

○ คำสั่ง

(จ. ๒๑)



คำร้องที่ ๗/๒๒/๒๕๕๗

คำสั่งที่ ๔๔๔ /๒๕๕๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

ระหว่าง { สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ฟ้องคดี
นายฉัตรมงคล เพียรมงคล ที่ ๑
นายไพรัช วันอุทา ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๘๕/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๓๑๘/๒๕๕๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองอุบลราชธานี)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต แต่ในระหว่างการดำเนินการทางวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑๒๕/๒๕๕๔ เรื่อง อนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอรับเงินบำเหน็จปกติ



/พร้อมทั้ง...

พร้อมทั้งทำสัญญาการใช้เงินคืน (แบบ ชงค.) ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยมีสาระสำคัญว่า ถ้าปรากฏในภายหลังว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินบำเหน็จปกติไปโดยไม่มีสิทธิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิให้แก่ทางราชการและเพื่อเป็นการประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้ำประกัน (แบบ คปก.) ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๒๒๙/๒๕๕๕ เรื่อง ลงโทษไล่ออกจากราชการ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ ลงโทษไล่ออกจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี ที่ อบ ๐๐๑๑/๔๔๐๗ และ ที่ อบ ๐๐๑๑/๔๔๐๘ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินบำเหน็จจำนวน ๔๓๒,๕๘๙.๕๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่เพิกเฉยไม่คืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินจำนวน ๔๕๑,๗๘๙.๓๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๔๓๒,๕๘๙.๕๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากหนังสือสัญญาการใช้เงินคืนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีซึ่งสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินบำเหน็จปกติที่ได้รับไปแล้วให้แก่ทางราชการ เมื่อปรากฏเหตุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จปกติในภายหลัง โดยที่สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล หนังสือสัญญาการใช้เงินคืนที่



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันส่งผลให้คดีพิพาทที่เกิดจากสัญญาดังกล่าวมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และเมื่อหนังสือสัญญาฉบับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาอุปกรณ์ของหนังสือสัญญาการใช้เงินคืนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี คดีพิพาทที่เกิดจากหนังสือฉบับดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดจำนวน ๙,๐๓๖ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะรับบำเหน็จได้ ต้องทำเป็นสัญญาใช้เงินคืนและทำสัญญาฉบับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะรับบำเหน็จได้ ใช้อำนาจทางปกครองในการเข้าไปควบคุมการทำสัญญาตั้งแต่การแสดงเจตนาทำสัญญา การปฏิบัติตามสัญญา และบังคับตามสัญญาเพื่อรักษาเงินของแผ่นดิน จึงมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีการบริการสาธารณะ และข้อกำหนดในสัญญาได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีฝ่ายเดียวมีสิทธิเรียกบำเหน็จคืน หากต่อมาภายหลังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิจะได้รับ ซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อสัญญาฉบับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาการใช้เงินคืนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี คดีพิพาทที่เกิดจากหนังสือฉบับดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน นอกจากนี้ เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้มาจากการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการและมีผลทำให้คำสั่งไล่ออกจากราชการถึงที่สุด



/ทำให้...

ทำให้คดีไม่มีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางวินัยลงโทษไล่ออกจากราชการก็ตาม แต่เมื่อการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินบำเหน็จปกติคืน ซึ่งมีเหตุแห่งการฟ้องคดีจากคำสั่งไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยไม่ต้องพิจารณาเพียงว่า คำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการยุติแล้วหรือไม่ มาเป็นเงื่อนไขว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยาม “สัญญาทางปกครอง” ว่า หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต แต่ในระหว่างการดำเนินการทางวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอลาออกจากราชการและผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอรับเงินบำเหน็จปกติ พร้อมทั้งทำสัญญาการใช้เงินคืน (แบบ ชงค.) ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยมีสาระสำคัญว่า ถ้าปรากฏภายหลังว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/ได้รับเงิน...

ได้รับเงินบำเหน็จปกติไปโดยไม่มีสิทธิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิให้แก่ทางราชการและเพื่อเป็นการประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้ำประกัน (แบบ คปก.) ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๒๒๙/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี ที่ อบ ๐๐๑๑/๙๔๐๗ และ ที่ อบ ๐๐๑๑/๙๔๐๘ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินบำเหน็จทั้งหมดจำนวน ๔๓๒,๕๘๙.๕๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่เพิกเฉยไม่คืนเงินจำนวนดังกล่าว และมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า คดีนี้มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาการใช้เงินคืนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินบำเหน็จปกติที่ได้รับไปแล้วให้แก่ทางราชการ เมื่อปรากฏเหตุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จปกติในภายหลัง โดยที่สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาการใช้เงินคืนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทดังกล่าวจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อหนังสือสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาอุปกรณ์



/ของหนังสือ...

ของหนังสือสัญญาการใช้เงินค้ำประกันดังกล่าว ข้อพิพาทที่เกิดจากหนังสือค้ำประกันดังกล่าว
จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี
ออกจากสารบบความ และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดจำนวน ๙,๐๓๖ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น
ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายสมชัย วัฒนการุณ

สมชัย วัฒนการุณ

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพนดล เสงเจริญ

พนดล เสงเจริญ

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์



ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายประวิตร บุญเทียม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย เอ็มโอช

สมชาย เอ็มโอช

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

