

## “ละเมิดสิทธิ” หรือ “ผิดสัญญา” คุณพินิจที่ต้องตัดสินใจ

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครองดังต่อไปนี้ (๑) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ (๒) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ (๓) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (๓ ทวิ) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา (๔) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ และมาตรา ๕๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ในการขายตามตัวอย่างนั้น ผู้ขายจำต้องส่งมอบทรัพย์สินให้ตรงตามตัวอย่าง วรรคสอง บัญญัติว่า ในการขายตามคำพรรณนา ผู้ขายจำต้องส่งมอบทรัพย์สินให้ตรงตามคำพรรณนา ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้แก่บุคคลใดจำเป็นต้องมีการพิจารณาให้ได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่? เนื่องจากมีข้อเท็จจริงที่ผู้บริโภคเห็นว่าได้รับความเสียหายจะถือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่

และกรณีนี้ที่ปรากฏตามใบโฆษณาหรือโบรชัวร์ของโครงการมีภาพวาดสวนหย่อมอยู่ในโครงการแต่เจ้าของโครงการไม่ได้จัดให้มีสวนหย่อมหน้าหมู่บ้านตามที่ปรากฏในใบโฆษณาจะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่? และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินคดีตามมาตรา ๕๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐/๒๕๕๔

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคนได้ซื้อบ้านและพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านของบริษัท อ. ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการต่อมาบริษัท อ. ได้ทุบทำลายป้ายปูนหน้าโครงการ ชุมประตู่โครงการ และรั้วที่จอดรถและสวนหย่อมหน้าโครงการเพื่อก่อสร้างทาวเฮาส์ในพื้นที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคนจึงได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) โดยขอให้มีความสั่งให้บริษัท อ. ยุติการก่อสร้างและทำให้สิ่งต่างๆ คืนสู่สภาพเดิม แต่ต่อมาบริษัท อ. ได้ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าการก่อสร้างทาวเฮาส์อาจจะมีอันตรายต่อการเข้าออกในระหว่างการก่อสร้างจึงได้รื้อชุมประตู่ออกแต่ปัจจุบันได้ก่อสร้างชุมประตู่คืนดั้งเดิมแล้ว ส่วนบริเวณสวนหย่อมและที่จอดรถนั้นมิได้เป็นพื้นที่ของโครงการที่ได้ขออนุญาตจัดสรรไว้และมีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท อ. ในขณะนั้น

จากข้อชี้แจงดังกล่าวของบริษัท อ. ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สวนหย่อมและที่จอดรถเป็นที่ดินซึ่งอยู่นอกโครงการจัดสรรเดิมและในบริเวณโครงการก็มีที่จอดรถแล้ว ส่วนเรื่องชุมประตู่เมื่อได้มีการสร้างคืนดั้งเดิมกรณีจึงเป็นการสมประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวกแล้ว จึงมีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียน

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคนเห็นว่า บริษัท อ. ผิดสัญญาซื้อขายตามตัวอย่างหรือสัญญาซื้อขายตามคำพรรณนาหรือสัญญาต่อเนื่อง เนื่องจากไม่ได้จัดให้มีสวนหย่อมและที่จอดรถหน้าหมู่บ้านตามที่ปรากฏในใบโฆษณา อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคและการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การมีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคน

**ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคนเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่**

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินคดีผู้บริโภคได้จะต้องมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้นก่อน แต่เมื่อพิจารณาจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า “สวนหย่อมและที่จอดรถเป็นที่ดินที่อยู่นอกโครงการจัดสรรเดิมและในบริเวณโครงการก็มีที่จอดรถแล้ว ประกอบกับได้มีการสร้างชุมประตู่คืนให้แล้วจึงเป็นการสมประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี” จึงอาจสันนิษฐานได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของบริษัท อ. ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคจึงได้มีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียน

และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท อ. ได้แจกใบโฆษณาชุดแรกโดยได้วาดรูปในบริเวณพิพาทให้เป็นรูปสวนหย่อมและในสถานที่จริงก็ได้มีการจัดสวนหย่อมไว้จริงอันเป็นเหตุจูงใจส่วนหนึ่งให้เข้าทำสัญญาซื้อบ้าน ผู้ฟ้องคดีบางรายจึงเข้าทำสัญญาซื้อบ้าน ต่อมาเมื่อบริษัท อ. ได้รื้อสวนหย่อมดังกล่าวออก กรณีจึงอาจเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง หรือมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ก็ไม่พบว่าการกระทำความผิดกล่าวของ บริษัท อ. เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแต่อย่างใด เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจนถึงขนาดที่จะห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการผลิตสัญญากับผู้บริโภค แต่เป็นการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ประกอบการให้ข้อมูลข่าวสารของสินค้าและบริการที่ถูกต้อง ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการและได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ดังนั้น การกระทำความผิดสัญญาจึงไม่ใช่การละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด และการที่ผู้ประกอบการจะผลิตสัญญากับผู้ฟ้องคดีหรือไม่เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียนจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้มืองค์ประกอบทางกฎหมายสองประการคือ ต้องมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และการดำเนินคดีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และแม้จะมืองค์ประกอบครบทั้งสองประการ กฎหมายก็ยังกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีดุลพินิจตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจรายนั้นหรือไม่ โดยไม่ได้เป็นบทบังคับให้เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีว่าจะต้องดำเนินคดีทุกกรณี

แต่ทั้งนี้ ก็มีได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ ตรงกันข้ามผู้ถูกฟ้องคดีต้องผูกพันที่จะใช้ดุลพินิจอย่างสมเหตุสมผลเป็นไปตามกฎหมายและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี กล่าวคือโดยหลักจะต้องดำเนินคดี แต่ถ้าจะไม่ดำเนินคดีจะต้องมีเหตุผลที่สมควรและไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้นจึงเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจทุกกรณี แต่เป็นอำนาจดุลพินิจตัดสินใจของผู้ถูกฟ้องคดีว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินคดีให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อมติให้ยุติเรื่องร้องเรียนเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้นำเสนอในข้างต้น นับได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีที่จะทำให้ประชาชนหรือผู้บริโภคโดยทั่วไปได้ทราบว่า ไม่ใช่ในทุกกรณีที่เห็นว่าตนเองได้รับความเสียหายจะถือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเสมอไป โดยกฎหมายได้กำหนดขอบเขตไว้อย่างชัดเจนว่า การคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเป็นการคุ้มครองบุคคลที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ประกอบการให้ได้รับข้อมูลข่าวสารของสินค้าที่ถูกต้อง ปลอดภัย และเป็นธรรม โดยไม่ได้บัญญัติคุ้มครองจนถึงขนาดที่จะห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการผลิตสัญญากับผู้บริโภค ดังนั้น การที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ประกอบการผลิตสัญญาจึงอาจไม่ใช่เป็นเรื่องของการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคซึ่งรัฐจำเป็นต้องคุ้มครองดูแลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากผู้ประกอบการผลิตสัญญาที่สามารถฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

นอกจากนี้ ยังนับเป็นตัวอย่างแนวทางการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติราชการโดยแม้กฎหมายจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ แต่ก็มีใช้ว่าจะสามารถใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจในทางกลับกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจไปอย่างสมเหตุสมผลตามกฎหมายและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี และในกรณีใดเมื่อได้ใช้ดุลพินิจไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีเหตุผลแล้วก็ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ปฏิบัติตนไปตามหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว