ลงวันที่ 12 มีนาคม 2546 ซึ่งตามหนังสือดังกล่าวนายรงค์ได้แสดงความเป็น เจ้าของบ้านที่เป็นสถานที่ทำการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดี และนายรงค์ได้ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้ บ้านหลังดังกล่าวเป็นสถานที่ประกอบการค้าดังเช่นทุกปีที่ผ่านมาแต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารหลักฐานยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้าหรือ หลักฐานการเป็นเจ้าของสถานที่ทำการค้าหรือสัญญาเช่าตามข้อ 7 (5) ของระเบียบดังกล่าว จึง เห็นควรออกใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2 ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า สถานที่ทำการค้าของ ผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมที่จะใช้ประกอบกิจการขายทอดตลาดและค่าของเก่า เนื่องจากสถานที่ ที่ผู้ฟ้องคดีใช้ประกอบกิจการขายทอดตลาดและค่าของเก่าเป็นที่ราชพัสดุที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิ ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงชอบแล้วนั้น พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า นายรงค์บิดาของผู้ฟ้องคดีได้ทำการปลูกสร้าง

บ้านลงในที่ราชพัสดุ โดยนำวัสดุที่ผู้ฟ้องคดีได้มาจากการประมูลซื้อที่ว่าการอำเภอ บ้านพักนายอำเภอและหอประชุมอำเภอคลองหลวง (หลังเดิม) ตามสัญญาซื้อขาย ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 มาใช้ทำการปลูกสร้างบ้านหลังดังกล่าว นายรงค์จึงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านที่ตนได้ทำการปลูกสร้างหาใช้ตกเป็นส่วนควบของที่ดินที่เป็นที่ของราชพัสดุแต่อย่างใดไม่และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีออกไปจากที่ดินดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายแก่นายรงค์ที่ปลูกสร้างบ้านบุกรุกที่ดินราชพัสดุก็ตาม แต่ตราใบที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายรงค์รื้อถอนบ้านหลังดังกล่าวและนายรงค์ก็ยังคงครอบครองและใช้ประโยชน์ในบ้านหลังดังกล่าวอยู่ความเป็นเจ้าของบ้านหลังดังกล่าวก็ยังเป็นของนายรงค์อยู่เช่นเดิม ฉะนั้น เมื่อนายรงค์ยังคงความเป็นเจ้าของในบ้านหลังที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นสถานที่ประกอบการค้า ในขณะที่นายรงค์ได้ทำหนังสือลงวันที่ 12 มีนาคม 2546 ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้บ้านหลังดังกล่าวเป็นสถานที่ประกอบการค้าแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีเอกสารและหลักฐานยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้าที่จะยื่นขอใบอนุญาตได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งงดออกใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารหลักฐานยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้า ตามข้อ 7 (5) ของระเบียบดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์โต้แย้งว่า สถานที่ทำการค้าของผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมที่จะใช้ประกอบกิจการขายทอดตลาดและค่าของเก่า เห็นว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เคยออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการค้าของเก่าได้ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าสถานที่ทำการค้าของผู้ฟ้องคดีมีสภาพเหมาะสมตามข้อ 8 ของระเบียบดังกล่าวแล้ว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้นและเมื่อศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์ว่าการออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีประจำปี พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2543 พ.ศ. 2544 และพ.ศ. 2545 เป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีอำนาจที่จะไม่ออกใบอนุญาตได้นั้น อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งงดออกใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าประจำปี พ.ศ. 2546 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งนั้นชอบแล้วพิพากษาขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 160/2553)

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 214/2550

(คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ)

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ดำเนินการจัดทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดิน ซึ่งแจ้งความประสงค์ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีและทายาทโดยธรรม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ลงลายมือชื่อในชื่อนายอำเภอโดยมีการประทับตราประจำตำแหน่งไว้เป็นสำคัญ และดำเนินการเก็บรักษาพินัยกรรมไว้ตามระเบียบของทางราชการ ต่อมาเมื่อผู้ร้องขอทำพินัยกรรมข้างต้นเสียชีวิต ผู้ฟ้องคดีได้ไปขอเปิดพินัยกรรมจึงพบว่าพินัยกรรมดังกล่าวไม่มีลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ร้องขอทำพินัยกรรม ทำให้พินัยกรรมตกเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับทรัพย์มรดกตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่ตรวจสอบความถูกต้องของพินัยกรรมว่ามีการลงลายมือชื่อครบถ้วนหรือไม่ก่อนผนึกปิดของพินัยกรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองตามมาตรา 1658 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นกรณีที่กำหนดมีเจตนารมณ์กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐคือนายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายในเรื่องดังกล่าวดีพอสมควรเป็นผู้ดำเนินการทำพินัยกรรมให้ เพื่อมุ่งให้พินัยกรรมนั้นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนและถูกต้อง มีผลบังคับได้ตามเจตนาของผู้ทำพินัยกรรม ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรมที่จะต้องตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของพินัยกรรมที่ตนได้ดำเนินการจัดทำให้ผู้ที่มีร้องขอให้ดำเนินการว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1658 วรรคหนึ่ง (1)-(3) หรือไม่ ก่อนที่จะลงนามและประทับตราประจำตำแหน่งในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรมตามมาตรา 1658 วรรคหนึ่ง (4) กำหนดไว้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการจัดทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองและเก็บรักษาพินัยกรรมไว้ตามระเบียบของทางราชการทั้งที่ผู้ทำพินัยกรรม

ยังไม่ได้ลงลายมือชื่อในพินัยกรรม โดยไม่ได้ตรวจสอบให้ละเอียดถี่ถ้วนก่อนที่จะลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งในพินัยกรรมว่าผู้ทำพินัยกรรมได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรมดังกล่าวเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุในพินัยกรรม จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่าการลงลายมือชื่อในพินัยกรรมเป็นหน้าที่ของผู้ทำพินัยกรรมตามมาตรา 1685 วรรคหนึ่ง (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่อาจไปบังคับผู้ทำพินัยกรรมให้ลงลายมือชื่อได้และกรณีอาจเป็นเจตนาของผู้ทำพินัยกรรมเองที่ไม่ต้องการลงลายมือชื่อในพินัยกรรมเพราะไม่ประสงค์จะให้พินัยกรรมมีผลสมบูรณ์เนื่องจากไม่ต้องการจะยกทรัพย์สินให้แก่ผู้มีชื่อในพินัยกรรมนั้น การกล่าวอ้างดังกล่าวขัดกับหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้วและหากผู้ทำพินัยกรรมไม่ยอมลงลายมือชื่อในพินัยกรรมจริงโดยไม่ใช้ความประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่ได้ตรวจสอบแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ไม่จำเป็นต้องลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของตนในพินัยกรรมอีกเพราะรู้อยู่แล้วว่าพินัยกรรมดังกล่าวย่อมไม่มีผลสมบูรณ์ขึ้นมาได้หากผู้ทำพินัยกรรมไม่ยอมลงลายมือชื่อในพินัยกรรม รวมทั้งอาจหมายเหตุจุดแข็งถึงสาเหตุที่ผู้ทำพินัยกรรมไม่ยอมลงลายมือชื่อในพินัยกรรมไว้ให้ปรากฏด้วยก็ได้หากมีเหตุผลดังที่กล่าวอ้างจริง ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่อาจรับฟังได้ สำหรับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น เมื่อปรากฏว่าทายาทโดยธรรมของผู้มีสิทธิรับมรดกของผู้ทำพินัยกรรมจำนวน 2 คน ได้ทำบันทึกยกทรัพย์สินมรดกโดยตกลงโอนที่ดินบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ชดเชยค่าที่ดินเฉพาะส่วนที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรมโดยคำนวณตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งประกาศไว้ใน

ช่วงเวลาที่มีการเปิดพินัยกรรมเป็นคำสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษาจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ (คำพิพากษาศาล- ปกครองสูงสุดที่ อ. 214/2550)

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 13/2553

(คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร)

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอมีเลขประจำบ้านกับผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียน- ราษฎร พ.ศ. 2535 โดยอ้างว่าบ้านและที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียังมีข้อโต้แย้งสิทธิครอบครองอยู่ และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะอ้างว่าได้หาหรือปัญหาดังกล่าวไปยังนายทะเบียนอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ซึ่งมีความเห็นว่า ให้ผู้ฟ้องคดีไปตกลงกับคู่กรณีให้เสร็จสิ้นก่อน แต่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะนายทะเบียนผู้รับแจ้งก็ยังคงมีหน้าที่ในการรับแจ้งและตรวจ- สอบหลักฐานของผู้แจ้งว่ามีข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรเพื่อเสนอเป็นหลักฐานประกอบการ- พิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ดำเนินการรับแจ้งการขอมี เลขประจำบ้านของผู้ฟ้องคดีจนล่วงเลยถึงวันฟ้องคดีนี้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะนายทะเบียนอำเภอซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณา ออกเลขประจำบ้านให้กับผู้ขอในท้องที่ตามข้อ 32 ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ชอบที่จะเรียกผู้ฟ้องคดีมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือ แสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาสั่งการของตนซึ่งเป็นอำนาจ หน้าที่โดยทั่วไปที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ไม่ใช่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำการตกลงหรือพิสูจน์กรรมสิทธิ์ในบ้านที่ยื่นคำขอ เลขประจำบ้านก่อน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่กำหนดเลขประจำบ้านให้ผู้ฟ้องคดีภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกเลขประจำบ้านให้ผู้ฟ้องคดี กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 13/2553)

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 384/2552

(คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง)

ในคดีที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินทรงพระราชการเพื่อเป็นค่าจ้างให้ทำงานซ่อมแซมถนนลูกรังรวม 4 โครงการเนื่องจากอำเภอได้อนุมัติใช้เงินทรงพระราชการไปก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีประกาศให้อำเภอบางสะพานน้อยเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

ข้อเท็จจริงในคดี ได้เกิดฝนตกหนักในเขตท้องที่อำเภอบางสะพานน้อย เมื่อวันที่ 21-24 ตุลาคม 2548 ซึ่งทำให้น้ำป่าไหลหลากเกิดน้ำท่วมในพื้นที่หลายตำบล ก่อให้เกิดภัยพิบัติขึ้นส่งผลให้ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน นายอำเภอได้เรียกประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอบางสะพานน้อย (ก.ช.ภ. อ. บางสะพานน้อย) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเกิดภัยพิบัติขึ้นเป็นภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินจึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2548 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2548 ให้นายอำเภอบางสะพานน้อยดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ โดยให้ทำการซ่อมแซมถนนที่เสียหายจำนวน 14 สาย ซึ่งเป็นถนนที่พิพาททั้ง 4 สายด้วย โดยให้ใช้เงินทรงพระราชการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรงพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 นายอำเภอจึงได้ดำเนินการตามมติดังกล่าวโดยได้อนุมัติให้ใช้เงินทรงพระราชการซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดสรรไว้ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 บาท เป็นเงินค่าซ่อมแซมถนนทั้ง 14 สายดังกล่าว จำนวน 999,982 บาท กรณีจึงถือว่า

เป็นการใช้อำนาจของนายอำเภอบางสะพานน้อยตามข้อ 8 (8) ของระเบียบ-
 กระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน
 พ.ศ. 2546 และเป็นการดำเนินการภายในขอบอำนาจหน้าที่ตามข้อ 11 ข้อ 20 และข้อ 21
 ของระเบียบดังกล่าว เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีฉุกเฉิน นายอำเภอบางสะพานน้อย
 จึงชอบที่จะดำเนินการหาผู้รับจ้างเพื่อทำการซ่อมแซมถนนทั้ง 14 สาย ซึ่งรวมทั้งถนนที่
 พิกาท 4 สาย ให้คืนสู่สภาพเดิมโดยเร่งด่วนตามมติ ก.ช.ภ.อ. บางสะพานน้อย แต่โดยที่
 อำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นส่วนหนึ่งของจังหวัด
 ซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
 พ.ศ. 2534 นายอำเภอบางสะพานน้อยจึงไม่อาจเป็นคู่สัญญาจ้างผู้รับจ้างทำการซ่อมแซม
 ถนนที่เสียหายได้ การทำสัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่
 นายอำเภอบางสะพานน้อยได้เข้าทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามบันทึกตกลงจ้างเหมา
 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 จำนวน 4 ฉบับ กรณีจึงเป็นการที่นายอำเภอบางสะพานน้อย
 เข้าทำสัญญาแทนผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีพันธะผูกพัน
 ตามสัญญาที่นายอำเภอบางสะพานน้อยทำกับผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 77 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง-
 และพาณิชย์ และเนื่องจากการบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็น
 หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี การที่นายอำเภอบางสะพานน้อย ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีได้
 เข้าดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยเร่งด่วนดังกล่าวย่อมถือเป็นการกระทำเพื่อ
 สาธารณประโยชน์ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนอยู่แล้ว
 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุผลใด ๆ มาปฏิเสธไม่รับผิดชอบต่อการกระทำของ
 นายอำเภอบางสะพานน้อยดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง-
 และพาณิชย์ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่านายอำเภอบางสะพานน้อยทำสัญญากับ
 ผู้ฟ้องคดีก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะประกาศให้พื้นที่อำเภอบางสะพานน้อยเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ
 ตามข้อ 16 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือ
 ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และนายอำเภอบางสะพานน้อยมิได้รายงาน
 การใช้เงินทดรองราชการเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ อีกทั้งยังอ้างว่า การใช้เงินทดรองราชการ
 ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณี-
 ฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และตามแนวปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการตามหนังสือของ

กระทรวงมหาดไทยฉบับต่าง ๆ นั้น เห็นว่าภัยพิบัติได้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่อำเภอบางสะพานน้อยเมื่อวันที่ 21-24 ตุลาคม 2548 ความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติดังกล่าว ย่อมต้องเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ภัยพิบัติดังกล่าวแล้ว นายอำเภอบางสะพานน้อยย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือราษฎรในท้องที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติดังกล่าว การจ้างเหมาผู้ฟ้องคดีให้ซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหายให้คืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วเพื่อให้ราษฎรได้ใช้สัญจรไปมาได้ตามปกติ ถือเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอย่างหนึ่งและเป็นเรื่องความจำเป็นเฉพาะหน้าและการประกาศให้พื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ถูกฟ้องคดี ตามข้อ 16 ของระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงการยืนยันหรือรับรองข้อเท็จจริงว่ามีภัยพิบัติเกิดขึ้นจริง การประกาศเมื่อใดก็ตามทำให้ความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใดไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศ เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอบางสะพานน้อยเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2548 ภายหลังจากนายอำเภอบางสะพานน้อยได้เข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติแล้วจึงหาผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสัญญาตามบันทึกตกลงจ้างเหมา ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 ทั้ง 4 ฉบับ ขึ้นตอนและวิธีการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ตลอดจนข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทย และของผู้ถูกฟ้องคดีที่วางไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการเบิกจ่ายเงินทดรองราชการ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติอันเป็นเรื่องภายในระบบราชการของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจยกขึ้นยันต่อผู้ฟ้องคดีได้ แม้ นายอำเภอบางสะพานน้อยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่และตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีจะละเลย ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบและข้อสั่งการดังกล่าว รวมทั้งไม่รายงานการใช้เงินทดรองราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบก็เป็นเรื่องที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องไปว่ากล่าวกันเอง ผู้ถูกฟ้องคดีหายกเป็นเหตุผลขึ้นต่อสู้เพื่อคัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะพึงมีพึงได้ตามสิทธิที่ปรากฏในสัญญาได้ไม่ ดังนั้น เมื่อรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการซ่อมแซมถนนลูกรังทั้ง 4 สายเสร็จบริบูรณ์เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 ภายในกำหนดตามบันทึกตกลงจ้างเหมา ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้วผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าจ้างซ่อมแซมถนนทั้ง 4 สายดังกล่าว

เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 308,100 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงาน ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายอำเภอบางสะพานน้อย ผู้รับมอบอำนาจตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการซ่อมแซมถนน จำนวน 4 สาย ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำท่วม รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 308,100 บาท ทั้งนี้ ตามบันทึกตกลงจ้างเหมา ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 จำนวนสี่ฉบับ โดยในบันทึกตกลงจ้างเหมาดังกล่าวกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำการซ่อมแซมถนนลูกรังทั้ง 4 สายเสร็จบริบูรณ์เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 ภายในกำหนดตามบันทึกตกลงจ้างเหมา ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายค่าจ้างซ่อมแซมถนนทั้ง 4 สาย ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 602 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และแม้ในกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้อุทธรณ์ว่า นายอำเภอบางสะพานน้อยอนุมัติใช้เงินทดรองราชการโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 จึงไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินได้นั้น เห็นว่าระเบียบดังกล่าวเป็นเรื่องการบริหารงานภายในหน่วยงานทางปกครองที่นายอำเภอบางสะพานน้อยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องไปว่ากล่าวกันเองกับนายอำเภอบางสะพานน้อย ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจยกระเบียบดังกล่าวขึ้นอ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้รับผลกระทบ ทั้งการงานที่นายอำเภอบางสะพานน้อยจ้างให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก็สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน จึงไม่มีเหตุผลที่จะได้รับการงานที่ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำไปโดยไม่ต้องเสียค่าจ้างอันเป็นค่าตอบแทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจยกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อคัดสิทธิตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีได้ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 308,100 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน

2548 เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้นชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 384/2552)



ภาคผนวก ข
รายนามผู้ให้สัมภาษณ์

รายนามผู้ให้สัมภาษณ์

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วันสัมภาษณ์
สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย			
1.	นายสุรพล พงษ์ทัตศิริกุล	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย	3 พฤษภาคม 2554
2.	นายวิบูรณ์ แววบัณฑิต	ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่	29 พฤษภาคม 2554
3.	นายอัศรเดช เจริญศรี	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย	3 พฤษภาคม 2554
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย			
4.	นายมงคล สุระสัจจะ	อธิบดีกรมการปกครอง	12 พฤษภาคม 2554
5.	นายทรงพล ใจกริ่ม	เลขานุการกรมการปกครอง	26 เมษายน 2554
6.	นายพงษ์พัฒน์ วงศ์ตระกูล	ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่	29 เมษายน 2554
7.	นายสุรพงษ์ สายโอภาส	รักษาราชการแทนผู้อำนวยการ สำนักงานการสอบสวนและนิติการ	29 เมษายน 2554
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย			
8.	นายมงคล อินทสุวรรณ	รองอธิบดีกรมที่ดิน	28 เมษายน 2554
9.	นายประยูร ศรีนวล	เลขานุการกรมที่ดิน	28 เมษายน 2554
10.	นายมานนท์ ศรีคำดี	นิติกรชำนาญการพิเศษ รักษา ราชการแทนผู้อำนวยการกอง- การเจ้าหน้าที่	28 เมษายน 2554
11.	นายประสพโชค ปิยโชติสุกิจ	นิติกรชำนาญการพิเศษ หัวหน้า กลุ่มงานวินัย	28 เมษายน 2554
12.	นางวาสนา สุทธิเดชานัย	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ หัวหน้ากลุ่ม งานจริยธรรม	28 เมษายน 2554

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วันสัมภาษณ์
กรมโยธาธิการและผังเมือง			
13.	นายมนทล สุดประเสริฐ	รองอธิบดีกรมโยธาธิการและ ผังเมือง	9 พฤษภาคม 2554
14.	นายสุรเดช สุนทรารชุน	ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่	4 พฤษภาคม 2554
15.	นายปิติพัฒน์ อารีโชติอนันต์	รักษาการในตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองนิติการ	2 พฤษภาคม 2554
16.	นายสุนทร สุนทรวิจิติ	นิติกรชำนาญการเจ้าหน้าที่ กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่	4 พฤษภาคม 2554
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น			
17.	นายวีระวัฒน์ ชื่นวาริน	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการ- ปกครองท้องถิ่น	6 มิถุนายน 2554
18.	นายสิทธิชัย จินดาหลวง	เลขานุการกรมส่งเสริมการ- ปกครองท้องถิ่น	19 พฤษภาคม 2554
19.	นายชลธิ์ ชัยตรง	ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่	10 พฤษภาคม 2554
20.	นายวันชัย จันทร์พร	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและ ระเบียบท้องถิ่น	6 มิถุนายน 2554

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2531). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายและระบบศาล
ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. ใน *รวมบทความในโอกาสครบรอบ
60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์* (หน้า 178-194). กรุงเทพมหานคร: พรินต์เฮาส์.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2539). *สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- กรมการปกครอง. (2554). *ประวัติกรมการปกครอง*. ค้นเมื่อ 25 เมษายน 2554, จาก
<http://www.dopa.go.th>
- กรมที่ดิน. (2554). *ประวัติกรมที่ดิน*. ค้นเมื่อ 26 เมษายน 2554, จาก
<http://www.dol.go.th>
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2554). *ประวัติกรมโยธาธิการและผังเมือง*. ค้นเมื่อ
26 เมษายน 2554, จาก <http://www.dpt.go.th>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2554). *ประวัติกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*.
ค้นเมื่อ 27 เมษายน 2554, จาก <http://www.thailocaladmin.go.th>
- กระทรวงมหาดไทย. (2554ก). *ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับกระทรวง*. ค้นเมื่อ
25 เมษายน 2554, จาก <http://www.moi.go.th>
- กระทรวงมหาดไทย. (2554ข). *อำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการ*. ค้นเมื่อ
25 เมษายน 2554, จาก <http://www.moi.go.th>
- กิริติ บุญเจือ. (2551). *คู่มือจริยศาสตร์ตามหลักวิชาสากล*. กรุงเทพมหานคร:
เซน พรินต์.

กุหลาบ รัตนัจฉธรรม, พิสมัย เสรีขจรกิจเจริญ และวิไล สถิตเสถียร. (2546).

จรรยาบรรณวิชาชีพในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน-
คณะกรรมการอุดมศึกษา.

โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*.

กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

คณิน บุญสุวรรณ. (2550). *การเมืองไทย: ประชาธิปไตยในวังวน*. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์สุภาพใจ.

กีสัน กุสลาณภาพ. (2536). *สารานุกรมศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. มหาวิทยาลัย-

สงขลานครินทร์, คณะวิทยาการจัดการ.

จินตนา บุญบงการ. (2547). *จริยธรรมทางธุรกิจ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง-

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จิรโชค (บรรพต) วีระสย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2551).

รัฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เจริญ เจษฎาวัลย์. (2547). *การตรวจสอบธรรมาภิบาล ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พอดี.

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และรุ่งเรือง สุขาภิรมย์. (2550). *รายงานการสังเคราะห์งานวิจัย*

คุณลักษณะและกระบวนการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมของประเทศต่าง ๆ.

กรุงเทพมหานคร: 프리หวานกราฟฟิค.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540ก). *การควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540ข). *ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาย โพธิสิตา. (2549). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*.

กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

- ชุมสาย จันทรหอม. (2540). *ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้นำชุมชนในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2549). *จริยธรรมของนักกฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2545). *ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์น้ำฝน.
- ดวงเดือน พันธุมนาวิน. (2539). *ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม: การวิจัยและการพัฒนาบุคคล*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ.
- ดวงเดือน พันธุมนาวิน. (2543). *จิตวิทยาจริยธรรม จิตวิทยาภาษา: พฤติกรรมศาสตร์ (เล่ม 2)*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- เดือน บุนนาค. (2520). *การแยกอำนาจ (La separation des pouvoirs)*, *วารสารนิติศาสตร์*, 9(3), 15-22.
- ดิน ปรัชญพุทธิ. (2535). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิน ปรัชญพุทธิ. (2548). *การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา (พิมพ์ครั้งที่ 8)*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2544). *พระพุทธศาสนากับสังคมไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพมหานคร: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร และสุเมธ ตันติเวชกุล. (2549). *คุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549ก). *นักการเมืองไทย จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร.

- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549ข). รายงานการวิจัย เรื่อง การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันใน
หน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
และการใช้ดัชนีชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน. นนทบุรี: มหาวิทยาลัย-
สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง
(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). กฎหมายมหาชน 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะ
ของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ประภาสรี สีหอำไพ. (2550). พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538ก). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538ข). คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4).
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปราชญา กล้าผจญ. (2548). คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์ข้าวฟ่าง.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2531). นิติปรัชญา (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มิตรนรา-
การพิมพ์.
- ปิยะนุช เงินคล้าย และพงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์. (2550). ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2539). องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและ ประพฤติมิชอบใน
วงราชการไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการ-
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
(ป.ป.ป.). กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ป.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2544). ดัชนีชี้วัดคอร์รัปชันไทย: การสร้างและการตรวจสอบความ-
เชื่อถือได้. รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ช.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2545). โครงการวิจัยการบริหารจัดการปกครองที่ดี. นนทบุรี:
สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.
ราชกิจจานุเบกษา, 116(94ก), 1-40.
- พศวัจน์ กนกนาก. (2548). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างศาลยุติธรรมของประเทศไทยใน
การอุทธรณ์และฎีกา. คุชชินพนธ์ปรัชญาคุชชินบัณฑิต, มหาวิทยาลัย-
รามคำแหง.
- พัชรี ลิโรส และวิบูลพงศ์ พูนประสิทธิ์. (2545). รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้าง
ความพร้อมรับผิดในระบบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ เจ. ปรีน.
- พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์. (2542). การศึกษาเพื่อพัฒนาชีวิตและสังคม.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, นवलลอ แสงสุข และนุชนาถ สุนทรพันธุ์. (2547).
จริยธรรมและจรรยาบรรณสำหรับครู. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โกสิน พลกุล. (2524). รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง. วารสารนิติศาสตร์,
13(1), 36-38.

- มนูญ จันทร์สมบุญ. (2550). *วัฒนธรรมชนรรมกาลของผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล*. คุษณินพนธ์สทวทยาการคุษณินบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐสภา. (2554ก). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. ค้นเมื่อ 20 เมษายน 2554, จาก <http://www.parliament.go.th>
- รัฐสภา. (2554ข). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538. มาตรา 195. ค้นเมื่อ 20 เมษายน 2554, จาก <http://www.parliament.go.th>
- รัฐสภา. (2554ค). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ค้นเมื่อ 20 เมษายน 2554, จาก <http://www.parliament.go.th>
- รัฐสภา. (2554ง). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ค้นเมื่อ 20 เมษายน 2554, จาก <http://www.parliament.go.th>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2536). *ศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน* (แก้ไขเพิ่มเติมพิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สหธรรมิก.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร: สิริวัฒนาอินเตอร์พริ้น.
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2546). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการทำงานทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2538). *ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง ในศาลปกครองความเห็นทางวิชาการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2543). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วริยา ชินวรรณ โฉ และอมร รักษาสัตย์. (2546). *จริยธรรมในวิชาชีพ*. กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- วิทย์ วิศทเวทย์. (2523). *จริยศาสตร์เบื้องต้น มนุษย์กับปัญหาจริยธรรม*.
กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). *ศาลปกครองไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- วิโรจน์ เกษาพร. (2536). *ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร-
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545ก). *รายงานการวิจัย การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดผลการ
พัฒนาระบบบริหารกิจการที่ดี. เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ-
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. นนทบุรี: ผู้แต่ง.*
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545ข). *องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*.
นนทบุรี: ผู้แต่ง.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2548). *วัดระดับการบริหารกิจการที่ดี (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. นนทบุรี:
ผู้แต่ง.
- ส. ศิวรักษ์. (2550). *คั่นห้องส่องจริยศาสตร์: บทพิจารณาว่าด้วยธรรมะและธรรม
ในสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร: ศิษย์ดสยาม.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีคอร์รัปชัน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-
ร่วมด้วยช่วยกัน.

- สิรินทร์ พันธุ์เกษม. (2551). สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล. คุษณินพนธ์ปรัชญาคุษณินบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์และกรรณิการ์ สุเกษม. (2551). วิธีวิทยาการวิจัยคุณภาพ: การวิจัยปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคตกาล. กรุงเทพมหานคร: สามลดา.
- สุเมธ ตันติเวชกุล. (2549). คุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สุเมธ ตันติเวชกุล. (2551). คุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สุรพงษ์ โสชนะเสถียร. (2545). หลักและทฤษฎีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: ประสิทธิภัณฑ์.
- สุรศักดิ์ โตประสี. (2553). ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. คุษณินพนธ์ปรัชญาคุษณินบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2545). รายงานการวิจัยเรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ เจ. ปรีณ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2551). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. กรุงเทพมหานคร: โกลบอลอินเตอร์-คอมมิวนิเคชั่น.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2552). สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). ค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2552, จาก www.nesdb.go.th
- สำนักงานศาลปกครอง. (2543). รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2543. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2544). รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2544. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

- สำนักงานศาลปกครอง. (2545). รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2545. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2546). รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2546. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2547). รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2547. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2554ก). สถิติคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุด กรณีฟ้องกรมและหน่วยงานที่เทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่เปิดทำการจนถึง 31 ธันวาคม 2553. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2554ข). สถิติคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุด จำแนกตามกระทรวงและหน่วยงานที่เทียบเท่ากระทรวงที่ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่เปิดทำการจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). สถิติคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุดจำแนกตามกรมและหน่วยงานเทียบเท่ากรมในกระทรวงมหาดไทยที่ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2553. เอกสารอัดสำเนา.
- อภิสิทธิ์ หนูหนักดี. (2552). ธรรมชาติในภาคประชาสังคม. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อมร จันทรมบูรณ์. (2527). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อมร รักษาสัตย์. (2542). วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมนี. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- อรุณ รักธรรม. (2526). พฤติกรรมองค์การ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โอเดียน-สโตร์.
- อักษราทร จุฬารัตน. (2549). กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

- อัคราทร จุฬารัตน. (2553). *การใช้และตีความกฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร:
 บพิธการพิมพ์.
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2549). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*.
 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- Abraham, H. J. (1975). *The judicial process* (3rd ed.). New York:
 Oxford University Press.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2000). Introduction: The discipline and
 practice of qualitative research. In N. K. Denzin & Y.S. Lincoln
 (Eds.), *Handbook of qualitative research* (2nd ed.). Thousand Oaks.
 CA: Sage.
- Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the study of the law of constitution*
 (10 th ed.). London: Macmillan.
- Romzek, B., & Dubnick, M. (1987). Accountability in the public sector:
 Lessons from the challenger tragedy. *Public administration review*,
 47(3), 227-238.
- Frederickson, H. G. (1997). *The spirit of public administration*.
 San Francisco: Jossey Bass.
- Ginsberg, T., & Chen, A. H. Y. (2008). *Administrative law and governance
 in Asia: Comparative perspective*. New York: Routledge.
- Jabbara, J. G., & Dwivedi, O. P. (1989). Public service responsibility and
 Accountability. In G. J. Joseph & O. P. Dwivedi (Eds.), *Public
 accountability; a comparative perspective* (pp. 1-16). West Harford,
 CT: Kumarian Press.

- Kohlberg, L. (1976). Moral stages and moralization: The cognitive development approach. In T. Lickona (Ed.), *Moral development and behavior: Theory, research, and social issues* (pp. 3-19). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Lickona, T. (1976). Critical issues in the study of moral development and behavior. In L. Thomas (Ed.), *Moral development and behavior: Theory, research, and social issues*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Mulgan, R. (1997). The process of public accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56(1), 32-39.
- Organization for Economic Corporation and Development. (1996). Ethics in the public service: Current issues and practices. In *Public Management Occasional Paper* (No. 14). Paris: Author.
- Paul, S. (1991). *Accountability in public services: Exit voice, and capture*. Washington, DC: World Bank.
- Piaget, J. (1960). *The moral judgment of the child* (M. Gabain, Trans.). New York: Free Press.
- Shaffer, D. R. (1996). *Developmental psychology: Childhood and adolescence* (4th ed.). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Sumalee Wongwittit. (2003). *Agenda setting on telecommunications services policy: Two cases studies*. Unpublished doctoral dissertation, National Institute of Development Administration, Bangkok.

Transparency International. (2010). *Corruption perception index*. Retrieved April 24, 2010, from http://www.icgg.org/corruption.cpi_2010_data.html

Uhler, A. R. (1942). *Review of administrative act*. Chicago: Callaghan.

Wade, H. W. R. (1942). *Administrative law* (4th ed.). Oxford, England: Clarendon Press.

ประวัติผู้เขียน



ชื่อ ชื่อสกุล	นายมนตรี กวินัญชยานนท์
วัน เดือน ปีเกิด	24 มิถุนายน 2497
สถานที่เกิด	จังหวัดอุบลราชธานี
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนเบ็ญจมะมหาราช ปีการศึกษา 2514 สำเร็จปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2519 สำเร็จปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2528 สำเร็จปริญญาโทพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีการศึกษา 2539
ตำแหน่งหน้าที่ การงานปัจจุบัน	อาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

