

(୨. ୧୧)



คำสั่งที่ ๑๕๑๑ /๒๕๕๗

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๖ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ระหว่าง	{	ห้างหุ้นส่วนจำกัด นครสวรรค์เอเซีย	ผู้ฟ้องคดี
		สถานีพัฒนาที่ดินนครสวรรค์	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๗๓/๒๕๕๙
หมายเลขแดงที่ ๑๐/๒๕๕๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองพิษณุโลก)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินนครสวรรค์ ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานก่อสร้างสระเก็บน้ำ บ้านยางเอน ความจุ ๒๖๕,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร รหัสโครงการ นว.๐๑๕๕ แบบเลขที่ ๐๑๓๕๘ โดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ณ บ้านยางเอน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านแก่ง อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ ตามสัญญา เลขที่ ๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ จำนวนเงินค่าจ้าง ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท และกำหนดการจ่ายเงินออกเป็น ๗ งวด โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายใน วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๙ หลังจากทำสัญญาแล้วผู้ฟ้องคดีได้ทำงานก่อสร้างจนกระทั่งอยู่ในขั้นตอนการ ขุดบ้นคันดินและเตรียมเริ่มขุดขนย้ายดินในสระเก็บน้ำ ปรากฏว่ามีการโต้แย้งถึงสถานที่



/ทั้งดินที่...

ที่ดินที่ได้จากการขุดดังกล่าว ซึ่งในการเข้าร่วมประกวดราคานั้นผู้ฟ้องคดีได้ลดราคาจากราคากลางจำนวน ๗,๑๔๕,๐๐๐ บาท ลงเหลือเพียงจำนวน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพราะประสงค์จะเป็นผู้กำหนดสถานที่ที่ดินเอง และหากพิจารณาตามเอกสารประกาศประกวดราคาและตามสัญญาที่ได้ทำร่วมกันนั้น มิได้กำหนดเป็นการเฉพาะถึงสถานที่ที่ถูกฟ้องคดีจะเป็นผู้กำหนด เพียงแต่กำหนดว่าดินที่เหลือจากการขุดจะต้องนำไปทิ้งในสถานที่ที่เหมาะสม โดยไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งก่อสร้างที่จะสร้างขึ้น และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอหยุดงานในระหว่างพิจารณาร่วมกันถึงข้อขัดแย้งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๓๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดงานก่อสร้างไว้เป็นการชั่วคราว ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการรอผลการพิจารณาที่เนิ่นนานเกินไปจะเข้าสู่ฤดูฝน การทำงานจะส่งผลเสียหายต่อทั้งทางราชการและผู้ฟ้องคดี จึงได้ทำหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอเข้าดำเนินการก่อสร้างอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาต่อท้ายสัญญาจ้าง โดยจะให้นำที่ดินที่ได้จากการขุดไปทิ้งในสถานที่ที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก่งดำเนินการจัดหาให้มีพิกัดที่ ๑๕° ๔๖' ๐๙" N ๑๐๐° ๐๔' ๔๖" จำนวน ๕ ไร่ ๓ งาน ๔๐ ตารางวา และให้มูลดินดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก่ง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการนำมูลดินไปทิ้งในที่พิกัดดังกล่าว ซึ่งเป็นพื้นที่ของเอกชนและเป็นพื้นที่บ่อน้ำ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙ แจ้งว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมีอาจรับฟังได้ และเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาต่อท้ายสัญญาเลขที่ ๑๕/๒๕๕๙ และเข้าดำเนินการก่อสร้าง หากผู้ฟ้องคดีไม่ไปลงนามต่อท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะแจ้งเวียนรายชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานและบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อ้างว่าได้ดำเนินการจัดหาสถานที่ที่ดินที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก่ง เพื่อประกอบการจัดทำบันทึกต่อท้ายสัญญาจ้างเลขที่ ๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ตามหนังสือที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙

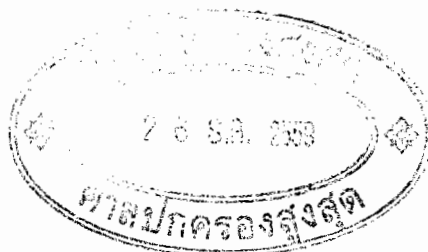


/๒. เพิกถอน...

