

สำเนาฉบับ

○ คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว
ก่อนการพิพากษา

(ต. ๒๐)



คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๙๖/๒๕๕๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๒๖ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ระหว่าง

- นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้ฟ้องคดี
- นายกรัฐมนตรี ที่ ๑
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ ๒
- รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ที่ ๓
- ปลัดกระทรวงการคลัง ที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้มีคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท แก่กระทรวงการคลัง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรีและในฐานะประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้ปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว และเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการตามอำนาจหน้าที่เป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้รับความเสียหาย โดยที่ก่อนการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ และข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่นั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือสรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญที่พบจากการตรวจสอบการดำเนินการโครงการ



/รับจำนำข้าว...

รับจำหน่ายข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๔๘/๔๙ และปีการผลิต ๒๕๔๙/๕๐ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือยืนยันข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตจากการแทรกแซงตลาดข้าวของรัฐบาลด้วยวิธีการรับจำหน่าย และมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลยกเลิกโครงการรับจำหน่ายข้าว เนื่องจากเกิดปัญหาของการทุจริตในทุกขั้นตอนของกระบวนการรับจำหน่ายข้าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบประเด็นปัญหาและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในโครงการดังกล่าว แต่ได้ดำเนินการเพียงส่งเรื่องให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการต่อไป และในระหว่างการดำเนินการโครงการรับจำหน่ายข้าวในปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดี เพื่อชี้แจงประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อโครงการดังกล่าว โดยพบว่า ยังไม่มีนัยสำคัญที่จะลดความเสี่ยงสำคัญในการดำเนินการอีกเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาการสวมสิทธิเกษตรกร จึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลใช้ข้อมูลตามรายงานการตรวจสอบปรับปรุงการดำเนินการโครงการรับจำหน่ายข้าว ซึ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการต่อไป ต่อมา กระทรวงการคลังได้เสนอความเห็นต่อผู้ฟ้องคดีว่า โครงการรับจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรและโครงการประกันรายได้ตามนโยบายรัฐบาล รัฐต้องรับภาระต้นทุนและดอกเบี้ย คิดเป็นเงินที่ใช้ในโครงการทั้งสิ้น ๗๘๗,๘๒๓.๓๒ ล้านบาท วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ มีผลขาดทุน ๒๐๗,๐๐๖.๔๔ ล้านบาท และมีหนี้ค้างทั้งสิ้น ๔๕๕,๕๓๘.๘๐ ล้านบาท และโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกของประเทศไทยส่งผลให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น ประเทศส่งออกกรายอื่นได้รับประโยชน์ ในขณะที่ประเทศไทยไม่สามารถขายข้าวได้เนื่องจากราคาข้าวยังคงสูงกว่าราคาในตลาดโลก ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ทำให้ทราบได้ว่าการดำเนินการโครงการรับจำหน่ายข้าวหน้าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว สำหรับโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกในปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ และปีการผลิต ๒๕๕๖/๕๗ ที่ได้เกิดความเสียหายรวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๗๘,๕๘๖,๓๖๕,๑๔๑.๑๗ บาท ก่อนเริ่มการดำเนินการโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกในปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือเสนอแนะเป็นครั้งที่สาม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการส่งเรื่องให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปเท่านั้น และปรากฏว่า กระทรวงพาณิชย์มิได้รายงานผลการดำเนินการให้ทราบแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรีและในฐานะประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย ยังคงละเว้นเพิกเฉยละเลยไม่ติดตามหรือสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ความชัดเจนและหามาตรการ



/ในการ...

ในการดำเนินการป้องกันปัญหาเพื่อมิให้เกิดความเสียหาย และโดยวิสัยและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีย่อมเห็นได้ว่า การดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวมีความเสียหายเกิดขึ้นชัดเจนแล้ว เมื่อโครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติ เกษตรกร และประชาชนทั่วไป ตลอดจนระบบเศรษฐกิจการคลังของประเทศ ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรีนและในฐานะประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงควรที่จะพิจารณารายละเอียด ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏตามหนังสือทักท้วงของหน่วยงานตรวจสอบว่า มีความเสียหายเป็นไปตามที่มีการทักท้วงหรือไม่ หรือสั่งให้มีการทบทวนหรือชะลอการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวไว้ก่อนและดำเนินการตรวจสอบว่า ผลการดำเนินการส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบแล้วว่าการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ และโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปีการผลิต ๒๕๕๕ มีผลขาดทุนจำนวนมาก ทำให้เกิดความเสียหายกับงบประมาณแผ่นดิน แต่กลับเพิกเฉย ละเลยปล่อยให้มีการดำเนินการรับจำนำข้าวต่อไป โดยยังคงดำเนินการรับจำนำข้าวและกำหนดเป้าหมายการรับจำนำข้าวไม่จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำและราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดในปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ และปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ ส่งผลให้มีปัญหาการระบายข้าวไม่ทัน ต้องเก็บรักษาในคลังเป็นเวลานานจนข้าวเสื่อมคุณภาพและสูญเสียน้ำหนัก พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการจงใจกระทำละเมิด เป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า ระหว่างการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปีการผลิต ๒๕๕๕ ได้มีการตั้งกระทู้ถามเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเกี่ยวกับการที่เกษตรกรถูกโกงความชื้น และระหว่างการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ ได้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรีน โดยได้มีการอภิปรายและมีข้อเท็จจริงหลายประการว่า การระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G TO G) มีการทุจริตเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรีนและในฐานะประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงต้องมีความใส่ใจในการตรวจสอบกรณีดังกล่าวมากยิ่งขึ้นว่า น่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้นจริงหรือไม่ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉยไม่สั่งการให้ตรวจสอบ หรือดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่และภาวะวิสัยที่ควรจะทำภายใต้กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง จากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำละเมิดเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ และปีการผลิต ๒๕๕๖/๕๗ เป็นเงิน ๑๗๘,๕๘๖,๓๖๕,๑๔๑.๑๗ บาท จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหม



/ทดแทน...

ทดแทนเฉพาะในส่วนการกระทำของตนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีตามโครงการรับจำนำข้าวเป็นการกระทำทางการเมืองหรือการกระทำทางรัฐบาล มิใช่การกระทำทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และไม่มีอำนาจในการมอบอำนาจหรือรับมอบอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จะมีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดที่จะมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และการสอบข้อเท็จจริง การรับฟังพยานหลักฐาน ไม่ได้เปิดโอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินมาจากการยึดอำนาจจากผู้ฟ้องคดี จึงเป็นปรปักษ์กับผู้ฟ้องคดี การดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจึงขัดกับหลักความเป็นกลางและมีสภาพร้ายแรง อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เช่น สอบข้อเท็จจริงอย่างเร่งรัดและเป็นไปตามแนวทางที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด โดยไม่คำนึงว่าผลการสอบสวนจะเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ รวมทั้งมุ่งดำเนินการแก่ผู้ฟ้องคดีเพียงคนเดียว มิได้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รายอื่น ๆ และในการดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าว ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่เข้าองค์ประกอบตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้ง ความเสียหายที่เรียกร้องมิใช่ความเสียหายที่แท้จริง และมีค่าความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวเป็นนโยบายของรัฐบาล



/จึงไม่สามารถ...

จึงไม่สามารถคิดในเชิงกำไรขาดทุนได้ ซึ่งก่อนออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินต้องได้ข้อยุติว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดกี่คน แต่ละคนต้องรับผิดชอบในจำนวนหรืออัตราร้อยละเท่าไรของความเสียหายทั้งหมด และมีได้พิจารณาว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมหรือไม่ อย่างไร การเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหาย จึงไม่มีฐานในการคำนวณ หรือนำหลักเกณฑ์ใดมาใช้ในการพิจารณา สำหรับกรณีที่มีการท้วงติงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น หลังจากที่มีการท้วงติง ผู้ฟ้องคดีได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการแล้ว อีกทั้งการท้วงติงดังกล่าวได้ดำเนินการภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีแถลงนโยบายต่อสภาแล้ว การยกเลิกโครงการรับจำนำข้าว จึงไม่อาจกระทำได้เพราะจะเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ ประกอบกับโครงการรับจำนำข้าวเพิ่งเริ่มดำเนินการ จึงไม่อาจประเมินความคุ้มค่าได้ กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะยกเลิกโครงการแต่อย่างใด และไม่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในการดำเนินนโยบาย และการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำขององค์กรดังกล่าว เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทั้งหากฟังว่าต้องรับฟังคำแนะนำจากหน่วยงานอื่น ๆ ทุกองค์กรแล้ว ย่อมทำให้มีปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ดังนั้นจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การประชุมและมีมติของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วแต่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการดังกล่าว และคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนการกระทำของตนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหาย คิดเป็นเงินจำนวน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นได้มีคำสั่งดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาทมาพร้อมกับคำฟ้อง โดยขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษา

ศาลมีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี



/ในระหว่าง...

ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ สรุปความได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้เริ่มดำเนินการร้องขอให้กรมบังคับคดีแจ้งอายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีไปยังธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ แล้ว โดยเท่าที่รับทราบในเบื้องต้น ปรากฏตามหนังสือจากสำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร ๒ ที่ ยธ ๐๕๒๖/๐๗๙๐๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงผู้จัดการธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สาขาซอยอารี จำนวน ๗ บัญชี (๑) บัญชีเลขที่ ๑๒๗ - ๔ - ๒๐๓๑๖ - ๓ (๒) บัญชีเลขที่ ๑๒๗ - ๔ - ๘๓๗๒๔ - ๒ (๓) บัญชีเลขที่ ๑๒๗ - ๔ - ๙๑๓๓๙ - ๙ (๔) บัญชีเลขที่ ๑๒๗ - ๒ - ๓๙๖๕๑ - ๕ (๕) บัญชีเลขที่ ๑๒๗ - ๒ - ๔๔๖๑๑ - ๑ (๖) บัญชีเลขที่ ๑๒๗ - ๓ - ๑๑๑๒๗ - ๖ (๗) บัญชีเลขที่ ๑๒๗ - ๓ - ๑๔๖๖๑ - ๑ ซึ่งหากคำสั่งที่พิพาทยังมีผลต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่จะต้องดำเนินการร้องขอให้กรมบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นของผู้ฟ้องคดีต่อไป รวมทั้ง บ้านเลขที่ ๓๘/๙ และที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๕๐๕ และเลขที่ ๗๐๓๐๙ ซึ่งเป็นที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดีและครอบครัว เพื่อไปชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กระทรวงการคลัง ซึ่งแม้จะยึดทรัพย์สินทั้งหมดออกขายทอดตลาดก็ไม่อาจเพียงพอจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนมากดังกล่าวได้ และทรัพย์สินที่จะยึดก็มีได้เป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เพื่อบริการสาธารณะอยู่แต่เดิม และการให้ผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต่อไป ก็ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารของของรัฐที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ซึ่งล้วนแล้วแต่ได้มาโดยชอบและสุจริตก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีพฤติการณ์ใดที่จะโอน หรือยกย้ายทรัพย์สินของตนนอกจากการใช้สอยปกติตามฐานานุรูปเท่านั้น หากมีการยึดทรัพย์สินดังกล่าวก่อนที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จะทำให้ผู้ฟ้องคดีตกอยู่ในสภาพเสมือนหนึ่งเป็นบุคคลล้มละลายต้องดำรงชีพอย่างอนาถาไร้ที่พำนักอาศัย ไร้เกียรติยศ ไร้ศักดิ์ศรี ไร้ความน่าเชื่อถือในทางสังคมและการเมือง ซึ่งเป็นความเดือดร้อนเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง ประกอบกับคำสั่งที่พิพาทเป็นเพียงการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวที่ปราศจากการตรวจสอบ ถ่วงดุลความถูกต้อง อันไม่ใช่คำพิพากษาของศาลตามกระบวนการยุติธรรมและมีเหตุน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาท โดยห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ กรมบังคับคดี และเจ้าหน้าที่



/ผู้เกี่ยวข้อง...

ผู้เกี่ยวข้อง ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และมาตรการอื่น ๆ เพื่อยึด หรืออายัดเงินในบัญชีของผู้ฟ้องคดีที่ฝากไว้ที่ธนาคารพาณิชย์อื่น และอสังหาริมทรัพย์ พร้อมทรัพย์สินอื่นของผู้ฟ้องคดี ส่วนที่คงเหลือทั้งหมดเพิ่มเติมอีก นอกเหนือจากบัญชีธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ทั้ง ๗ บัญชีข้างต้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อนจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ผู้ฟ้องคดีมีคำร้อง ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งแจ้งต่อศาลว่า ในขณะที่กรมบังคับคดีได้ทำการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแล้ว ได้แก่ บัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี รวม ๑๖ บัญชี อายัดเงินส่วนแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลาง คดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๓๔๓๐/๒๕๕๒ และยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๓๗ รายการ โดยในส่วนของกรยึดที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๕๐๕ และเลขที่ ๗๐๓๘๙ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างเลขที่ ๓๘/๙ ซึ่งเป็นบ้านพักอาศัย ๒ ชั้น เป็นการริบเร่งดำเนินการ โดยไม่รอการพิจารณาวินิจฉัยของศาลในการพิจารณาคำขอทุเลาคำสั่งที่พิพาท และไม่คำนึงถึงเหตุจำเป็นเร่งด่วนในการบังคับคดีว่ามีอยู่เพียงใด และไม่คำนึงถึงความเป็นอยู่ เกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรี และคุณงามความดีของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรี การยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดในระหว่างการพิจารณาคดีก่อนการพิพากษา จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรม และไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนในการบังคับคดีตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเกินกว่าความจำเป็นและยากแก่การเยียวยาแก้ไขความเสียหายในภายหลัง จึงขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองผู้ฟ้องคดีก่อนมีคำพิพากษา โดยมีคำสั่งให้กรมบังคับคดีเพิกถอนการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี คือ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๕๐๕ และเลขที่ ๗๐๓๘๙ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างเลขที่ ๓๘/๙ และทรัพย์สินอื่นตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งมีคำสั่งห้ามให้กรมบังคับคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่มิให้ดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

กรมบังคับคดี โดยผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร ๖ ซึ่งแจ้งต่อศาล สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐ กระทรวงการคลังได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี ขอให้อายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี รวม ๑๖ บัญชี และในวันเดียวกัน เจ้าพนักงานบังคับคดีได้มีหนังสือถึงสถาบันการเงินดังกล่าวเพื่อแจ้งอายัดสิทธิเรียกร้องบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี ได้แก่ ๑. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สาขาซอยอารี รวม ๗ บัญชี ประกอบด้วย ๑.๑ บัญชีหมายเลข ๑๒๗ - ๒ - ๓๘๖๕๑ - ๕ (บัญชีปิดแล้ว) ๑.๒ บัญชีหมายเลข



๑๒๗ - ๒ - ๔๔๖๑๑-๑ (บัญชีปิดแล้ว) ๑.๓ บัญชีหมายเลข ๑๒๗ - ๓ - ๑๑๑๒๗ - ๖ (บัญชีเป็นศูนย์) ๑.๔ บัญชีหมายเลข ๑๒๗ - ๓ - ๑๔๖๖๑ - ๑ (บัญชีเป็นศูนย์) ๑.๕ บัญชีหมายเลข ๑๒๗ - ๔ - ๒๐๓๑๖ - ๓ (อายัดเงินจำนวน ๕๙๗,๒๓๙.๕๔ บาท) ๑.๖ บัญชีหมายเลข ๑๒๗ - ๔ - ๘๓๗๒๔ - ๒ (อายัดเงินจำนวน ๘๗,๑๒๗ บาท) และ ๑.๗ บัญชีหมายเลข ๑๒๗ - ๔ - ๙๑๓๓๙ - ๙ (อายัดเงินจำนวน ๔๔,๕๗๖.๓๓ บาท) ๒. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาราชดำริ รวม ๒ บัญชี ประกอบด้วย ๒.๑ บัญชีหมายเลข ๐๔๒ - ๑ - ๐๙๕๐๑ - ๙ (อายัดเงินจำนวน ๓๐๔,๙๘๙.๓๔ บาท) ๒.๒ บัญชีหมายเลข ๐๔๒ - ๒ - ๔๕๗๖๕ - ๘ (อายัดเงินจำนวน ๓๓๙,๔๒๘.๑๑ บาท) ๓. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสำนักพหลโยธิน รวม ๒ บัญชี ได้แก่ ๓.๑ บัญชีหมายเลข ๗๙๙ - ๒ - ๔๖๘๑๙ - ๔ (อายัดเงินจำนวน ๑๖,๗๗๒.๑๓ บาท) ๓.๒ บัญชีหมายเลข ๗๙๙ - ๒ - ๕๖๑๖๙ - ๒ (ไม่ปรากฏสถานะและการอายัดเงิน) ๔. ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน) สาขาวิภาวดีรังสิต ๙ รวม ๓ บัญชี ได้แก่ ๔.๑ บัญชีหมายเลข ๘๐๖ - ๓๒๒ - ๙๐๔ - ๐ ๔.๒ บัญชีหมายเลข ๘๐๖ - ๑๑๗ - ๗๐๔ - ๓ ๔.๓ บัญชีหมายเลข ๘๐๖ - ๐๐๓ - ๐๐๓ - ๐ (บัญชีปิดแล้ว) ๒ บัญชี และบัญชีเป็นศูนย์ ๑ บัญชี) ๕. บริษัทหลักทรัพย์ ธนชาติ จำกัด (มหาชน) รวม ๒ บัญชี ได้แก่ ๕.๑ บัญชีหมายเลข ๐๑ - ๐๒๑๒๓๘ - ๑ และ ๕.๒ บัญชีหมายเลข ๐๑ - ๐๒๑๒๓๘ - ๖ (ไม่ได้ระบุว่าอายัดเงินในบัญชีใด แต่มีการอายัดเงินจำนวน ๕๗๙,๗๕๑.๘๖ บาท) ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยื่นหนังสือถึงเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพื่อขออายัดเงินส่วนแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลาง คดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๓๔๓๐/๒๕๕๒ จากนั้น เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๗ รายการ ตามคำขอของกระทรวงการคลัง โดยมีราคาประเมินรวมทั้งสิ้น ๑๗๖,๒๕๘,๙๓๔.๕๐ บาท ประกอบไปด้วย ๑. ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างจำนวน ๔ รายการ ได้แก่ ๑.๑ บ้านพักอาศัย ๒ ชั้น และที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๗๓๑๐ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ๑.๒ บ้านพักอาศัย ๒ ชั้น และที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๗๔๓๐ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ๑.๓ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๕๐๕ เขตบึงกุ่ม (สนามฟุตบอล) ๑.๔ บ้านพักอาศัย ๒ ชั้น และที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๐๓๘๙ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ๒. ที่ดินว่างเปล่า จำนวน ๓ รายการ ได้แก่ ๒.๑ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๔๐๑ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ๒.๒ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๐๐๐๕ อำเภอบางบัว จังหวัดสมุทรปราการ ๒.๓ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๔๘๐



/กิ่งอำเภอ...

กิ่งอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ ๓. ห้องชุด จำนวน ๓๐ รายการ ได้แก่ ๓.๑ ห้องชุด เซ็น ทริค ซีน สุขุมวิท ๖๔ เขตบางนา กรุงเทพมหานคร จำนวน ๒ ห้อง และ ๓.๒ ห้องชุด ยูคอมเพล็กซ์ คอนโดมิเนียม กิ่งอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๒๘ ห้อง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงกรมบังคับคดีขอให้ยุติและชะลอการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง โดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิทางศาลด้วยการยื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับทางปกครองต่อศาลปกครองแล้ว และชี้แจงเพิ่มเติมตามคำสั่งศาลว่า เมื่อได้ดำเนินการแจ้งการยึดทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการจัดทำประกาศขายทอดตลาด เพื่อส่งให้กับผู้มีส่วนได้เสียทราบกำหนดการขายทอดตลาดและทำการปิดประกาศขายทอดตลาดตามสถานที่ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. ๒๕๕๙ ส่วนระยะเวลาที่จะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้ในกรณีนี้ เนื่องจากทรัพย์สินที่ยึดไว้มีหลายรายการ มีผู้เกี่ยวข้องหลายราย และเป็นกรณียึดตามสำเนาเอกสารสิทธิ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงต้องใช้เวลาในการแจ้งผู้เกี่ยวข้องที่มีอยู่หลายราย ปิดประกาศยึดทรัพย์ ณ ที่ตั้งทรัพย์สิน ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดให้ครบถ้วน ทั้งต้องให้เวลาแก่ผู้ยึดถือเอกสารสิทธิในการนำต้นฉบับเอกสารสิทธิมาส่งต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อตรวจสอบสารบัญญัตินิติกรรมของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกยึดซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลา อย่างไรก็ตาม เมื่อดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาดทันที

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชี้แจงต่อศาล สรุปความได้ว่า คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ และได้กระทำโดยสุจริต มิได้เลือกปฏิบัติและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว และเป็นกรณียกคำสั่งโดยผู้มีอำนาจคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายทุกประการ การให้คำสั่งที่พิพาทมีผลบังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีและไม่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขความเสียหายในภายหลัง และการทุเลาคำสั่งทางปกครองไว้ชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดีเป็นอุปสรรคแก่การบริหารของของรัฐ หรือแก่การบริการสาธารณะ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเคยยื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาทมาแล้ว โดยศาลได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง



/ของผู้ฟ้องคดี...

ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคำสั่งศาลที่ยกคำขอดังกล่าวเป็นที่สุด การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับทางปกครองก่อนการพิพากษานับนี้อีก โดยกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี คือ เงินในบัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ซึ่งตามคำสั่งศาล ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้วินิจฉัยว่า กระทรวงการคลังย่อมมีศักยภาพในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้กับผู้ฟ้องคดีได้ จึงยังฟังไม่ได้ว่าหากศาลไม่มีคำสั่งทุเลาการบังคับที่พิพาทจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ศาลจะมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองฉบับนี้อีก โดยขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาทไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังกล่าว เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับการดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีนั้น กรมบังคับคดีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๕๐๑/๕๘๒๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงกระทรวงการคลังว่า เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร ๖ ได้มีหนังสือแจ้งการอายัดตามคำขอของกระทรวงการคลัง ได้แก่ ๑. อายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี รวม ๑๖ บัญชี ๒. อายัดเงินส่วนแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลาง คดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๓๔๓๐/๒๕๕๒ และยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๓๗ รายการ โดยในส่วนของข้อมูลในบัญชีเงินฝากทั้ง ๑๖ บัญชี ตามบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) เมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี มีจำนวนเงินรวม ๒๔,๙๐๘,๔๒๐.๒๘ บาท เปรียบเทียบการอายัดเงินฝากในธนาคารของกรมบังคับคดีจำนวน ๑,๙๖๙,๘๘๔.๓๑ บาท ลดลงจากเดิมจำนวน ๒๒,๙๓๘,๕๓๕.๙๗ บาท คิดเป็นร้อยละ ๙๒.๐๙ กรณีดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินไปแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาคำฟ้อง คำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง คำคัดค้านคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เอกสารอื่น ๆ ในสำนวนคดี รวมทั้งได้พิจารณาคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และตรวจพิจารณาบทกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว



/คดีมีประเด็น...

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำขอตูเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖๙ วรรคสอง กำหนดว่า ผู้ฟ้องคดีอาจขอมา ในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อขอให้ ศาลมีคำสั่งตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอ หรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว... ข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า คำสั่งตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้ง หรือทราบคำสั่งศาล โดยผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการ ชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ วรรคสาม กำหนดว่า คำสั่งยกคำขอตูเลาการบังคับ ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด และข้อ ๙๖ กำหนดว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณา ในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งตุเลาการ บังคับตามคำสั่งทางปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ แต่ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอตูเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง คำสั่งดังกล่าว เป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่มีสิทธิยื่นคำขอตูเลาการ บังคับตามคำสั่งทางปกครองใหม่ได้ เมื่อมีเหตุเกิดขึ้นใหม่ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ชี้ขาดคดี คดีนี้เดิมผู้ฟ้องคดียื่นคำขอตูเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ฉบับลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ขอให้ศาลมีคำสั่งตุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาทมาพร้อมกับคำฟ้อง โดยอ้างว่า หากมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีขายทอดตลาดจะทำให้ผู้ฟ้องคดี เดือดร้อนเสียหาย ทั้งคำสั่งที่พิพาทมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ และการตุเลา การบังคับตามคำสั่งที่พิพาทไม่เป็นปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการ



/সাধারণে...

สาธารณะ เพราะมิได้นำทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไปใช้ในการทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด โดยศาลมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เพื่อขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง พร้อมคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และคำร้อง ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ โดยอ้างว่า เนื่องจากขบวนการบังคับคดีได้ดำเนินการแจ้งอายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีไปยังธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ รวมถึงได้แจ้งการยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และห้องชุดของผู้ฟ้องคดีในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดสมุทรปราการไปแล้ว จำนวน ๓๗ รายการ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้เปรียบเทียบกับคำขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองครั้งก่อนแล้วเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเหตุใหม่ที่จะยื่นคำขอดังกล่าว โดยตามคำขอครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ นั้น ศาลได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ยกคำขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี โดยได้วินิจฉัยว่า เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่กำลังอยู่ในระหว่างการเตรียมการเพื่อที่จะนำไปสู่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งยังมีขั้นตอนและวิธีการที่จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในหลายกรณี และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายได้มานำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้ง โดยอ้างว่า ขบวนการบังคับคดีได้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงถือว่าเป็นเหตุที่เกิดขึ้นใหม่ที่ศาลยังไม่ได้วินิจฉัยมาก่อน การที่ศาลรับคำขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้ไว้พิจารณา จึงมิใช่การดำเนินการระบวนพิจารณาซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่คัดค้านแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ จึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่สอง มีเหตุสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่



/ให้ศาลปกครอง...

ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด วรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย และข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า การที่ศาลจะมีคำสั่งทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้นั้น จะต้องมิใช่เงื่อนไขสามประการประกอบกัน คือ ประการแรก กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประการที่สอง การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง กล่าวคือ แม้ต่อมาภายหลังศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลก็ไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นในระหว่างการพิจารณาคดีให้หมดไปได้โดยสิ้นเชิง และประการที่สาม การทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น หรืออีกนัยหนึ่ง การชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีจะไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ โดยเงื่อนไขทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นต้องเกิดขึ้นครบถ้วน ศาลจึงมีอำนาจสั่งทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ และให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะต้องพิจารณาตามที่เห็นสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล



/โดยไม่ให้...

โดยไม่ให้เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะในขณะเดียวกัน แต่หากคำขอดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ระเบียบ กฎหมายกำหนดไว้แม้เพียงประการเดียว ศาลย่อมมีอำนาจจะยกคำขอดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า คำขอตูเลนาการบังคับ ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขทั้งสามประการตามที่ข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดไว้หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องขอการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะ ในส่วนการกระทำของตนในอัตราร้อยละ ๒๐ ซึ่งคิดเป็นเงินจำนวน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท ต่อมา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือลับ ส่วนที่ที่สุด ที่ กค ๐๒๐๑/ล ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โต้แย้งความไม่ชอบด้วย กฎหมายของคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพิกเฉย จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้มีหนังสือกระทรวงการคลัง ส่วนที่ที่สุด ที่ กค ๐๒๐๖/๔๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๐ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ฟ้องคดีรับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๖๐ และได้ครบกำหนดตาม ระยะเวลาที่กำหนดแล้ว จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐ กระทรวงการคลังได้ยื่นคำร้อง ต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี ขอให้อายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี รวม ๑๖ บัญชี และในวันเดียวกัน เจ้าพนักงานบังคับคดีได้มีหนังสือถึงสถาบันการเงินดังกล่าวเพื่อแจ้งอายัดสิทธิเรียกร้อง บัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เจ้าพนักงานบังคับคดี ได้ยื่นหนังสือถึงเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพื่อขออายัดเงินส่วนแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย ของศาลล้มละลายกลาง คดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๓๔๓๐/๒๕๕๒ จากนั้น เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๗ รายการ ตามคำขอของกระทรวงการคลัง โดยมีราคาประเมินรวมทั้งสิ้น ๑๗๖,๒๕๘,๙๓๔.๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงกรมบังคับคดีขอให้ยุติและชะลอการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ไว้ก่อน โดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิทางศาลด้วยการยื่นคำร้องขอตูเลนาการบังคับทางปกครอง



/ต่อศาลปกครอง...

ต่อศาลปกครองแล้ว ปัจจุบันเจ้าพนักงานบังคับคดีกำลังดำเนินการจัดทำประกาศขายทอดตลาด เพื่อส่งให้กับผู้มีส่วนได้เสียทราบกำหนดการขายทอดตลาดและทำการปิดประกาศขายทอดตลาด ตามสถานที่ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. ๒๕๕๙ ส่วนระยะเวลาที่จะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้ในกรณีนี้ เนื่องจากทรัพย์สินที่ยึดไว้มีหลายรายการ มีผู้เกี่ยวข้องหลายราย และเป็นการยึดตามสำเนาเอกสารสิทธิ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงต้องใช้เวลาในการแจ้งผู้เกี่ยวข้องที่มีอยู่หลายราย ปิดประกาศยึดทรัพย์สิน ที่ตั้งทรัพย์สิน ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดให้ครบถ้วน ทั้งต้องให้เวลา แก่ผู้ยึดถือเอกสารสิทธิในการนำต้นฉบับเอกสารสิทธิมาส่งต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อตรวจสอบ สารบัญญัตินิติกรรมของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกยึดซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลา และเมื่อดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดี จะได้นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ขายทอดตลาดทันที เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ในชั้นนี้ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าคำสั่งพิพาทน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คำสั่งพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการนั้น เป็นประเด็นในเนื้อหาของคดีที่ศาลจะต้อง แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้มีการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดและอายัดทรัพย์สินบางรายการของผู้ฟ้องคดีไปแล้วทำให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง นั้น เห็นว่า นอกจากกระทรวงการคลังจะมีศักยภาพในการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในภายหลัง หากศาล มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาทแล้ว ข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่าในส่วนของข้อมูล ในบัญชีเงินฝากทั้ง ๑๖ บัญชี ที่กรมบังคับคดีชี้แจงต่อศาลว่า ตามบัญชีรายการแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี มีจำนวนเงิน รวม ๒๔,๙๐๘,๔๒๐.๒๘ บาท เปรียบเทียบการอายัดเงินฝากในธนาคารของกรมบังคับคดี จำนวน ๑,๙๖๙,๘๘๔.๓๑ บาท ลดลงจากเดิมจำนวน ๒๒,๙๓๘,๕๓๕.๙๗ บาท หรือคิดเป็น ร้อยละ ๙๒.๐๙ โดยศาลได้ส่งสำเนาเอกสารดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ ชี้แจงหรือโต้แย้งข้อมูลดังกล่าว กรณีจึงน่าจะเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน ดังกล่าวจริง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้ อุทธรณ์การบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจึงยังรับฟังไม่ได้ว่า หากศาลไม่มีคำสั่งทุเลาการบังคับ



/ตามคำสั่ง...

ตามคำสั่งที่พิพาทจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อย่างไรก็ตาม กรณีจึงต้องถือว่าเงื่อนไขที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาทเกิดขึ้นไม่ครบถ้วน ศาลจึงไม่มีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

จึงมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี

นายวชิระ ชอบแตง

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายวุฒิ มีช่วย

หัวหน้าคณะ

อธิบดีศาลปกครองกลาง

นายภาณุพันธ์ ชัยรัต



รองอธิบดีศาลปกครองกลาง

นายชวลิต ลาภผล

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายรัชชไชย สนธิวิเศษ

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นางสาวผิงรวง ประเสริฐพานิชการ

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายหัสฎี ศรีวิเชียร

ตุลาการศาลปกครองกลาง

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายรังสิกร อุปพงษ์

/มีความเห็นแย้ง



○ ความเห็นแย้ง

คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๙๖/๒๕๕๙

นายภานุพันธ์ ชัยรัตน์ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง ตุลาการในองค์คณะฝ่ายข้างน้อย เห็นสมควรที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น จึงทำความเห็นแย้งไว้ ดังนี้

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องครั้งที่ ๑ มาพร้อมกับคำฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ เรื่อง ให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๒๐๖/๔๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีขายทอดตลาด ตุลาการในองค์คณะฝ่ายเสียงข้างมาก วินิจฉัยแล้วมีคำสั่งศาลปกครองกลางลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ให้ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องครั้งที่ ๒ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ เรื่อง ให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี เนื่องจากกรมบังคับคดีได้แจ้งอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้ฟ้องคดีและเงินส่วนแบ่งทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับในคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลาง และยื่นคำร้องครั้งที่ ๓ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ ขอให้ศาลเพิกถอนการอายัดของกรมบังคับคดีในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๕๐๕ และเลขที่ ๗๐๓๘๙ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านพักอาศัย ๒ ชั้น เลขที่ ๓๘/๙ แขวงนวมินทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ตุลาการในองค์คณะฝ่ายเสียงข้างมากวินิจฉัยแล้วมีคำสั่งศาลปกครองกลาง ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๑ ให้ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี

ตุลาการในองค์คณะฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของตุลาการในองค์คณะฝ่ายเสียงข้างมากที่กล่าวมา เห็นว่า คำวินิจฉัยของสองคำสั่งต้องสมเหตุสมผล และมีเหตุผลสอดคล้องกัน เนื่องจากเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อขายทอดตลาดซึ่งไม่ใช่การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลที่เป็นที่สุดแล้ว เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครองด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและขายทอดตลาดภายใต้คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง



/แห่งพระราชบัญญัติ...

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ “ย่อมถือเป็นขั้นตอนปฏิบัติการที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี” ดังนั้น ตามคำขอครั้งที่ ๑ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและขายทอดตลาดเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ก็ตาม ย่อมถือเป็นการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติภายใต้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงไม่อาจนำข้อเท็จจริงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติภายใต้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมากล่าวอ้างเป็นเหตุผล เพื่อไม่วินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและยังมีผลใช้บังคับอยู่ เพราะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายของกฎหมายว่าด้วยการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลปกครองใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี “ในเบื้องต้นก่อนการพิพากษาคดี” เนื่องจากหากให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลใช้บังคับต่อไปย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ มีการแก้ไขสาระสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรณีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ซึ่งความใหม่แตกต่างจากความเดิม โดยข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๖๙ วรรคสอง และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ ๗๐ ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงคัดค้านคำขอและแสดงพยานหลักฐานโดยเร็ว และหากเห็นสมควรศาลจะนัดไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใดเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยไม่ชักช้า วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ไม่มีคำขอตามข้อ ๖๙ แต่ศาลเห็นว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นโดยจะไต่สวนก่อนหรือไม่ก็ได้



/จะเห็นว่า...

จะเห็นว่า การแก้ไขกระบวนการยุติธรรมทางปกครองกรณีการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน เพราะการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในเบื้องต้นโดยองค์การตุลาการก่อนการพิพากษาคดีเป็นเรื่องสำคัญ และได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลปกครองมาตั้งแต่จัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เหตุผลเนื่องมาจากสภาพการปกครองของประเทศไทยเกิดปัญหาที่รัฐสภาพาทกฏหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเป็นจำนวนมาก ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในการออกกฎหรือคำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด เพื่อดำเนินกิจกรรมทางปกครองอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีการกระทำที่ล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กระทำการไปโดยไม่รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ที่ประโยชน์ได้เสียของเขาได้รับผลกระทบกระเทือน กระทำการโดยขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง หรือกระทำการไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในเรื่องนั้นๆ หลายกรณีเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ดังนั้น จึงบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในเบื้องต้นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี “และให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำร้องขอจากคู่กรณี”

สำหรับความตามข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร นั้น



/ตุลาการในองค์คณะ...

ตุลาการในองค์คณะฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า การวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น “น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ไม่ได้หมายความว่า คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น “ไม่ชอบกฎหมาย” และการวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี “น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ไม่ได้เป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี และมีผลเป็นการชี้ขาดการแพ้ชนะของคดี เนื่องจากเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามหลักเกณฑ์ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนการวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีเพื่อจัดทำคำพิพากษาเป็นการวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามมาตรา ๔๒ ถึงมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งแสวงหาข้อเท็จจริงที่แท้จริงโดยระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งผลของคำพิพากษาอาจเหมือนหรือต่างจากคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

และเห็นว่า การให้คำสั่งทางปกครองที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลใช้บังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหมายถึงความเสียหายต่อบุคคลภายนอกและประโยชน์ของส่วนรวมด้วย และยังหมายถึง ความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ซึ่งไม่สามารถชดเชยความเสียหายได้ด้วยตัวเงินในภายหลัง เช่น การดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข สถานภาพทางสังคม และอื่นๆ โดยศาลต้องทำการไต่สวนอย่างรอบด้านเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ไม่อาจรับฟังเพียงคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ หมายถึง หากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งของศาลจะมีผลทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในเรื่องนั้นได้เลย หรือเป็นอุปสรรคต่อหน่วยงานทางปกครองที่จะทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยทั่วไป

คดีนี้ การวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ตุลาการในองค์คณะฝ่ายเสียงข้างน้อยพิเคราะห์แล้วเห็นว่า



/กรณีคำสั่งทางปกครอง...

กรณีคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พิเคราะห์เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า "การพิจารณาทางปกครอง" หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม "คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้หนึ่งจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ (๑) เป็นคู่กรณีเอง (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (๕) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

จะเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ การประกันความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงวางหลักสำหรับเจ้าหน้าที่ ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ "เมื่อจะทำการพิจารณาทางปกครอง ต้องมีความเป็นกลางต่อทุกฝ่าย" และ "บัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น" เพราะขัดกับหลักความเป็นกลางซึ่งเป็นหลักนิติธรรมที่สำคัญในการพิจารณาทางปกครอง หากมีการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางอาจมีผลทำให้ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น



/พิเคราะห์แล้ว...

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ดำรงตำแหน่งขณะมีการยื่นฟ้องคดีนี้) ใช้อำนาจในฐานะเจ้าหน้าที่หรือมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อผู้ฟ้องคดีผู้ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำกำลังเข้ายึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ถือได้ว่าเป็นกรณีมีเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เพราะอาจทำการพิจารณาทางปกครองด้วยความมีอคติลำเอียง ทำให้มีข้อเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงมีปัญหาคำสั่งทางปกครองที่ไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ประเด็นจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพิเคราะห์เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และ (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ จะเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งข้อเท็จจริงที่นำมารับฟังเป็นสาระสำคัญเพื่อจัดทำคำสั่งทางปกครอง จะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ยุติเป็นที่สุด ดังนั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องนำข้อเท็จจริงอันถึงที่สุดมาพิจารณาทางปกครองเพื่อเตรียมการและจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกกล่าวอ้างในคำสั่งดังกล่าวว่า จากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำละเมิดเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๑๗๘,๕๘๖,๓๖๕,๑๔๑.๑๗ บาท จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนการกระทำของตนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายทั้งสิ้น คิดเป็นเงิน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ



/ความรับผิดชอบ...

ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อื่นๆ หากทางราชการมีการระบายข้าว
ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ และปีการผลิต ๒๕๕๖/๕๗
ได้ในราคาที่สูงกว่าราคาที่คณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ผ่านมา
ของรัฐบาลให้นำมาคำนวณเป็นมูลค่าสินค้าคงเหลือ ณ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗
และนำมาหักคืนแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนที่ได้ชำระไว้ต่อไป จะเห็นว่า จำนวนเงิน
๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกกล่าวอ้างมาในคำสั่ง
ทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
เป็นข้อเท็จจริงที่ยังไม่ยุติเป็นที่ยุติ เพราะอาจมีเงินจำนวนหนึ่งที่ต้องนำคืนแก่ผู้ฟ้องคดี
ในภายหลังตามที่ระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

นอกจากนี้ เห็นว่า หากนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเป็นนโยบายสาธารณะแล้ว
ตามหลักทฤษฎีนโยบายสาธารณะจุดมุ่งหมายและเป้าหมายไม่ได้อยู่ที่กำไรเป็นมูลค่าเงิน
เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งความอยู่ดีมีสุข
ของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมซึ่งนับเป็นมูลค่าเงินไม่ได้ หากโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล
เป็นนโยบายสาธารณะแล้ว ต้องนำประโยชน์อื่นๆ ที่เกิดขึ้นมาประกอบการพิจารณาด้วย
เช่น การเกื้อหนุนอาชีพทำนาให้คงความเป็นฐานการผลิตทางเกษตรกรรมของชาติ การทำให้
เกิดความอยู่ดีมีสุขของชาวนา ผลประโยชน์ของผู้ประกอบกิจกรรมต่างๆ ที่ต่อเนื่องจาก
อาชีพทำนา สังคมและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และหากโครงการรับจำนำข้าว
ทำความเสียหายต่อรัฐจริงตามคำกล่าวอ้าง ค่าเสียหายที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยก็ไม่อาจ
พิจารณาจากผลกำไรขาดทุนทางบัญชีจากการซื้อและขายข้าวตามข้อมูลของคณะกรรมการ
ปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเพียงปัจจัยเดียว เพราะเป็นการตีราคาตามมาตรฐานการบัญชี
โดยประเมินมูลค่าตามราคาทุนหรือราคาเฉลี่ยตามประกาศของกรมการค้าภายในหรือราคาเฉลี่ย
ของ อคส. หรือ อดท. ซึ่งการปิดบัญชีดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงเฉพาะผลการขาดทุนสุทธิ
ที่มีสาเหตุมาจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าท้องตลาดเท่านั้น
ซึ่งในคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ก็ระบุว่า
การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวยังมีต้นทุนทางการเงิน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
และดอกเบี้ยที่จ่ายสำหรับเงินกู้ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว รวมถึงดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น
จากส่วนต่างราคารับจำนำข้าวเปลือกกับราคาตลาดซึ่งเป็นดอกเบี้ยที่เกิดจากการกู้เงิน



/เพื่อนำมาจ่าย...

เพื่อนำมาจ่ายให้แก่เกษตรกรซึ่งไม่ได้นำต้นทุนทางการเงินดังกล่าวมาคำนวณเป็นค่าเสียหายด้วย โดยความเสียหายพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งคำนวณความเสียหายได้ทั้งหมด จำนวน ๒๘๖,๖๓๙,๖๔๘,๒๐๑.๔๕ บาท โดยคำนวณจากต้นทุนขาย จำนวน ๖๕๓,๘๖๓,๐๕๔,๑๗๐.๓๙ บาท หักด้วยรายได้ จำนวน ๑๘๙,๕๕๓,๘๔๐,๒๗๖.๖๒ บาท และหักด้วยเงินส่วนต่างที่เกษตรกรได้รับประโยชน์ จากโครงการรับจำนำข้าว จำนวน ๑๗๗,๖๖๙,๕๖๕,๖๙๒.๓๒ บาท

จะเห็นว่า ความเสียหายจากโครงการรับจำนำข้าวยังมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย เกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาเพื่อกำหนดค่าเสียหายที่ยุติเป็นที่สุด รวมทั้ง หากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวไม่ชอบและทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ยังมีประเด็น การเรียกเงินคืนจากผู้ที่ได้รับไปจากนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ชอบในฐานะลามิควรได้ ดังนั้น เมื่อยังมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยการกำหนดค่าเสียหายจากโครงการรับจำนำข้าวที่แน่นอน ซึ่งผลการวินิจฉัยอาจส่งผลเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงของค่าเสียหายที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมา

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อจำนวนค่าเสียหายที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองที่เป็น เหตุแห่งการฟ้องคดียังไม่ยุติเป็นที่สุด จึงมีปัญหาคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใดนั้น เป็นประเด็นเนื้อหาแห่งคดีที่ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยโดยดำเนินกระบวนการ พิจารณาคดีตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อไป

ประเด็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้แย้งมาในคำฟ้องว่าโครงการรับจำนำข้าว เป็นการกระทำทางการเมืองหรือการกระทำทางรัฐบาลมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ที่จะตกอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะโครงการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายของรัฐบาลร่วมหลายพรรคและได้แถลงต่อรัฐสภา ในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งในคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ได้ระบุไว้



/เช่นเดียวกันว่า...

เช่นเดียวกันว่า โครงการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ผู้ฟ้องคดีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินร่วมกับรัฐมนตรีอื่น ให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยในการบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งต้องรับผิดชอบ ร่วมกันต่อรัฐสภาเกี่ยวกับนโยบายโดยทั่วไปของคณะรัฐมนตรี จะเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้แย้ง คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เจ้าหน้าที่ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะต้อง รับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งโครงการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาล อยู่ในอำนาจการตรวจสอบและรับผิดชอบทางรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน มาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรี ที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ๗๕ โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา ๗๖ วรรคสอง บัญญัติว่า ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญ และจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ และมาตรา ๑๗๘ บัญญัติว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๑๗๖ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไป ของคณะรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงาน ประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า



/ให้นายกรัฐมนตรี...

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ระบุเหตุผลว่า การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไป ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีภาระฟ้องไล่เบี้ยเอาจาก เจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเล็กน้อย ในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่ง มาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้น มุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจ ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่งการให้คุณ ให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการ ปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคน มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานของรัฐ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ขณะดำเนินโครงการรับจำนำข้าวซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล ร่วมหลายพรรคที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ผู้ฟ้องคดีมีสถานะทางกฎหมายเป็นนายกรัฐมนตรี และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเกี่ยวกับนโยบายโดยทั่วไปของคณะรัฐมนตรี รวมทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไว้ตามหมวด ๒ ส่วนที่ ๑ การตรวจสอบทรัพย์สิน ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง และส่วนที่ ๔ การดำเนินคดีอาญา



/ผู้ดำรงตำแหน่ง...

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำหรับ “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายถึง ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้เพื่อใช้กับบุคคลที่มีสถานภาพทางกฎหมายเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามที่กล่าวมา และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสถานภาพทางกฎหมายหลายสถานภาพและขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างจาก “เจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายเดียวกัน จึงมีปัญหาความไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ส่วนประเด็นผู้ฟ้องคดีจะมีสถานภาพเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และจะต้องรับผิดตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่อย่างไร เป็นประเด็นเนื้อหาแห่งคดีที่ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยต่อไป รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ซึ่งจะต้องนำมาวินิจฉัยก่อนในเบื้องต้น

กรณีการให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนทั้งสิ้น ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท เป็นจำนวนเงินที่สูงมาก หากมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีขายทอดตลาดเพื่อให้ครบตามจำนวน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงที่ยังไม่ยุติเป็นที่สุด ย่อมเกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อผู้ฟ้องคดี รวมทั้งบริวารและบุคคลภายนอกอีกเป็นจำนวนมากที่มีธุรกรรมหรือกิจกรรมเกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลในวงกว้างต่อเนื่องตามมาตลอดจนความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ซึ่งไม่สามารถชดเชยความเสียหายได้ด้วยตัวเงินในภายหลัง เช่น การดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข สถานภาพทางสังคม และอื่นๆ ซึ่งสภาพความเสียหายอย่างร้ายแรงไม่อาจพิจารณาเพียงคำชี้แจงของคู่กรณีเท่านั้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกและผู้ฟ้องคดีไม่สามารถชี้แจงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียได้ครบถ้วน ทั้งนี้ ข้อ ๗๒ วรรคสาม ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ



ในศาลปกครองสูงสุด...

ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังจากความไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หมายถึงที่จะเกิดแก่บุคคลภายนอกและประโยชน์ของส่วนรวมด้วย จึงเห็นว่าการให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี บริวารและบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

กรณีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับและเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก จึงมีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานอื่นๆ ตรวจสอบการทำธุรกรรมต่างๆ และการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีย้อนหลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแม้ศาลปกครองจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังมีอำนาจพิเศษเหนือศาลที่จะสั่งการระงับยับยั้งคำสั่งของศาลปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่างๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติหรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดินไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้งหรือกระทำการใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการและให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่ง หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว ซึ่งบทบัญญัติที่กล่าวมามีผลใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



/พุทธศักราช ๒๕๖๐...

พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเห็นว่า การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ

นอกจากนี้ ตุลาการในองค์คณะฝ่ายเสียงข้างน้อยพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ไม่ใช่คดีปกครองลักษณะทั่วไปซึ่งเป็นข้อพิพาททางปกครองในสถานการณ์ที่ประเทศไทย มีสภาพการปกครองเป็นปกติ แต่เป็นคดีปกครองที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวเนื่องทางการเมือง และมีการใช้อำนาจรัฐแบบเบ็ดเสร็จในการปกครองประเทศทุกระดับ จึงเกี่ยวข้องกับอำนาจของศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการของรัฐในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และจะต้องวินิจฉัยคดีนี้ตามหลัก Judicial Activism เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ทำการรัฐประหาร (Coup d'etat) ยึดอำนาจการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐมาโดยไม่ใช้วิถีทางของระบอบประชาธิปไตยตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่ใช้วิธีการปกครองซึ่งได้รับการรับรองจากนานาอารยประเทศและองค์การสหประชาชาติ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำกำลังเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศแล้ว ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้บังคับ โดยตัดบทบัญญัติ ความว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญอันเป็น หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้านี้ออกไป ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๗ คุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับคดีนี้และคดีการระบอบชั่วคราว เพื่อให้กรมบังคับคดีซึ่งมีอำนาจในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล เข้ามามีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ เรื่อง ให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน และมีหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๒๐๖/๔๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจะใช้มาตรการบังคับ



/ทางปกครอง...

ทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีขายทอดตลาด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะรักษาความสงบแห่งชาตินำกำลังเข้ายึดอำนาจรัฐและการบริหารราชการแผ่นดินจากผู้ฟ้องคดี ยกเลิกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหลักนิติธรรม จากนั้นได้พิจารณาเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อผู้ฟ้องคดี จะเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงที่กล่าวมาเป็นข้อพิรุธทำให้เคลือบแคลงสงสัยต่อการใช้อำนาจรัฐและอำนาจทางปกครองต่อมาในภายหลัง ศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการของรัฐจึงต้องตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองตามที่กล่าวมาให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี

ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงการกระทำของกรมบังคับคดีซึ่งดำเนินการภายใต้การคุ้มครองของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๘๖/๒๕๕๙ ศาลปกครองกลาง (คดีการระบายนายมนัส สร้อยพลอย ผู้ฟ้องคดี) ดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินตามคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ลับ ที่ ๔๕๓/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยขัดกฎหมายและหลักนิติธรรม ด้วยการอายัดเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยบำนาญ (ช.ค.บ.) ซึ่งต้องห้ามอย่างชัดเจนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช ๒๔๗๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่กรมบังคับคดีดำเนินการในคดีดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๒๘๕ บัญญัติไว้เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่น เครื่องนุ่งห่มหลับนอนหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนหรือเครื่องใช้สอยส่วนตัว หรือเครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพหรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอันมีลักษณะเป็นของส่วนตัวโดยแท้ เป็นต้น และมาตรา ๒๘๖ บัญญัติไว้เกี่ยวกับเงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่น เงินเดือนค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นต้น และบทบัญญัติที่กล่าวมา



/ยังมีผลใช้บังคับ...

ยังมีผลใช้บังคับตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐

เมื่อกรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อยึดและอายัดทรัพย์สิน ภายใต้การคุ้มครองตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙ ได้อายัดเงินบำนาญและเงิน ช.ค.บ. ในบัญชีเงินฝากธนาคารเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ลับ ที่ ๔๕๓/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ เรื่อง ให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งที่ต้องห้ามอย่างชัดแจ้งตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศาลปกครองจึงมีคำสั่งให้ชี้แจงการกระทำดังกล่าว กรมบังคับคดีอ้างว่าเป็นการอายัดเงินตามคำร้องขอของกรมการค้าต่างประเทศและแจ้งว่าได้เพิกถอนการอายัดเงินดังกล่าวแล้ว ซึ่งเป็นคำสั่งชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลจะนำมารับฟังได้ เพราะกรมบังคับคดีเข้ามาดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งไม่ใช่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล จึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าทรัพย์สินที่จะยึดหรืออายัดตามคำร้องขอของกรมการค้าต่างประเทศต้องห้ามยึดหรืออายัดตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร ไม่ใช่มุ่งหมายแต่จะยึดและอายัดทรัพย์สินเพื่อให้ได้จำนวนเงินตามคำสั่งดังกล่าวโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมาย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในสถานการณ์ที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการออกคำสั่งให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ และที่ผ่านมาได้มีคำสั่งให้คุณให้โทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการมาแล้วเป็นจำนวนมาก จึงไม่มีหลักประกันว่ากรมบังคับคดีและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจพิเศษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะที่กล่าวมา จะดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙ ภายใต้หลักการปฏิบัติราชการที่ดีและหลักนิติธรรมดังปรากฏข้อเท็จจริงตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวโดยไม่เป็นธรรมต่อประชาชนอีกดังข้อเท็จจริงที่กล่าวมา จึงสมควรที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง



/เพื่อตรวจสอบ...

เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี ก่อนดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีต่อไป

เห็นว่า ในสภาพการณ์ที่ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองซึ่งไม่ปกติ เพราะประเทศถูกปกครองโดยคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดซึ่งมาจากการทำรัฐประหาร โดยในการปกครองประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินไม่มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่แท้จริงตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อคณะบุคคลดังกล่าวได้ใช้อำนาจทางปกครองต่อประชาชนเกิดเป็นข้อพิพาทและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองซึ่งทำหน้าที่ในนามศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการของรัฐ และมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ต้องตระหนักและสำนึกต่อการทำหน้าที่ตุลาการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่อันสำคัญขององค์กรตุลาการในรัฐสมัยใหม่ ตามหลักกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองและการใช้อำนาจรัฐ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในฐานะรัฐที่ดี เพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจหรือไม่เป็นธรรม และเพื่อเป็นหลักประกันและสร้างความมั่นใจแก่สังคมไทย ตลอดจนความเชื่อถือ ในการอำนวยความสะดวกนิติธรรมทางปกครองของศาลปกครองไทยต่อสังคมโลก

กรณีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม. ๒๒/๒๕๕๘ คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๒๑๑/๒๕๖๐ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๐ เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้พิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ (เดิม) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๓/๑ ให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้น

เห็นว่า ในการยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกล่าวอ้างว่า “ผู้ฟ้องคดีดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทำความเสียหาย ต่อชาติบ้านเมืองอย่างมหาศาล” ซึ่งความเสียหายที่กล่าวอ้างสามารถยื่นฟ้องขอให้ศาลยุติธรรม มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามข้อกล่าวหา พร้อมกันไปเพื่อให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล เพราะเป็นค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับ คดีอาญาที่ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลยุติธรรม



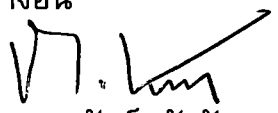
/แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ...

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกเล็งมาใช้วิธีการพิจารณาทางปกครอง เพื่อจัดให้มีคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สั่งผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวที่อ้างว่าทำความเสียหาย ต่อชาติบ้านเมืองอย่างมหาศาลดังกล่าว และให้กรมบังคับคดีดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของผู้ฟ้องคดีภายใต้คำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของผู้ฟ้องคดีแทนการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล เห็นว่า ไม่ว่าผลของคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สุดแล้วจะเป็นประการใด และผู้ฟ้องคดีจะมีสถานภาพในทาง คดีอาญาต่อไปอย่างไร แต่ในคดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีนำมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองก่อนมี คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้างต้น เกี่ยวกับ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอน คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อไป ภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมีปัญหา ความน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี มีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยา แก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามข้อ ๗๒ วรรคสาม ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองจึงมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับ ตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

จึงเห็นสมควรที่ศาลปกครองจะสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และห้ามกระทำการใดๆ ต่อไปที่เกี่ยวกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๕๐๕ และเลขที่ ๗๐๓๘๙ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้าง บ้านพักอาศัย ๒ ชั้น เลขที่ ๓๘/๙ แขวงนวมินทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ซึ่งกรมบังคับคดี ได้อายัดไว้ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น




 (นายภานุพันธ์ ชัยรัตน์)
 รองอธิบดีศาลปกครองกลาง

○ ความเห็นแย้ง

คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๙๖/๒๕๕๙

ข้าพเจ้านายวชิระ ชอบแต่ง ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง และตุลาการเจ้าของสำนวนเสียงข้างน้อยในองค์คณะพิเศษ ไม่เห็นพ้องด้วยกับ ตุลาการเสียงข้างมากในประเด็นที่สองที่มีคำสั่งให้ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่ง กระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ใหม่อีกครั้ง โดยเห็นควรให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาทบางส่วนตามที่ ศาลเห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกำหนดวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพาทที่มุ่งให้ความคุ้มครองผู้ฟ้องคดีระหว่างการพิจารณาคดีของศาล โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหา อุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบกัน ซึ่งตุลาการเสียงข้างน้อย ขอเสนอความเห็นแย้งตามลำดับ ดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องและคำขอ สรุปความได้ว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - พ.ศ. ๒๕๕๗ รัฐบาลของผู้ฟ้องคดี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยให้นำโครงการรับจำนำข้าวมาใช้ในการช่วยเหลือเกษตรกร และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการนำนโยบายดังกล่าวมาบรรจุในแผนบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ - พ.ศ. ๒๕๕๘ เรียบร้อยแล้ว จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มี คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติขึ้นมาบริหารโครงการ โดยมีผู้ฟ้องคดี เป็นประธาน พร้อมทั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการอีก ๑๓ ชุด เพื่อติดตาม กำกับดูแล การปฏิบัติตามนโยบาย ต่อมาในระหว่างดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะ นายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้ปล่อยปละละเลย ให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว และเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น แก่ทางราชการตามอำนาจหน้าที่ และได้มีมติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี มีมูลความผิดทางอาญาและก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ จึงส่งความเห็นให้ กระทรวงการคลังดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายกรัฐมนตรีและนายสมหมาย ภาษี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ร่วมกันมีคำสั่งกระทรวงการคลัง ฉบับที่ ๔๔๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น และต่อมาได้มีการแก้ไขอีกครั้งตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ฉบับที่ ๑๘๒๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ ผลการสอบข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ กระทำโดยจงใจปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนการกระทำของตนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหาย ซึ่งคิดเป็นเงินจำนวน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้แก่กระทรวงการคลัง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และหากทางราชการได้มีการระบายข้าวในโครงการรับจำนำข้าวในปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ และปีการผลิต ๒๕๕๖/๕๗ ได้ในราคาที่สูงกว่าให้นำมาหักคืนให้กับผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนที่ได้ชำระไว้ต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ได้แย้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งเป็นการออกคำสั่งโดยไม่สุจริตและเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี และไม่มีข้อเท็จจริงรองรับอย่างเพียงพอในการออกคำสั่ง ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีคำสั่งดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาทมาพร้อมกับคำฟ้อง โดยขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนกาพิพากษา



/ศาลมีคำสั่ง...

ศาลมีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ สรุปความได้ว่า ในขณะที่กรมบังคับคดีได้ทำการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแล้ว ได้แก่ บัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี รวม ๑๖ บัญชี อายัดเงินส่วนแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลางคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๓๔๓๐/๒๕๕๒ และยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๓๗ รายการ โดยในส่วนของที่ยึดที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๕๐๕ และเลขที่ ๗๐๓๘๙ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างเลขที่ ๓๘/๙ ซึ่งเป็นบ้านพักอาศัย ๒ ชั้น เป็นการริบเร่งดำเนินการ โดยไม่รอการพิจารณาวินิจฉัยของศาลในการพิจารณาคำขอทุเลาคำสั่งที่พิพาท

ตุลาการเสียงข้างมากในองค์คณะพิเศษเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาทไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดไว้ กรณีตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ จึงมีคำสั่งยกคำขอดังกล่าว

ตุลาการเสียงข้างน้อยได้ตรวจพิจารณาคำฟ้อง คำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง คำคัดค้านคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง คำชี้แจงของกรมบังคับคดี เอกสารอื่น ๆ ในสำนวนคดี รวมทั้งได้พิจารณาคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และตรวจพิจารณาบทกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว ขอเสนอความเห็นแย้ง ดังนี้

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ออกคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนการกระทำของตนในอัตราร้อยละ ๒๐ ซึ่งคิดเป็นเงินจำนวน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท



ต่อมา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๒๐๑/ล ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพิกเฉย จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้มีหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๒๐๖/๔๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๐ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ฟ้องคดีรับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๖๐ และได้ครบกำหนดตามระยะเวลาที่กำหนดแล้ว จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐ กระทรวงการคลังได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี ขอให้อายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี รวม ๑๖ บัญชี และในวันเดียวกัน เจ้าพนักงานบังคับคดีได้มีหนังสือถึงสถาบันการเงินดังกล่าวเพื่อแจ้งอายัดสิทธิเรียกร้องบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยื่นหนังสือถึงเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพื่อขออายัดเงินส่วนแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลาง คดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๓๔๓๐/๒๕๕๒ จากนั้น เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๗ รายการ ตามคำขอของกระทรวงการคลัง โดยมีราคาประเมินรวมทั้งสิ้น ๑๗๖,๒๕๘,๙๓๔.๕๐ บาท ส่วนเงินในบัญชีเงินฝากธนาคารจำนวน ๑๖ บัญชี ตามบัญชีรายงานแสดงทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ๑ ปี มียอดเงินรวม ๒๔,๙๐๘,๔๒๐.๒๘ บาท เปรียบเทียบการอายัดเงินฝากในธนาคารของกรมบังคับคดี ลดลงจากเดิมจำนวน ๒๒,๙๓๘,๕๓๕.๘๗ บาท โดยมียอดเงินคงเหลือจำนวน ๑,๙๖๙,๘๘๔.๓๑ บาท

กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นนี้ว่า มีเหตุสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดี หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ



/ที่กำหนด...

ที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด วรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย และข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า การที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้นั้น จะต้องมิเงื่อนไขสามประการประกอบกัน คือ ประการแรก กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย ประการที่สอง การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง กล่าวคือ แม้ต่อมาภายหลังศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลก็ไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นในระหว่างการพิจารณาคดีให้หมดไปได้โดยสิ้นเชิง และประการที่สาม การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น หรืออีกนัยหนึ่ง การชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีจะไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ โดยเงื่อนไขทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นต้องเกิดขึ้นครบถ้วน ศาลจึงมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ และให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะต้องพิจารณาตามที่เห็นสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล โดยไม่ให้เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะในขณะเดียวกัน แต่หากคำขอ



/ดังกล่าว...

ดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ระเบียบ กฎหมายกำหนดไว้แม้เพียงประการเดียว ศาลย่อมมีอำนาจจะยกคำขอดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า คำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขทั้งสามประการตามที่ข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดไว้หรือไม่

สำหรับเงื่อนไขที่ว่า คำสั่งพิพาทน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ นั้น คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – พ.ศ. ๒๕๕๗ และได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาในการเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ โดยตามข้อ ๑.๑๑ ของนโยบายดังกล่าวได้กำหนดให้นำระบบจำหน่ายข้าว สินค้าเกษตร มาใช้เสริมสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้นำโครงการรับจำหน่ายข้าวมาบรรจุไว้ในแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ – พ.ศ. ๒๕๕๘ เรียบร้อยแล้ว จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นประธาน มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ซึ่งมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามโครงการรับจำหน่ายข้าวหลายกรณี และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรวม ๑๓ คณะ เพื่อให้มีการติดตาม กำกับดูแล การปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ และโครงการที่อนุมัติได้อย่างรอบคอบและครอบคลุมทุกขั้นตอนของการรับจำหน่ายข้าว หลังจากที่ได้มีการดำเนินการตามนโยบายโครงการรับจำหน่ายข้าวในปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ ปี ๒๕๕๕/๕๖ และปี ๒๕๕๖/๕๗ แล้ว ต่อมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ได้ปล่อยปละละเลยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำหน่ายข้าว และเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการตามอำนาจหน้าที่ และได้มีมติว่าผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาและก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ จึงส่งความเห็นให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายกรัฐมนตรีและ



/นายสมหมาย...

นายสมหมาย ภาณี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ร่วมกันมีคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๔๔๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ และแก้ไขตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๘๒๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามที่คณะกรรมการป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้ง จากนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ดำเนินการสอบสวนผู้เกี่ยวข้อง ประกอบกับด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าว พยานที่เป็นฝ่ายผู้กล่าวหา และผู้ถูกกล่าวหาซึ่งรวมถึง ผู้ฟ้องคดีด้วย และได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๙ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะ นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ กระทำโดยจงใจปล่อยให้มีการทุจริต ในโครงการรับจำนำข้าวเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายเป็นเงิน ๒๘๖,๖๓๙,๖๔๘,๒๐๑.๔๕ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนดังกล่าวข้างต้น ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยยืนตามความเห็นของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยในระหว่างนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙ มอบหมาย ให้กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่มีการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินจากโครงการรับจำนำข้าวที่ผ่านมาตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๔๘ จนถึงปีการผลิต ๒๕๕๖/๕๗ จากนั้นได้มีการเสนอผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวให้กระทรวง การคลังพิจารณา ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดกับโครงการรับจำนำ ผลิตผลทางการเกษตร ที่มีผลขาดทุนทำให้รัฐต้องรับภาระต้นทุนเงินและดอกเบี้ยเป็นอันมาก และโครงการรับจำนำข้าวเปลือกส่งผลให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น ทำให้ประเทศส่งออก รายอื่นได้ประโยชน์ ในขณะที่ประเทศไทยไม่สามารถขายข้าวได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ไม่ได้พิจารณารายละเอียดและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏตามหนังสือทักท้วงของหน่วยตรวจสอบ แต่กลับเพิกเฉย ละเลย ปล่อยให้มีการ ดำเนินการตามโครงการรับจำนำข้าวต่อไป กำหนดเป้าหมายไม่จำกัดปริมาณข้าวเปลือก และรับจำนำสูงกว่าราคาตลาด ส่งผลให้มีปัญหาการระบายข้าวไม่ทันต้องเก็บรักษาไว้นาน จนข้าวเสื่อมคุณภาพและสูญเสียน้ำหนัก แต่เนื่องจากความเสียหายดังกล่าวข้างต้นได้รวม



/โครงการ...

โครงการรับจำนำข้าวก่อนปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕ ไปด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดียังไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ จึงคงเหลือความเสียหายที่เกิดขึ้นในปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ และปีการผลิต ๒๕๕๖/๕๗ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วถือว่า เป็นการจงใจกระทำละเมิด ทำให้ กระทรวงการคลังเสียหายเป็นเงิน ๑๗๘,๕๘๖,๓๖๕,๑๔๑.๑๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงได้ออกคำสั่ง กระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนการกระทำของตนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหาย ซึ่งคิดเป็นเงิน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๒๕๓๙ และหากทางราชการได้มีการระบายข้าวในโครงการ จำนำข้าวหน้าปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ และปีการผลิต ๒๕๕๖/๕๗ ได้ในราคาที่สูงกว่า ให้นำมาหักคืนให้กับผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนได้ชำระไว้ต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ โต้แย้งว่า คำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายในหลายกรณีดังที่ ปราบกฏตามคำฟ้องข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้กับผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งพิพาทดังกล่าว นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงข้อกล่าวหาและรายละเอียดที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ปรากฏ ในคำสั่งพิพาทแล้ว เป็นการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรีและประธาน กรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จงใจไม่สั่งระงับหรือยับยั้งโครงการรับจำนำข้าว ทำให้ กระทรวงการคลังเสียหาย ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๒๕๓๙ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ดังกล่าว และโดยที่ความรับผิดของผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละฐานะย่อมมี ความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ในตำแหน่งดังกล่าว จึงอาจเป็นงานทางนโยบายหรือการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (๑) กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติ ราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบาย หรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการปฏิบัติ



/ราชการ...

ราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น (๒) ... ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่า คำสั่งพิพาทดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงมีข้อพิจารณาในเบื้องต้น ก่อนว่า คำสั่งพิพาทที่ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้เงินนั้น เป็นการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดี รับผิดชอบชดใช้เงินตามฐานะใด ซึ่งจะมีผลถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ที่จะมีคำสั่งในเรื่องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมา เพราะคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าวจะต้อง สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามที่มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติไว้ โดยสรุปว่า หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย จะมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินเป็นค่าสินไหมทดแทน เพื่อการละเมิดได้ ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายหากมีอำนาจ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนไม่ คงมีแต่เพียงสิทธิจะฟ้องคดี ต่อศาลที่คดีอยู่ในเขตอำนาจให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ตนได้เท่านั้น ในเมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อ้างเหตุผลในคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่พิพาทว่าเป็นเพราะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือท้วงติง และคำแนะนำเกี่ยวกับผลการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวตามนโยบาย ของผู้ฟ้องคดีมีผลขาดทุนเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความเสียหายกับงบประมาณแผ่นดิน ทั้งได้มีการตั้งกระทู้ถามรวมถึงได้มีการอภิปรายในรัฐสภาเรื่องปัญหาโครงการรับจำนำข้าว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉย ละเลย ปล่อยให้มีการดำเนินการรับจำนำข้าวต่อไป ไม่ใส่ใจสั่งการ ให้ตรวจสอบหรือดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่และภาวะวิสัยที่ควรจะทำภายใต้ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการจงใจกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ กระทรวงการคลังเสียหาย แต่ผู้ฟ้องคดีได้อ้างว่า ในการดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าว ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลในการบริหารประเทศ และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้กับกระทรวงการคลังหรือสำนักนายกรัฐมนตรี และในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่



/ออกคำสั่ง...

ออกคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๔๔๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ และแก้ไขตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๘๒๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และโครงการรับจำนำข้าวเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เป็นเรื่องการกระทำทางรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา มิใช่การกระทำทางปกครอง และกระทรวงการคลังมิใช่เป็นผู้ได้รับความเสียหายในโครงการรับจำนำข้าว เนื่องจากเป็นผู้ร่วมมีมติกับคณะรัฐมนตรีตั้งแต่การอนุมัติกรอบ ชนิด ราคา ปริมาณ เงื่อนไขและงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการ กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักของฝ่ายปฏิบัติในขั้นตอนของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติเท่านั้น อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือท้วงติงและคำแนะนำจากหน่วยงานตรวจสอบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการโดยส่งเรื่องให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปแล้ว และเพื่อให้เป็นไปตามข้อทักท้วงและคำแนะนำตามหนังสือจากหน่วยงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตในการรับจำนำข้าว การเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันการสาธารณภัยและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการที่ผู้ฟ้องคดีแต่งตั้งสามารถติดตามจับกุมและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดรวม ๒๗๖ คดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เพิกเฉยหรือจงใจปล่อยปละละเลยหรือยินยอมให้ผู้ใดก่อการทุจริตและก่อความเสียหายตามที่ถูกกล่าวหา ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งพิพาท ทั้งที่เป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ และดุลพินิจที่ใช้ในการออกคำสั่งพิพาทในหลายกรณี ซึ่งแม้ว่าข้ออ้างในบางกรณีจำเป็นต้องพิจารณาในส่วนที่เป็นเนื้อหาของคดีก็ตาม แต่จากข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในชั้นนี้ ก็มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ว่าคำสั่งพิพาทน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นได้ออกคำสั่งกระทรวงการคลัง



/ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙...

ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท จึงน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า การให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น มีผลใช้บังคับต่อไป ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรือไม่ เห็นว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ อีกครั้งในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทครั้งหนึ่งมาแล้ว ตามคำขอ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ซึ่งในครั้งนั้นศาลได้มีคำสั่ง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ให้ยกคำขอทุเลาของผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่กำลังอยู่ในระหว่างการเตรียมการเพื่อที่จะนำไปสู่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งยังมีขั้นตอนและวิธีการที่จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในหลายกรณี และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายได้มานำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ชี้แจงว่า หากมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีไปแล้ว หากต่อมาศาลได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่พิพาทในภายหลัง กระทรวงการคลังย่อมมีศักยภาพในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีได้ แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทในครั้งนี้ว่า กรมบังคับคดีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๕๐๑/๕๘๒๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงกระทรวงการคลังว่า เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีแพ่ง กรุงเทพมหานคร ๖ ได้มีหนังสือแจ้งการอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามคำขอของกระทรวงการคลัง ได้แก่ ๑. อายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี รวม ๑๖ บัญชี ๒. อายัดเงินส่วนแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลาง คดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๓๔๓๐/๒๕๕๒ และยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๓๗ รายการ จึงต้องถือว่าขณะนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีได้เข้าไปดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแล้ว ทั้งยังปรากฏจากคำชี้แจงต่อศาลของกรมบังคับคดี เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๐ สรุปได้ว่า เมื่อได้ดำเนินการแจ้งการยึดทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการ



/จัดทำ...

จัดทำประกาศขายทอดตลาดเพื่อส่งให้กับผู้มีส่วนได้เสียทราบกำหนดการขายทอดตลาดและทำการปิดประกาศขายทอดตลาดตามสถานที่ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. ๒๕๕๙ ต่อไป ส่วนระยะเวลาที่จะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้นั้น เนื่องจากทรัพย์สินที่ยึดไว้มีหลายรายการ มีผู้เกี่ยวข้องหลายราย และเป็นการยึดตามสำเนาเอกสารสิทธิ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงต้องแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบและปิดประกาศยึดทรัพย์สิน ณ ที่ตั้งทรัพย์สิน ซึ่งมีที่ตั้งทั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดให้ครบถ้วน รวมถึงต้องแจ้งให้ผู้ยึดถือเอกสารสิทธิในการนำต้นฉบับเอกสารสิทธิเหล่านั้นมาส่งต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อตรวจสอบสารบัญญัตินิติกรรมของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกยึด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวข้างต้นต้องใช้ระยะเวลาตามสมควร อย่างไรก็ตาม เมื่อดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาดทันที เท่านั้น

เมื่อพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทของผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้อย่างละเอียดและคำชี้แจงของกรมบังคับคดีดังกล่าวข้างต้นโดยตลอดแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทกับบรรดาทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไปแล้ว รวมถึงการดำเนินการในอนาคตก็ตาม แต่เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขอหลักเพื่อคุ้มครองบ้านและที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๕๐๕ และเลขที่ ๗๐๓๘๙ พร้อมบ้านเลขที่ ๓๘/๘ ซอยนวมินทร์ ๑๑๑ แขวงนวมินทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร เป็นสำคัญ ซึ่งศาลเห็นว่า บรรดาทรัพย์สินอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินในบัญชีธนาคาร เงินส่วนแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย ที่ดินและห้องชุดที่กรมบังคับคดีได้ดำเนินการยึดหรืออายัดไว้นั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีได้นำทรัพย์สินดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีไปขายทอดตลาด และต่อมาศาลได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งพิพาทนั้น เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่สามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในภายหลังให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินในส่วนนี้ได้ แต่ในกรณีของบ้านพักอาศัยและที่ดินดังกล่าว ซึ่งถือเป็นปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิตของผู้ฟ้องคดีและครอบครัว หากให้คำสั่งพิพาทใช้บังคับกับทรัพย์สินเฉพาะที่เป็นบ้านและที่ดินดังกล่าวต่อไปจนกระทั่งถูกนำไปขายทอดตลาดแล้ว ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวไม่อาจอยู่อาศัยในบ้านดังกล่าวได้อีกต่อไป กรณีจึงถือเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง



/คดีจึงมีประเด็น...

คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในประการสุดท้ายว่า การให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุของการฟ้องคดีซึ่งน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังใช้บังคับต่อไป จะเป็นปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ หรือไม่ เห็นว่า หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ และศาลได้มีคำสั่งยกคำขอดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีได้ดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี ดังจะเห็นได้จากการที่เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร ๖ ได้มีหนังสือแจ้งการอายัดตามคำขอของกระทรวงการคลัง ได้แก่ ๑. อายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี รวม ๑๖ บัญชี ๒. อายัดเงินส่วนแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลาง คดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๓๔๓๐/๒๕๕๒ และยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๓๗ รายการ และจะดำเนินการนำทรัพย์สินเหล่านั้นมาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชดใช้ให้กับกระทรวงการคลังต่อไป กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และกรมบังคับคดีก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในส่วนของการเตรียมการสืบทรัพย์สินเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำมาขายทอดตลาดต่อไปได้ คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาท จึงมิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่โดยสิ้นเชิง การมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทจึงไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะแต่อย่างใด

จากเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น ในเมื่อเงื่อนไขที่จะให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกิดขึ้นครบถ้วน ศาลจึงมีอำนาจสั่งทุเลาคำสั่งที่พิพาทได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคดีนี้ศาลจะมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาทได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทที่มุ่งคุ้มครองคู่กรณีในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแล้ว การที่ศาลมีคำสั่งทุเลาคำสั่งที่พิพาททั้งหมด



/ซึ่งจะมีผล...

ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และกรมบังคับคดีไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินใด ๆ ของผู้ฟ้องคดีได้เลยในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ย่อมทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะตามมาได้ และทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิใช้สอยบรรดาทรัพย์สินทั้งหมดที่มีอยู่ได้ตามปกติเสมือนไม่มีคำสั่งพิพาทใช้บังคับเลย ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดียังคงมีหน้าที่ชดใช้เงินตามคำสั่งพิพาท และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้น โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ และพิจารณาถึงความเสียหาย ความจำเป็นในการใช้ที่อยู่อาศัยและครอบครองเคหะสถานโดยปกติสุขของผู้ฟ้องคดี ครอบครัว และบริวารแล้ว กรณีจึงเห็นสมควรมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๕,๗๑๗,๒๗๓,๐๒๘.๒๓ บาท บางส่วน ด้วยการห้ามมิให้คำสั่งพิพาทดังกล่าวมีผลใช้บังคับเฉพาะบ้านและที่ดิน ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๕๐๕ และเลขที่ ๗๐๓๘๙ พร้อมบ้านเลขที่ ๓๘/๙ ซอยนวมินทร์ ๑๑๑ แขวงนวมินทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า ขณะนี้บ้านและที่ดินดังกล่าว กรมบังคับคดีได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ให้เจ้าหน้าที่ปิดประกาศยึดทรัพย์ ณ ที่ตั้งทรัพย์ และแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินผู้ฟ้องคดี รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียแล้ว และอยู่ในระหว่างการดำเนินการขายทอดตลาดต่อไป

ตุลาการเสียงข้างน้อย จึงเห็นสมควรมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาท บางส่วน โดยศาลควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพิพาท โดยห้ามมิให้มีการขายทอดตลาดบ้านและที่ดิน ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๕๐๕ และเลขที่ ๗๐๓๘๙ พร้อมบ้านเลขที่ ๓๘/๙ ซอยนวมินทร์ ๑๑๑ แขวงนวมินทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดี ครอบครัว และบริวาร รวมถึงบรรดาสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ ภายในบ้านหลังดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น



(นายวชิระ ขอบแต่ง)

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