๒. เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้รับคำสั่งตามหนังสือ ด่วน ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๙ เนื่องจากหากผู้ฟ้องคดีนำดินที่ขุดได้ไปทิ้งในสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด จะทำให้เกิดความเสียหายที่จะต้องขนย้ายออกในภายหลัง ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อทางราชการ เนื่องจากการขนย้ายในภายหลังจะต้องเสียงบประมาณในการจัดทำสูงมาก เพราะสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดนั้นเป็นสระน้ำขนาดใหญ่มีน้ำอยู่เต็มพื้นที่และเป็นที่ดิน ของเอกชน ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะนำดินไปทิ้งในสถานที่ที่เหมาะสม โดยไม่เป็นอันตราย ต่อสิ่งก่อสร้างที่จะสร้างขึ้นและไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้าง สระเก็บน้ำบ้านยางเอน ความจุ ๒๖๕,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร รหัสโครงการ นว.๐๑๕๘ แบบเลขที่ ๐๑๓๕๘ ตามสัญญาจ้างทั่วไปเลขที่ ๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับดินที่เหลือจากการขุดตามสัญญาว่าเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากในเอกสาร แนบท้ายสัญญาจ้างกำหนดว่าดินที่เหลือจากการขุดจะต้องนำไปทิ้งในสถานที่ที่เหมาะสม โดยไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งก่อสร้างที่จะสร้างนั้นและไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ ประชาชนทั่วไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาต่อท้ายสัญญาจ้างโดยให้นำดินที่ได้จาก การขุดไปทิ้งในสถานที่ที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก่งดำเนินการจัดหาให้ ที่พิกัด ๑๕° ๔๖' ๐๙" N ๑๐๐° ๐๔' ๔๖" จำนวน ๕ ไร่ ๓ งาน ๔๐ ตารางวา และให้ มูลดินดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดี มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ไม่อาจรับฟังได้ และเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาต่อท้ายสัญญาต่อไปตามหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้ง ในข้อสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ ววรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามใน

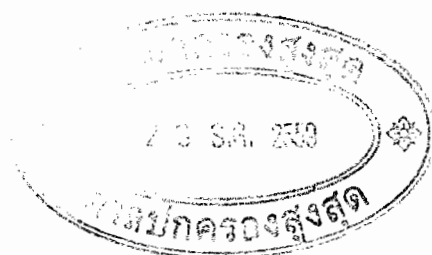


/สัญญาต่อท้าย...

สัญญาต่อท้ายสัญญาจ้าง โดยให้ผู้ฟ้องคดีนำดินที่เหลือจากการขุดไปทิ้งในที่ที่กำหนดนั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิตามข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง ของสัญญาจ้างพิพาท ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นการไม่อนุมัติหรือปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญา การใช้สิทธิตามข้อสัญญาดังกล่าวหาใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในลักษณะของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อกู้มครองชั่วคราวก่อนการพิพาทตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า ตามเอกสารการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างขุดสระเก็บน้ำบ้านยางเอน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านแก่ง อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) มิได้ระบุพิกัดที่ทิ้งมูลดิน ซึ่งโดยทั่วไปหากผู้ว่าจ้างต้องการกำหนดพิกัดทิ้งดินเอง ผู้ว่าจ้างจะต้องกำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาหรือในสัญญาจ้าง เมื่อไม่ได้ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าใจว่าสามารถเป็นผู้กำหนดพิกัดทิ้งดินเองได้ ประกอบกับโครงการขุดหนองสาธารณะประโยชน์ในลักษณะที่ผู้รับจ้างสามารถนำดินที่ได้จากการขุดลอกไปหาประโยชน์ได้นั้นก็มี โดยมูลดินที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างมีปริมาตร จำนวน ๒๖๕,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร หากซื้อขายในท้องตลาดมีราคารูบาศก์เมตรละ ๑๖.๖๗ บาท คิดเป็นเงิน ๔,๔๑๗,๕๕๐ บาท ซึ่งสามารถชดเชยส่วนต่างของราคาตามที่เสนอ คือ ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท กับราคากลาง คือ ๗,๑๔๕,๐๐๐ บาท ในขณะเดียวกันทางราชการก็สามารถประหยัดงบประมาณแผ่นดินในการก่อสร้างได้ด้วย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานตามวัตถุประสงค์หลักคือก่อสร้างสระเก็บน้ำบ้านยางเอน ตามสัญญาจ้าง



/เลขที่ ๑๕/๒๕๕๙...

เลขที่ ๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ก็ไม่ได้กำหนดเรื่องพิกัดที่ดินไว้ มีเพียงเอกสารรายการควบคุมการก่อสร้างประกอบแบบฯ ข้อ ๕ ที่กำหนดว่า ผู้รับจ้าง จะต้องขุดและตบแต่งให้ได้ขนาดความกว้าง - ยาว - ลึก - มีระดับและแนวถูกต้องตามที่ กำหนดไว้ในแบบแปลน ดินที่เหลือจากการขุดจะต้องนำไปทิ้งในสถานที่ที่เหมาะสม โดยไม่เป็น อันตรายต่อสิ่งก่อสร้างที่จะสร้างขึ้น และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าใจว่าสามารถกำหนดพิกัดที่ดินได้เองโดยจะต้องเป็นพิกัดที่ไม่อยู่ใน บริเวณที่ก่อสร้างอันจะก่อให้เกิดความเสียหายได้ และจะต้องไม่เป็นที่ของประชาชนทั่วไป ซึ่งมูลดินดังกล่าวจะสร้างความเดือดร้อนให้กับเจ้าของที่ดินนั้นทั้งในระหว่างก่อสร้าง และภายหลังการก่อสร้างเสร็จแล้ว ซึ่งเป็นข้อกำหนดตามสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี จะต้องปฏิบัติตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีนำมูลดินไปทิ้งในสถานที่ที่ผู้ฟ้องคดี จัดเตรียมไว้ และภายหลังได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาต่อท้ายสัญญาจ้างภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ โดยจะให้นำดินที่ได้จากการขุดไปทิ้งในสถานที่ที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก่ง ดำเนินการจัดหาให้ มีพิกัด ๑๕° ๔๖' ๐๙" N ๑๐๐° ๐๔' ๔๖" จำนวน ๕ ไร่ ๓ งาน ๔๐ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงทำหนังสือลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าพิกัดที่ดินไม่ใช่งานพิเศษที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของ สัญญาจ้าง อีกทั้งไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแบบรูป และข้อกำหนดของงาน ในเอกสารสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ควรมีสิทธิสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙ แจ้งว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้ และมีหนังสือ ต่วน ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาต่อท้ายสัญญาจ้างภายในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๙ ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่มาลงนามต่อท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้สิทธิ ดำเนินการทางกฎหมายโดยการแจ้งเวียนรายชื่อเป็นผู้ทำงานและบอกเลิกสัญญา คำสั่ง ตามหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อข้อตกลงในสัญญาจ้างไม่ได้ ให้สิทธิผู้ว่าจ้างกำหนดสถานที่ทิ้งดินไว้ แต่เป็นสิทธิของผู้รับจ้างคือผู้ฟ้องคดี เพียงแต่มี เงื่อนไขกำหนดไม่ให้กระทำให้ประชาชนเดือดร้อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ กำหนดการกระทำที่อยู่นอกเหนือ ข้อตกลงแห่งสัญญาดังกล่าว จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีลักษณะเป็นการ สร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับผู้ฟ้องคดีเกินสมควร หรือเป็นการ



/ใช้ดุลพินิจ...

ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ข้อพิพาทตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ต้องด้วยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้มีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำฟ้องและคำร้องอุทธรณ์คำสั่งและเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในแบบสัญญาได้ก็ต่อเมื่อเป็นความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด แต่การกำหนดพิกัดที่ดินในกรณีนี้ไม่ใช่งานพิเศษที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา เพราะเป็นการเพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดในสัญญาเดิม ซึ่งรายละเอียดตามสัญญาจ้างกำหนดเพียงระยะเวลาแล้วเสร็จของงานที่ลดลงจากเดิมเท่านั้น ไม่มีข้อความใดกล่าวถึงพิกัดที่ดินว่าให้ทั้งที่ใดเป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าใจว่ามีเจตนาให้ผู้ฟ้องคดีสามารถกำหนดพิกัดที่ดินได้เอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงสัญญาเองภายหลังดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง ส่วนกรณีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙ ไม่ถูกต้องหลายประการ กล่าวคือ มีการออกเลขหนังสือเดียวกันกับหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามต่อท้ายสัญญาจ้างตามหนังสือ ด่วน ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๙ มีการอ้างเอกสิทธิ์ฝ่ายเดียวให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามต่อท้ายสัญญา โดยไม่ได้ส่งสัญญาต่อท้ายดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณาก่อน ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจทราบได้ว่ารายละเอียดเป็นอย่างไร การใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ (๑) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (๒) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (๓) คำขอของผู้อุทธรณ์ (๔) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ และข้อ ๑๑๖ กำหนดว่า นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในภาคนี้ ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งข้อ ๓๗ วรรคสอง กำหนดว่า ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดี



/ชำระค่าธรรมเนียม...

ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือ ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้น เป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

เมื่อปรากฏว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาต่อท้ายสัญญาจ้างโดยให้ผู้ฟ้องคดี นำดินที่เหลือจากการขุดไปทิ้งในที่ที่กำหนด และมีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๘๗ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๙ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้ ถือเป็นการใช้สิทธิตามข้อสัญญา หาใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในลักษณะของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่จากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีมีสาระสำคัญเพียงว่า ตามเอกสารการประกวดราคาและตามสัญญาจ้างก่อสร้าง สระเก็บน้ำที่พิพาท ไม่ได้กำหนดสถานที่ทิ้งดินที่ได้จากการขุดสระเก็บน้ำไว้ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้รับจ้างจึงสามารถกำหนดสถานที่ทิ้งดินได้เอง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ไปลงนามในสัญญาต่อท้ายสัญญาจ้างที่พิพาทโดยให้นำดินไปทิ้งในสถานที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก่งจัดหาให้ตามพิภพที่กำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตาม หนังสือ ที่ กษ ๐๘๑๖.๐๗/๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ กำหนดการกระทำที่ นอกเหนือข้อตกลงแห่งสัญญาดังกล่าว จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะ เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับผู้ฟ้องคดีเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ข้อพิพาทตามข้อเท็จจริงคดีนี้จึงต้องด้วยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยคำร้อง อุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่ปรากฏเนื้อความให้พอเข้าใจได้ว่าคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือ



/ไม่ถูกต้อง...

ไม่ถูกต้องด้วยเหตุผลใด และตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดคำบังคับได้ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ด้วยเหตุผลใด และแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีลักษณะเป็นการเพิ่มเติมคำร้องอุทธรณ์คำสั่งก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏเนื้อความที่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นเช่นเดิม ดังนั้น คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเช่นว่านี้เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนี้ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน

จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคำร้องอุทธรณ์นี้ออกจากสารบบความ

นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาม



ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวิษณุ วรรณุญ

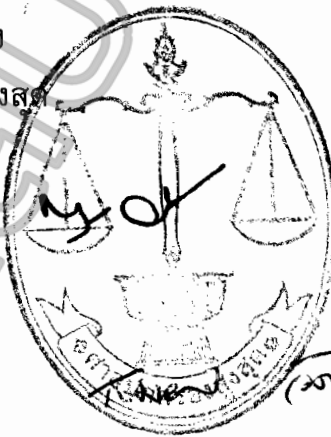
ตุลาการหัวหน้าคณะ

ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีวินัยการคลัง

และการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย เอ็มโอช

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายสมชัย วัฒนการุณ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด