



**แนวทางการปฏิบัติราชการจาก
คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. 2565**

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งในการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำหรับในปีนี้สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำ “แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๕” ในรูปแบบ E-Book โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนผู้สนใจทั่วไปในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยจัดรูปแบบเนื้อหาให้อ่านง่าย สอดคล้อง และสามารถนำหลักกฎหมายไปปรับใช้ในการปฏิบัติราชการและศึกษาค้นคว้าได้ต่อไป

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้ตามสมควร



(นางสมฤดี ธัญญศิริ)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์	๑
- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมัน	๑
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ	๕
๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขออนุมัติและแนวทางการพิจารณา อนุมัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัย ให้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับ การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลา	๕
๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น	๑๒
๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเปิดสอบบรรจุพนักงานส่วนตำบล	๑๖
๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าผู้ใด เป็นผู้ที่บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑	๒๑
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน	๒๖
๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิก กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	๒๖
๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายอำเภอในการ ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง กรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง	๓๑

๓.๓	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายอำเภอในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน	๓๕
๓.๔	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตั้งกำนันและให้กำนันออกจากตำแหน่ง	๔๐
๓.๕	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินและจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๔๔
๓.๖	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	๕๑
๓.๗	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาท้องถิ่น	๕๕
๔.	แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ	๕๙
๔.๑	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ กรณีมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ใช้บังคับ	๕๙
๔.๒	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปรับสภาพพื้นที่ที่เอกชนปลูกสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำคลองให้กลับเป็นสภาพเดิม	๖๓
๔.๓	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำกรณีก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำเขาะ	๖๖
๔.๔	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าท่าในการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	๗๐

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ	๗๕
- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุในการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีจัดหาและติดตั้งระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV)	๗๕
๖. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา	๗๗
- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	๗๗
๗. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด	๘๑
๗.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของพนักงานสอบสวนอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนคดีอาญาล่าช้าเกินสมควร	๘๑
๗.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๘๗
๗.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดูแลรักษาทางหลวง	๙๐
๗.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ขุดดิน	๙๕
๗.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก	๙๙
๘. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น	๑๐๒
๘.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนการเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านที่ดิน	๑๐๒
๘.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบอุทกภัย	๑๐๕
๘.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเยียวยากรณีประสบอุทกภัย	๑๐๙
๘.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าตอบแทนของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง	๑๑๑

	หน้า
๙. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน	๑๑๔
- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจของนายทะเบียนท้องที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืน	๑๑๔
๑๐. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑๑๙
- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกใบรับแจ้งการขุดดินในที่ดินประเภทชุมชน	๑๑๙
๑๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ	๑๒๒
- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕	๑๒๒
๑๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๑๒๗
๑๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจรับพัสดุและการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา	๑๒๗
๑๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวดงานกรณีสัญญามีลักษณะเป็นเนืองงานอย่างเดียวกันทั้งหมด	๑๓๑
๑๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการสั่งเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการทั่วไป	๑๓๕
๑๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๓๙
๑๒.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาจัดทำบริการสาธารณะ	๑๔๙

	หน้า
๑๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ	๑๖๐
๑๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	๑๖๐
๑๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลในลักษณะเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินโบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๖๔
๑๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการได้รับบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ กรณีข้าราชการประสบอุบัติเหตุถึงแก่ความตายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ	๑๗๓
๑๓.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข (พ.ต.ส.)	๑๗๗
๑๓.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการที่ได้รับบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น	๑๘๒
๑๓.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าที่พักในการเดินทางไปราชการ	๑๘๙
๑๓.๗ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการกรณีซื้อบ้านพร้อมที่ดินแต่บ้านมีสภาพชำรุดไม่สามารถอยู่อาศัยได้	๑๙๕

บทสรุปผู้บริหาร

การสรุปแนวปฏิบัติราชการทางปกครองจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ สำนักงานศาลปกครองจัดทำการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเห็นความสำคัญของการวางแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนของประชาชนก็สมควรที่จะได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินการได้และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้วางหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครอง การศึกษาแนวปฏิบัติราชการทางปกครองจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด จึงมีผลโดยตรงในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การสรุปแนวปฏิบัติราชการครั้งนี้ พิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ จากจำนวน ๔,๐๘๘ คดี มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เหมาะสมจัดทำเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการ จำนวน ๕๑ คดี โดยจำแนกแนวทางการปฏิบัติราชการได้ดังต่อไปนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๐/๒๕๖๕)

การที่อธิบดีได้ออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ และประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยประกาศทั้งสองฉบับมิได้ระบุถึงบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกประกาศ ประกอบกับพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติ มาตรการใดที่ให้อำนาจอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกประกาศเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำ เมล็ดพันธุ์ควบคุมหรือการขึ้นทะเบียนพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปาล์มน้ำมันได้ ประกาศทั้งสองฉบับ จึงเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือ อำนาจหน้าที่

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขออนุมัติและแนวทางการพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัย ให้ถือเป็นกรปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการพิจารณา เลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๕๓/๒๕๖๕)

ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้การลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นการปฏิบัติ หน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่เกินครึ่งขั้นได้ตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับอนุมัติ หรืออนุญาตให้ลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัยผู้ใดประสงค์จะให้การลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัยของผู้นั้น ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิ ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนระหว่างลา จะต้องยื่นคำขอตามแบบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาสั่งการให้ความเห็นตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด แล้วนำเสนอขออนุมัติ ก.ค.ศ. ก่อนที่ผู้นั้นจะไปฝึกอบรม

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ. ๔๗๙/๒๕๖๕)

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นเพียง การพิจารณาทางปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหลักการรับรองสิทธิของผู้ต้องหาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ อยู่ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ แม้เป็นหลักการที่ใช้ในการคุ้มครองบุคคลในกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา แต่หลักการดังกล่าวสามารถนำมาใช้คุ้มครองบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดทางวินัยได้โดยอาศัยหลักการเดียวกัน ดังนั้น อธิบดีจะอ้างผลของการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวมาเป็นเหตุไม่แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้น ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นมิได้

๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเปิดสอบบรรจุพนักงาน ส่วนตำบล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๒๙/๒๕๖๕ (ประชุมใหญ่))

ขั้นตอนการสอบแข่งขันเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่ง ในการสรรหาบุคคลเพื่อเป็นพนักงานส่วนตำบล หากการจัดสอบไม่ได้มาตรฐานตั้งแต่ขั้นตอน การออกข้อสอบ การตรวจข้อสอบ และการประมวลผลคะแนน โดยมีบุคคลในฐานะส่วนตัว เป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ขัดกับมาตรฐานตามกฎหมาย อันเป็นการจัดสอบโดยทุจริต และผิดกฎหมายอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง การประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ย่อมเป็น คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง โดยทางกฎหมายถือเสมือนว่า ไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้น

๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้ที่บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๕/๒๕๖๕)

พฤติการณ์ของบุคคลที่มีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองจำนวนมากถึง ๑๔ เม็ด และถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาในข้อหาเมทแอมเฟตามีน ซึ่งเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ถือได้ว่าเข้าข่ายเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗๑/๒๕๖๕)

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองขึ้นก็เพื่อต้องการให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง นำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วน สิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง จึงถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีความประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองออกระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับได้เอง รวมทั้งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับสมัครสมาชิกได้ แต่ระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวจะต้องไม่นำความแตกต่างในเรื่องอายุขึ้นมาเป็นข้อจำกัดสิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ ดังนั้น การกำหนดห้ามไม่ให้รับสมัครผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี เป็นสมาชิกกองทุนฯ จึงขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลและหลักความเสมอภาคของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายอำเภอ ในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง กรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. ๘๖/๒๕๖๕)

เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากราษฎรในหมู่บ้านเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง นั้น เนื่องมาจาก ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไว้วางใจเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน เมื่อใดก็ตามที่ราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน การปกครองหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้ หรือดำเนินการต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงบัญญัติให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่า ผู้ใหญ่บ้านนั้นได้กระทำความผิดหรือประพฤติตนไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หรือไม่ ดังนั้น เมื่อมีกรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง หากนายอำเภอได้ตรวจสอบแล้วว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจ เป็นอย่างอื่นได้

๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายอำเภอ ในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติในการสมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘/๒๕๖๕)

นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ส่วนการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม มิให้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่นั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงย่อมเป็นอำนาจของนายอำเภอที่จะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่ง ส่วนกรณีที่ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้น ต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน ดังเช่น มาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

๓.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตั้งกำหนดและให้กำหนดยกจากตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๔๕/๒๕๖๕)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตให้บุคคลที่เป็นกำหนดยกจากตำแหน่ง การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งกำหนดยกจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ ย่อมทำให้การดำเนินการคัดเลือกกำหนดยกแทนตำแหน่งที่ว่าง ตั้งแต่มีประกาศให้มีการคัดเลือกกำหนดยกตลอดจนประกาศผลการคัดเลือกและมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลเป็นกำหนดยกไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ นายอำเภอจึงต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอนคำสั่งนั้นตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๓.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินและจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๙/๒๕๖๕)

เมื่อการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินได้มีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดแนวทางดำเนินการแก่ผู้รับประเมินที่มีลักษณะเกินกว่าภาระหน้าที่ที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดย่อมมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และเป็นการสร้างภาระเกินสมควร อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๐/๒๕๖๕)

การที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ วาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ และวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติต่อเนื่องในการประชุมคราวเดียวกัน โดยไม่ได้ตั้งคณะกรรมการแปรญัตติและไม่ได้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติในวาระที่ ๒ ไม่น้อยกว่าสี่สัปดาห์นับแต่วันที่มิได้รับหลักการ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เห็นควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ และประธานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ส่งร่าง

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คณะกรรมการแปรรูปนิติพิจารณาโดยละเอียดตามข้อ ๔๕ วรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ การประชุมดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด มีผลทำให้มติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๗ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๒/๒๕๖๕)

เมื่อไม่มีระเบียบกำหนดไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของเลขานุการสภาท้องถิ่นต้องดำเนินการอย่างไร จึงต้องนำวิธีการในการแต่งตั้งเลขานุการสภาท้องถิ่นมาใช้สำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งโดยอนุโลม ดังนั้น มติเสียงข้างมากของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงชอบด้วยกฎหมาย

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ

๔.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ กรณีมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๓๘/๒๕๖๕)

ในการพิจารณาอนุญาตสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นก่อนกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓ พ.ศ. ๒๕๓๗ มีผลใช้บังคับต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธี และเรื่องการแจ้งและการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยข้อ ๕ ของประกาศดังกล่าวกำหนดไว้ประการหนึ่งว่าการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรตามวัตถุประสงค์เมื่อพยานหลักฐานฟังได้ว่า นาย ว. มิได้ใช้อาคารที่ปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพประมงตามวิถีชุมชนดั้งเดิมตามที่นาย ว. กล่าวอ้าง แต่ใช้อาคารดังกล่าวเพื่อการประกอบธุรกิจเป็นที่พักให้เช่าเป็นรายวัน การอนุญาตให้นาย ว. ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำ

ลำแม่น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นการอนุญาตที่เกินกว่าความจำเป็น และสมควรตามวัตถุประสงค์ อันเป็นการพิจารณาอนุญาตที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจไม่อนุญาตให้นาย ว. ปลุกสร้างอาคารพิพาทล่วงล้ำลงไปทะเล จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๔.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปรับสภาพพื้นที่ที่เอกชน ปลุกสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำคลองให้กลับเป็นสภาพเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๖๓/๒๕๖๕)

แม้ปัจจุบันคลองสาธารณะ (คลองขวาง) ไม่ได้มีการใช้เพื่อการสัญจรทางเรือ แต่คลองดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นลำคลอง นายกองค้การบริหารส่วนตำบล บ. ซึ่งเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็น “เจ้าท่า” จึงมีหน้าที่ดูแลรักษาคลองขวางซึ่งเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ มิให้ผู้ใดปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงห้ามมิให้ผู้ใด ขุดลอก แก่ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนร่องน้ำทางเดินเรือ ลำคลอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนเจ้าท่าจึงมีอำนาจหน้าที่สั่งให้ดำเนินการแก้ไขได้ แต่การแก้ไขหรือปรับพื้นที่ของคลองต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การสั่งให้นำดินที่ขุดออกไปจากการปรับพื้นที่คลองกลับมาถมในคลองตามเดิม จึงไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

๔.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำ กรณีก่อสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๕/๒๕๖๕)

การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำจะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น และสมควรเฉพาะตามวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำนั้น และลักษณะหรือสภาพของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การก่อสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะ (จุดกลับรถ) จึงไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และไม่อยู่ในหลักการพิจารณาอนุญาตได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๔.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าท่าในการออกคำสั่งให้เรือถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑๑๓/๒๕๖๕)

บุคคลผู้เป็นเจ้าของท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มิได้หมายถึงอธิบดีกรมเจ้าท่าเพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าด้วย ซึ่งถือเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่อธิบดีกรมเจ้าท่าเห็นสมควรเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะเจ้าท่า มิใช่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทน ดังนั้น ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าท่าจึงสามารถออกคำสั่งให้บุคคลใดเรือถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ล่องลำลำแม่น้ำ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบอันเกี่ยวกับการมอบอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่าแต่อย่างใด

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุในการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีจัดหาและติดตั้งระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๑/๒๕๖๕)

การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุอุปกรณ์ประเภทกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) เพื่อนำมาใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อกล้องโทรทัศน์วงจรปิดที่ต้องการซื้อและจ้างติดตั้งยังไม่มีประกาศกำหนดให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และไม่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรม การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงสามารถกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของกล้องโทรทัศน์วงจรปิดได้ตามความเหมาะสมและตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ แต่ทั้งนี้การกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่มีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

๖. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเปิดสอนหลักสูตร
พยาบาลศาสตรบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๕๖๖/๒๕๖๕)

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีความประสงค์เปิดสอนหลักสูตร
พยาบาลศาสตรบัณฑิต มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการจัดการเรียนการสอน
ในหลักสูตรให้มีคุณภาพและเป็นมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ
การเปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตแต่ไม่สามารถทำให้นักศึกษาซึ่งสำเร็จการศึกษา
ในหลักสูตรดังกล่าวมีคุณสมบัติไปสมัครทดสอบความรู้ เพื่อขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาต
ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ได้ ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อนักศึกษาดังกล่าว

๗. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

๗.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
ของพนักงานสอบสวนอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนคดีอาญาล่าช้าเกินสมควร
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๒๗/๒๕๖๕)

การปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนที่ล่าช้าเกินสมควรแก่เหตุ
ของพนักงานสอบสวนในกรณีที่ผู้กล่าวหาแจ้งความร้องทุกข์เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา
ที่กระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้กล่าวหาย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กล่าวหา
ที่ต้องเสื่อมเสียสุขภาพจิต เกิดความทุกข์ทรวงใจในการรอคอยผลการสอบสวนที่ใช้เวลา
เนิ่นนานเกินสมควรแก่เหตุและต้องเสียเวลาในการประกอบสัมมาชีพ และเสียค่าใช้จ่าย
ในการร้องเรียน เพื่อเร่งรัดการสอบสวนที่ล่าช้าเกินสมควร ถือเป็นความเสียหายโดยตรง
ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนที่ล่าช้าของพนักงานสอบสวน ถือเป็น การกระทำละเมิด
ต่อผู้กล่าวหา

๗.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๐/๒๕๖๕)

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับต่อบุคคลผู้รับคำสั่งตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่านายกเทศมนตรี ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนของเทศบาลได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๐ เทศบาลจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันดังกล่าว ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล โดยเจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๗.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดูแลรักษาทางหลวง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๓/๒๕๖๕)

กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางหลวงเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทางตามที่พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนด และเมื่อปรากฏว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้รับมอบพื้นที่ที่เป็นทางหลวงบริเวณทางแยกต่างระดับบางขุนเทียน และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน จากกรมทางหลวงมาเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบเก็บค่าผ่านทางและระบบควบคุมความปลอดภัยด้านการจราจรของทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ตอนบางพลี-บางขุนเทียน ช่วงสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน) การทางพิเศษแห่งประเทศไทยย่อมมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาทางพิพาท รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้และรักษาทางพิพาทตามที่พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น กรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงมีหน้าที่ร่วมกัน

ในการดูแลบำรุงรักษาทางหลวงบริเวณดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสองไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาทางหลวงอย่างเพียงพอ ย่อมถือว่าเป็นการประมาทเลินเล่อแล้ว เมื่อมีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรถยนต์บรรทุกคันที่ผู้ฟ้องคดีรับประกันภัย ย่อมเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสอง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถยนต์บรรทุกคันดังกล่าว กรมทางหลวง และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับประกันภัยได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เอาประกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยเรียกร้องให้หน่วยงานทั้งสองรับผิดชอบและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๘๘๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๗.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ขุดดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๕/๒๕๖๕)

บุคคลที่จะแจ้งขออนุญาตขุดดินได้ต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ขออนุญาต และหากผู้แจ้งการขุดดินมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ยื่นคำขอต้องแนบหลักฐานเป็นหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น มาประกอบการพิจารณา การที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกใบรับแจ้งการขุดดินและอนุญาตให้นาย ว. ซึ่งมีใช่เจ้าของที่ดินทำการขุดดิน โดยไม่มีหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน

๗.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๙๕/๒๕๖๕)

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก การที่หน่วยงานของรัฐ

มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๘. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

๘.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนการเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๓/๒๕๖๕)

ที่ดินของเอกชนเป็นที่ดินแปลงใหญ่เมื่อถูกเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านทำให้ที่ดินมีลักษณะเหมือนถูกแบ่งออกเป็นสองแปลง และที่ดินส่วนที่เหลือบางส่วนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ก่อนถูกเขตโครงข่ายไฟฟ้าที่ดินดังกล่าวมีด้านหน้ากว้างอยู่ติดทางสาธารณประโยชน์ มีศักยภาพสูงต่อการพัฒนาทั้งในเชิงอุตสาหกรรมและเชิงพาณิชย์กรรม เมื่อที่ดินถูกโครงข่ายไฟฟ้าพาดผ่านรวมถึงมีเสาไฟฟ้าตั้งอยู่บนที่ดินแปลงดังกล่าว ย่อมทำให้ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินถูกจำกัดลงอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนที่ดินส่วนที่เหลือด้านทิศเหนือของแนวโครงข่ายไฟฟ้าจะมีเนื้อที่น้อย และรูปแบบเป็นรูปสามเหลี่ยมเรียวยาวขนานไปตามแนวโครงข่ายไฟฟ้า ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะก่อสร้างอาคารที่พักอาศัย หรือสิ่งปลูกสร้างบางประเภท เมื่อการดำเนินโครงการนี้พาดผ่านที่ดินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อตรงในการก่อให้เกิดอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน ทำให้มูลค่าของที่ดินทั้งแปลงลดลง จึงควรกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในราคาเท่ากันทั้งแปลง

๘.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบอุทกภัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๔/๒๕๖๕)

การฟ้องขอให้ได้รับเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่นำตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจ่ายเงินช่วยเหลือตามความเสียหายทั้งหมดที่เกิดแก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรี ไม่อาจนำหลักเกณฑ์การหักส่วนความรับผิดในมูลละเมิดมาใช้ในการหักส่วนบกพร่องเนื่องจากเกษตรกรไม่แจ้งขอเพิ่มรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

๘.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเยียวยา กรณีประสบอุทกภัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๒/๒๕๖๕)

การที่คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ประสบภัยที่ไม่ได้รับความ
ความเป็นธรรมในการขอรับเงินเยียวยาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยการให้เจ้าหน้าที่
ใช้กล้องส่องวัดระดับคราบน้ำที่หมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๑ หลัง แล้วรับฟังว่า หมู่บ้านทั้งสี่หมู่บ้าน
น้ำไม่ท่วมเข้าไปในบ้านพักอาศัย ถือเป็นกรตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนถูกต้องตามความเป็นจริง
เนื่องจากบ้านแต่ละหลังอาจได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมไม่เท่ากัน

๘.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าตอบแทน ของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๘๒/๒๕๖๕)

เมื่อหน่วยงานคือผู้แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง
จึงถือได้ว่าได้มีการยื่นเรื่องขออนุมัติเบิกจ่ายต่อผู้ทำคำสั่งแต่งตั้งแล้ว ส่วนเอกสารที่หน่วยงาน
กล่าวอ้างว่ายังขาดอยู่ เช่น หลักฐานการจ่ายค่าตอบแทนตามหนังสือกระทรวงการคลัง
รายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจการจ้าง หลักฐานการลงลายมือชื่อเข้าประชุมของ
คณะกรรมการตรวจการจ้าง ไม่มีจำนวนเงินที่ขอเบิก และไม่มีลายมือชื่อของคณะกรรมการ
ตรวจการจ้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาเบิกจ่ายค่าตอบแทนที่สามารถ
แยกพิจารณาออกจากการเบิกจ่ายค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้ เนื่องจากการ
ปฏิบัติหน้าที่คนละส่วนกัน ไม่จำเป็นต้องพิจารณาไปในคราวเดียวกัน และแม้จะไม่มีภาระ
จำนวนเงินที่ขอเบิกจ่าย แต่เมื่อได้มีการระบุจำนวนวันที่ปฏิบัติหน้าที่และหลักเกณฑ์
การเบิกจ่ายก็ระบุอัตราค่าตอบแทนเอาไว้แล้ว ย่อมถือได้ว่ามีการระบุจำนวนเงินที่ขออนุมัติ
เบิกจ่ายแล้วผู้ควบคุมงานก่อสร้างจึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในวันที่มีการปฏิบัติหน้าที่
ควบคุมงานก่อสร้าง

๙. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจของนายทะเบียนท้องที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๓๐/๒๕๖๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดที่รับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนไว้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอใบอนุญาตมีและใช้อาวุธปืน จึงเป็นการยื่นคำขอรับสิทธิมีและใช้อาวุธปืน ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิดังกล่าวมาก่อน การที่นายทะเบียนอาวุธปืนอำเภอปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิที่จะมีและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หากได้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด นายทะเบียนอาวุธปืนอำเภอจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนการออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ มิได้กำหนดเรื่องระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑๐. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกใบรับแจ้งการขุดดินในที่ดินประเภทชุมชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๖/๒๕๖๕)

ข้อกำหนดของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดว่า การประกอบกิจการขุดหรือลอกกรวด ทราบหรือดิน ในเขตผังเมืองรวม ซึ่งเป็นที่ดินประเภทชุมชนนั้น จะไม่สามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้ เนื่องจากมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพให้มีการใช้ที่ดินเพื่อตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ประกอบการค้าขายและการ

อุตสาหกรรมให้อยู่ในย่านที่เหมาะสม เมื่อพื้นที่บริเวณตำบลบวกค้างเป็นที่ดินประเภทชุมชนตามแผนที่และแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๕ เทศบาลตำบล บ. และนายกเทศมนตรีจึงไม่สามารถออกใบรับแจ้งการขุดดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้

๑๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.ง. ๑/๒๕๖๕)

การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจการจ้างงานของผู้รับจ้างโดยพิจารณาตรวจสอบจากบันทึกประจำวันงานก่อสร้างโครงการที่มีได้แสดงรายละเอียดการทำงานของผู้รับจ้าง ขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือความคืบหน้าของการทำงานในแต่ละวัน ตลอดจนสภาพปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการทำงาน บันทึกดังกล่าวเป็นเพียงการบันทึกรายงานผลการปฏิบัติงานที่ซ้ำ ๆ กันทุกวันเท่านั้น การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างมิได้เข้าตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างเพื่อพิจารณาจากสภาพการปฏิบัติงานที่แท้จริงและพฤติการณ์แวดล้อมต่าง ๆ แต่อย่างใด กลับลงลายมือชื่อตรวจรับงานจ้างว่าผู้รับจ้างทำงานถูกต้อง จนปรากฏเหตุว่าปริมาณงานบางส่วนไม่ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาการกระทำของคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ ๓ ในฐานะความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

๑๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจรับพัสดุและการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๑/๒๕๖๕)

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่า ส่งมอบวัสดุการศึกษาเพื่อการเรียนการสอนไม่ตรงกับที่ระบุไว้ในสัญญาหลายรายการ และให้ดำเนินการให้ถูกต้องแต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาบางส่วนเฉพาะส่วนที่ส่งมอบไม่ถูกต้องครบถ้วน การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือบอกเลิกสัญญาทั้งหมดจึงเป็นการไม่ชอบด้วยสัญญา เมื่อการส่งมอบสิ่งของไม่ครบตามจำนวน ถือได้ว่าไม่มีการส่งมอบสิ่งของให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กำหนดไว้ในสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ต้องชำระเงินค่าสิ่งของดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อนำเงินค่าสิ่งของที่ไม่มีการส่งมอบมาหักออกจากค่าสิ่งของตามสัญญาแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีหนี้ที่ต้องชำระค่าสิ่งของให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อสัญญาซื้อขายมิได้กำหนดเวลาชำระเงินค่าสิ่งของไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระเงินค่าสิ่งของได้โดยพลัน แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระเงินดังกล่าว จึงถือวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระหนี้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลจึงตกเป็นผู้ผิดนัดเพราะเขาเดือนแล้วตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวดงานกรณีสัญญามีลักษณะเป็นเนื้องานอย่างเดียวกันทั้งหมด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๔/๒๕๖๕)

แม้งานตามสัญญามีลักษณะเป็นเนื้องานอย่างเดียวกันทั้งหมดก็ตาม แต่เมื่อการก่อสร้างตามลำดับก่อนหลังหรือไม่ ไม่มีผลต่อเนื้องานที่ต้องดำเนินการตามสัญญา ผู้รับจ้างอาจทำงานในงวดงานใดงวดงานหนึ่งแล้วเสร็จก่อนหลังก็ได้ และเมื่อได้ทำงานงวดงานใดแล้ว ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนตามสัดส่วน

ของการดำเนินงานตามสัญญา ทั้งนี้ โดยต้องไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณของผู้ว่าจ้าง

๑๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการสั่งเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการทั่วไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๔๗๐/๒๕๖๕ (ประชุมใหญ่))

การพิจารณาสั่งเลิกจ้างพนักงานราชการทั่วไป ตามข้อ ๑๐ ของประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถือเป็นกรณีที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของส่วนราชการ ตามข้อ ๒๘ (๖) ประกอบกับข้อ ๓๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกรณีดังกล่าวมิใช่เป็นกรณีที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง เมื่อไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง ดังนั้น คณะแนบเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้งติดต่อกัน จึงสามารถใช้ผลการประเมินผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณเดียวกันหรือข้ามปีงบประมาณก็ได้

๑๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๖/๒๕๖๕

การดำเนินการจัดประมูลซื้อรถซ่อมบำรุงทางอเนกประสงค์ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานทางปกครองที่จัดประมูลมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งในกระบวนการก่อนทำสัญญา และเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองที่แยกออกจากตัวสัญญาได้ การที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของหน่วยงานอันจะเป็นการกำหนดคุณลักษณะเข้าข่ายถือคสเปคเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการบางราย หรือไม่ จึงเป็นเรื่องภายในที่หน่วยงานต้องไปว่ากล่าวเป็นอีกเรื่องหนึ่ง กรณีหากมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสัญญาซื้อขายที่จัดทำขึ้นระหว่างหน่วยงานกับเอกชนคู่สัญญาผู้ชนะการประมูลไม่ และเมื่อไม่มีเหตุอื่นใดที่จะทำให้ฟังได้ว่าสัญญาดังกล่าวเป็นโมฆะ หน่วยงานจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้แก่คู่สัญญาซึ่งได้ปฏิบัติตามสัญญา โดยการส่งมอบสิ่งของที่ซื้อขายกันให้กับหน่วยงานครบถ้วนตามสัญญาแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๗/๒๕๖๕

ประกาศประกวดราคาจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กของหน่วยงานมีลักษณะเป็นคำเชื้อเชิญให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างทำคำเสนอขอเข้าทำสัญญาจ้าง และประกาศดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นคำเสนอให้ผู้ที่จะเข้าเสนอราคาปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเสนอราคาที่หน่วยงานกำหนดด้วย เมื่อผู้เข้าร่วมการประกวดราคาตกลงยินยอมผูกพันตนตามประกาศด้วยการเข้าเสนอราคาและยื่นหลักประกันของต่อหน่วยงาน จึงถือว่ามี การแสดงเจตนาสนองรับคำเสนอของหน่วยงาน และก่อให้เกิดสัญญาเพื่อนำไปสู่สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก แม้ว่าการทำสัญญาจ้างดังกล่าวไม่อาจกระทำ เป็นหนังสือได้เนื่องจากมีเหตุขัดข้องในการจัดเตรียมเอกสาร แต่หน่วยงานของรัฐได้อนุญาต ให้เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างงานตามประกาศประกวดราคาไปพลางก่อน จึงเป็น กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างและหน่วยงานผู้ว่าจ้างได้ทำความตกลงกันขึ้นใหม่โดยมิได้มุ่งหมาย ให้ต้องทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือต่อกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๑/๒๕๖๕

เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่ง ได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่เอกชนคู่สัญญาได้ทำการส่งมอบกล้องวงจรปิด (CCTV) พร้อมติดตั้ง จำนวน ๘ ชุด ตามสัญญา ซึ่งระบบกล้องวงจรปิดสามารถใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์ การติดตั้งของหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองจึงต้องใช้ค่าการงานการติดตั้ง กล้องวงจรปิด (CCTV) จำนวน ๘ ชุด ในส่วนที่สามารถใช้งานได้ดังกล่าว และอุปกรณ์ กล้องวงจรปิดจำนวน ๑๑ รายการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๓/๒๕๖๕

เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างถนน ค.ส.ล. ผิวยางจราจรคอนกรีต มีความหนาและกำลังต้านทานแรงอัดน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และในการซ่อมแซม ถนนดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยตัดถนนส่วนที่ชำรุดออก ปรับแต่งชั้นพื้นทาง ดำเนินการ บดอัดให้ได้มาตรฐาน พร้อมเทคอนกรีตใหม่ให้ได้ระยะทางเดิมตามที่กำหนดไว้ โดยจะใช้ งบประมาณในการซ่อมแซม จำนวน ๔๒๑,๐๐๐ บาท เมื่อหน่วยงานผู้ว่าจ้างตกลงค่าจ้างไว้

เป็นเงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น เอกชนผู้รับจ้างจึงมีสิทธิได้รับค่าการทำงานที่ได้ทำ เป็นเงินจำนวน ๗๙,๐๐๐ บาท

๑๒.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาจัดทำบริการสาธารณะ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๓/๒๕๖๕

เมื่อมีการเลิกสัญญาจ้างแล้ว คู่สัญญาจะต้องกลับสู่ฐานะเดิม และชดใช้ค่าการทำงานส่วนงานที่ได้ทำไปแล้วตามสัญญาตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้ว่าจ้างไม่อาจอ้างว่า ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จตามงวดงานที่กำหนดในสัญญา เพื่อไม่เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างได้ และแม้ว่าสัญญาจ้างดังกล่าวจะทำให้ผู้ว่าจ้างได้รับความเสียหาย แต่เมื่อผู้ว่าจ้างได้คิดค่าปรับและได้หักส่วนไว้แล้ว อีกทั้งยังได้เรียกผู้ค้าประกันชำระเงินตามหนังสือค้ำประกันสัญญาแล้ว จึงไม่สามารถอ้างความเสียหายดังกล่าว เพื่อไม่เบิกจ่ายเงินค่าการทำงานที่ผู้รับจ้างได้ทำไปแล้วได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔๗/๒๕๖๕

แม้ว่าผู้รับจ้างจะเข้าครอบครองพื้นที่ก่อสร้างอาคารตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฉบับแรก แต่เมื่อได้มีการทำสัญญาฉบับที่สองซึ่งเป็นสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเพิ่มเติมเพิ่มเติม หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างยังต้องมีหน้าที่ส่งมอบพื้นที่ปฏิบัติงานให้ผู้รับจ้างเพื่อลงมือปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างฉบับที่สอง การที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าจึงเป็นความผิดของผู้ว่าจ้างที่ส่งมอบพื้นที่ล่าช้า และการที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ขอให้ผู้รับจ้างช่วยดำเนินการติดตั้งโครงเหล็กรองรับโคมไฟสำหรับการผ่าตัดให้ห้องผ่าตัดชั้น ๓ จำนวน ๘ ห้อง อันเป็นงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญา แต่เป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งผู้ว่าจ้างมีสิทธิสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานเพิ่มเติมได้ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญา โดยไม่ได้มีข้อตกลงเรื่องระยะเวลาสำหรับการทำงานพิเศษดังกล่าว ผู้ว่าจ้างจึงต้องขยายระยะเวลาที่ได้ทำงานพิเศษนั้นให้แก่ผู้รับจ้าง โดยที่ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุหรือพฤติกรรมเพื่อขอขยายระยะเวลาทำงานออกไป ๑๕ วัน แต่อย่างไรก็ดี ส่วนการติดตั้งระบบเสียงประภาคนั้น ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้อนุญาตให้ผู้รับจ้างดำเนินการติดตั้งในวันหยุดราชการเท่านั้น การที่ผู้รับจ้างดำเนินการติดตั้งระบบเสียงภายหลังจากครบกำหนดตามสัญญาแล้วเป็นเวลา ๓ วัน โดยเหตุแห่งความล่าช้าดังกล่าว

จึงเกิดจากความล่าช้าในการพิจารณาของผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างจึงมีสิทธิได้รับการขยายเวลากรณีดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๓/๒๕๖๕

แม้สำนักงานปลัดกระทรวง ส. ไม่ได้เป็นคู่สัญญากับเอกชนผู้รับจ้าง แต่การกระทำของผู้อำนวยการโรงพยาบาลย่อมผูกพันสำนักงานปลัดกระทรวง ส. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองผู้กำกับดูแล แต่เนื่องจากงานที่เอกชนผู้รับจ้างได้ทำไปแล้ว สำนักงานปลัดกระทรวง ส. ก็ได้ประโยชน์จากการทำงานดังกล่าว การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลไม่ได้ชำระสินจ้างให้กับเอกชนผู้รับจ้าง กรณีจึงมีผลผูกพันสำนักงานปลัดกระทรวง ส. ส่วนที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลตกลงด้วยวาจาให้เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการติดตั้งระบบควบคุมจ่ายก๊าซออกซิเจนทางการแพทย์ และจัดทำพร้อมติดตั้งป้ายทางหนีไฟและป้ายไฟบอกเส้นทางภายในโรงพยาบาล ซึ่งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของโรงพยาบาลในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเครื่องมือสำคัญเพื่อจัดทำบริการด้านสาธารณสุข โดยเอกชนผู้รับจ้างได้ดำเนินการตามข้อตกลงจนแล้วเสร็จ ข้อตกลงดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเครื่องมือสำคัญเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและเป็นสัญญาทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่ได้บัญญัติให้ต้องทำเป็นหนังสือ สัญญาดังกล่าวจึงมีผลผูกพันให้โรงพยาบาล โดยผู้อำนวยการโรงพยาบาลต้องปฏิบัติตามสัญญา และการที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้ว่าจ้างเอกชนผู้รับจ้างดังกล่าวทำให้เอกชนผู้รับจ้างซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเชื่อโดยสุจริตได้ว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีอำนาจในการทำสัญญา เมื่อเอกชนผู้รับจ้างมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานปลัดกระทรวง ส. ชำระค่าจ้าง สำนักงานปลัดกระทรวง ส. ไม่ได้มีหนังสือปฏิเสธหรือแสดงออกถึงการไม่ยอมรับการงานตามสัญญาจ้างแต่อย่างใด แต่กลับได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมาโดยตลอด จึงถือว่าสำนักงานปลัดกระทรวง ส. ได้ยอมให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของตน แสดงออกเป็นตัวแทน หรือได้ยอมรับการกระทำของผู้อำนวยการโรงพยาบาลโดยปริยาย ถือเป็นกรณีสัตยาบันในการกระทำของผู้อำนวยการโรงพยาบาลแล้ว ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวง ส. จึงต้องรับผิดชอบชำระค่าจ้างให้แก่เอกชนผู้รับจ้าง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖๗/๒๕๖๕

กรณีมีการเปลี่ยนแปลงแบบรูปและรายการละเอียดเดิมที่กำหนดไว้จากการวางท่อประปาในพื้นที่ทางเท้ามาเป็นการวางท่อประปาในพื้นที่ถนน ที่มีการแก้ไขแบบรูปและรายการละเอียดขึ้นใหม่ต่างไปจากแบบรูปและรายการละเอียดเดิมที่มีอยู่ในสัญญาเนื้องานที่ต้องก่อสร้างใหม่จึงเป็นงานพิเศษที่ไม่ใช่เป็นเนื้องานเดิมที่มีการแก้ไขเล็กน้อย ไม่ใช่เป็นแต่เพียงเรื่องแบบรูปและรายการละเอียดนั้นผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนตามสัญญา แต่เป็นการกำหนดแบบรูปและรายการละเอียดขึ้นมาใหม่เพื่อทำงานในเนื้องานใหม่ที่แตกต่างไปจากเนื้องานตามแบบรูปและรายการละเอียดที่กำหนดไว้เดิม จึงถือว่าเป็นงานพิเศษที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาที่ผู้รับจ้างจะต้องทำตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจการจ้างตามสัญญา และผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างในงานพิเศษที่สร้างขึ้นใหม่เพิ่มเติมขึ้นตามสัญญา

๑๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

๑๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๐๕/๒๕๖๕)

เมื่อพิจารณาตามข้อ ๓๑ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ปรากฏข้อความใดที่กำหนดให้จ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติหรือบำนาญพิเศษย้อนหลังไปถึงวันที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้นั้นออกหรือพ้นจากราชการของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด ประกอบกับข้อ ๒ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศ เป็นต้นไป เมื่อระเบียบดังกล่าวประกาศในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ สิทธิที่จะได้รับเงินเพิ่มจากบำนาญปกติ ในอัตราร้อยละสิบห้าของเงินบำนาญปกติของนาง อ. จึงเริ่มเกิดขึ้นในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

๑๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลในลักษณะเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินโบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๑๙/๒๕๖๔

เงื่อนไขในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ มี ๒ ประการ คือ ๑. เทศบาลนั้นได้ผ่านการประเมินการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในปีงบประมาณที่แล้วมา ในระดับคะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ และ ๒. เทศบาลนั้นมีวงเงินคงเหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นยังไม่ถึงร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะรับการประเมิน โดยการคำนวณวงเงินค่าใช้จ่ายที่เหลือ ร้อยละ ๔๐ ให้นำรายจ่ายจริงด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จ่ายไปแล้ว มาหักจากรายได้จริงสำหรับจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น มิใช่คำนวณจากฐานงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายไว้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑/๒๕๖๕

การที่เจ้าหน้าที่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการปรับปรุงกระบวนการลดขั้นตอนการทำงานในการบริการประชาชนจนเกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสังกัดเดิม ทำให้ผ่านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ จากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้รับการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีอยู่ในกลุ่ม ๑.๕ ชั้น และไม่มีกรณีอื่น ๆ ต้องห้าม องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดเดิมซึ่งได้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงต้องพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษตามระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดเดิมด้วย แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดใหม่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนเงินเดือน องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดเดิมนำผลการประเมินดังกล่าวมาใช้ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒/๒๕๖๕

เจ้าหน้าที่ตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตำแหน่งประเภทบริหาร จึงมีความรับผิดชอบสูงและมีลักษณะงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการปรับปรุงกระบวนการลดขั้นตอนการทำงานในการบริการประชาชนที่องค์การบริหารส่วนตำบลเดิมเสนอเพื่อขอรับการประเมิน เมื่อโครงการดังกล่าวผ่านการประเมิน ย่อมแสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ จนเกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์กรผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้รับการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีอยู่ในกลุ่ม ๑.๕ ชั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดเดิมของเจ้าหน้าที่ มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงต้องพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษตามระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการได้รับบำเหน็จความชอบ เป็นกรณีพิเศษ กรณีข้าราชการประสพอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๕๐/๒๕๖๕)

ข้าราชการตำรวจมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งมีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย แต่กลับเป็นผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายเสียเอง โดยการขับชีรถจักรยานยนต์ในขณะที่เมาสุรา อันมีผลทำให้ความสามารถในการขับขี่และการควบคุมรถจักรยานยนต์รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าลดลง จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ในการออกตรวจพื้นที่ และต้องขับชีรถจักรยานยนต์ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องมีและสามารถที่จะใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ถือเป็นกรณีที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย อันเป็นข้อยกเว้นที่คณะกรรมการพิจารณาบำเหน็จความชอบมีอำนาจที่จะไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษให้ได้

๑๓.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข (พ.ต.ส.) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๖/๒๕๖๕)

การที่ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ที่งานด้านอาหารและยา ทำอากาศยาน ข. กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค โดยการไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมิได้มีลักษณะการปฏิบัติงานโดยทั่วไปเหมือนกับหรือที่เป็นไปตามที่มาตรฐานกำหนดตำแหน่งสายงานแพทย์ตามที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งจะต้องเป็นตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานทางการแพทย์ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงต่อชีวิตสุขภาพและอนามัยของประชาชนหรือปฏิบัติงานส่งเสริมสุขภาพ และตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติการหรือให้บริการป้องกันโรคแก่ประชาชน งานวิเคราะห์ วิจัยและชั้นสูตรโรค งานวางแผนทางวิชาการแพทย์ งานตรวจ แนะนำ ให้คำปรึกษาในวิชาการแพทย์ งานให้การศึกษาและฝึกอบรมด้านการแพทย์หรือการสาธารณสุขแก่แพทย์หรือเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง หรือบริหารงานในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลแต่อย่างใด ข้าราชการคนดังกล่าวจึงมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน ดังนั้น การที่สำนักงานปลัดกระทรวง ส. ไม่จ่ายเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข (พ.ต.ส.) ในช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานที่ด้านอาหารและยา ทำอากาศยาน ข. ให้แก่ข้าราชการคนดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดแต่อย่างใด

๑๓.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการที่ได้รับบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๔๗/๒๕๖๕)

ณ วันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ จำสิบเอก ว. ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับบำนาญปกติและกลับเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล จึงเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และต้องงดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่กลับเข้ารับราชการใหม่ แต่ถ้าจำสิบเอก ว. ประสงค์จะรับบำนาญต่อไปจะต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ และจะนับเวลาราชการต่อเนื่องมิได้ กรณีนี้ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่

เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิม เมื่อออกจากราชการให้งดการจ่ายบำนาญ แต่ถ้าเงินเดือนใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิม ให้รับบำนาญเท่ากับผลต่างของเงินเดือนใหม่และเงินเดือนเดิมเมื่อจำสิบเอก ว. ไม่ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์จะรับบำนาญต่อไป กรณีจึงต้องงดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่จำสิบเอก ว. กลับเข้ารับราชการใหม่ จำสิบเอก ว. จึงเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ และการที่จำสิบเอก ว. ไม่รายงานการเข้ารับราชการให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด และแจ้งให้ส่วนราชการที่เบิกจ่ายเบี้ยหวัดทราบ ทั้งที่สามารถกระทำได้และเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ จึงเป็นการปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งและส่งผลให้การจ่ายเงิน ช.ค.บ. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑๓.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าที่พัก ในการเดินทางไปราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๙๗/๒๕๖๕)

กรณีการย้ายเจ้าหน้าที่โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาความขัดแย้งของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานแห่งใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มิใช่เป็นการเดินทางไปประจำต่างสำนักงานเพื่อดำรงตำแหน่งใหม่ ณ สำนักงานแห่งใหม่ หากแต่เป็นการเดินทางไปราชการชั่วคราว หรือเป็นการไปช่วยราชการ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเป็นค่าเช่าที่พักลักษณะเหมาจ่ายหรือในลักษณะจ่ายจริงก็ได้ เมื่อเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวเลือกเบิกในลักษณะเหมาจ่ายและเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่ง ประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษลงมา จึงมีสิทธิเบิกในอัตราวันละ ๘๐๐ บาท

๑๓.๗ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ของข้าราชการ กรณีซื้อบ้านพร้อมที่ดินแต่บ้านมีสภาพชำรุดไม่สามารถอยู่อาศัยได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๒/๒๕๖๕)

แม้ในวันที่ข้าราชการใช้สิทธิยื่นคำขอเบิกค่าเช่าบ้านจะปรากฏว่าข้าราชการดังกล่าวจะมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองแล้ว แต่เมื่อรับฟังได้ว่าในขณะที่ซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดิน ข้าราชการดังกล่าวมีเจตนาที่แท้จริงต้องการซื้อเฉพาะที่ดินเพื่อนำมาใช้ก่อสร้างโรงเรือนที่พักอาศัย ส่วนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นส่วนควบและติดมากับที่ดินนั้น

มิได้มีเจตนาซื้อเพื่อใช้สำหรับเป็นโรงเรียนที่พักอาศัย หากแต่จำเป็นต้องซื้อมาเพื่อทำการรื้อถอนออกไปเท่านั้น โดยขณะซื้อสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแม้จะมีลักษณะเป็นอาคาร แต่ก็ไม่มีสภาพเป็นโรงเรียนพักอาศัยได้จริงตามฐานานุรูปของข้าราชการผู้ใช้สิทธิ ซึ่งได้ดำเนินการขออนุญาตรื้อถอนออกไปภายในระยะเวลาประมาณ ๑ ปี หลังจากซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าข้าราชการผู้ใช้สิทธิมีหรือเคยมีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ ดังนั้น คำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการคนดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๐/๒๕๖๕)

การที่อธิบดีได้ออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ และประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยประกาศทั้งสองฉบับมิได้ระบุถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกประกาศ ประกอบกับพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้อำนาจอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกประกาศเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำเมล็ดพันธุ์ควบคุมหรือการขึ้นทะเบียนพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปาล์มน้ำมันได้ ประกาศทั้งสองฉบับจึงเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

สรุปคดี : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของเมล็ดพันธุ์ให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ ให้ยกเลิกประกาศกำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของเมล็ดพันธุ์ให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉบับเดิมทั้งสามฉบับ และประกาศกำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของเมล็ดพันธุ์ให้เป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ใหม่ โดยปาล์มน้ำมันทุกพันธุ์ยังคงเป็นเมล็ดพันธุ์ควบคุม ลำดับที่ ๒๘ ต่อมา อธิบดีกรมวิชาการเกษตรได้ออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยข้อ ๔ กำหนดว่า บุคคลใดประสงค์จะรวบรวม หรือขาย ซึ่งปาล์มน้ำมัน ต้องยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมันตามแบบแนบท้ายประกาศต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และได้ออกประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยข้อ ๔ กำหนดว่า บุคคลใดประสงค์จะรวบรวมเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้าที่มีพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปาล์มน้ำมันที่ใช้ในการรวบรวมเพื่อการค้าต้องยื่นคำขอตามแบบคำขอแนบท้ายประกาศนี้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และข้อ ๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของคำขอและเอกสารหลักฐานประกอบ หากพบว่าครบถ้วนถูกต้อง

กรมวิชาการเกษตรจะต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบพ่อดีกรีแม่พันธุ์ปาล์มน้ำมัน หากเห็นว่าตรงตามคำขอที่ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนและตรงตามหลักเกณฑ์ตามที่กรมวิชาการเกษตรกำหนดให้เสนออธิบดีกรมวิชาการเกษตรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนพ่อดีกรีแม่พันธุ์ปาล์มน้ำมันไว้เป็นหลักฐานตามแนบท้ายประกาศนี้คดีนี้ นาย ร. เป็นเกษตรกรผู้เพาะชำปาล์มน้ำมันเพื่อจำหน่าย และเคยยื่นคำร้องขอจดทะเบียนแปลงเพาะชำปาล์มน้ำมันต่อสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร เขตที่ ๖ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ออกบัตรประจำตัวเจ้าของแปลงเพาะชำปาล์มน้ำมันให้แก่ นาย ร. เนื่องจากพันธุ์ปาล์มน้ำมันที่เพาะจำหน่ายยังไม่ได้รับการรับรองพ่อดีกรีแม่พันธุ์จากกรมวิชาการเกษตรและนาย ร. เคยยื่นคำขอรับใบอนุญาตรวบรวมเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้าต่อสำนักควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร แต่ไม่ได้รับอนุญาต โดยพนักงานเจ้าหน้าที่อ้างว่า นาย ร. เพาะพันธุ์ปาล์มน้ำมันไม่ได้ขึ้นทะเบียนพ่อดีกรีแม่พันธุ์ปาล์มน้ำมันไว้กับกรมวิชาการเกษตรและนาย ร. ไม่ได้แนบสำเนาบัตรประจำตัวผู้เพาะพันธุ์ปาล์มน้ำมันเพื่อจำหน่ายพร้อมคำขอ นาย ร. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๓ และประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนพ่อดีกรีแม่พันธุ์ปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตรออกมาใช้บังคับมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงเป็นกฎตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

^๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๑ล๑

๑ล๑

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

โดยประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้ระบุถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยตลอดแล้วไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจอธิบดีกรมวิชาการเกษตรหรือกรมวิชาการเกษตร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกประกาศเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำเมล็ดพันธุ์ควบคุมหรือการขึ้นทะเบียนพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปาล์มน้ำมัน และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาตเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุม พ.ศ. ๒๕๔๙ เพียงแต่ให้อำนาจอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ประกาศกำหนดแบบพิมพ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุมหรือสถานที่อื่นในการยื่นคำขอตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว แต่มิได้ให้อำนาจกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมันหรือขึ้นทะเบียนพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปาล์มน้ำมัน ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการที่ยุ่งยากและซับซ้อนแต่อย่างใด ดังนั้น ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ และประกาศกรมวิชาการเกษตรทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พิพากษาเพิกถอนประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนผู้เพาะชำปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ และประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขึ้นทะเบียนพ่อพันธุ์

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ **พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒**

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

แม่พันธุ์ปาล์มน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษา
ในราชกิจจานุเบกษา

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ
เกี่ยวกับการออกกฎไว้ว่า ประกาศกรมที่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป
ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เป็นกฎหมายตามมาตรา ๓
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
และตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
การที่หน่วยงานของรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎมาใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปได้
ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายแม่บทบัญญัติให้อำนาจและต้องไม่นอกเหนือจากขอบเขต
ที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยวางแนวปฏิบัติ
ราชการที่ดีสอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักพื้นฐาน
ของกฎหมายปกครองที่ควบคุมการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ
ทางปกครองที่มีหลักการว่า ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ
และกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น และฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ
เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนหนึ่งคนใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ
และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อกฎหมายด้วย^๔ โดยในส่วนการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายตามมาตรา ๕
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แก่
พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือ
บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปนั้น เป็นการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมาย
ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติด้วยการออกกฎ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไข
ปรับปรุงหรือเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองให้มีผลบังคับใช้สอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์
ของพระราชบัญญัติแม่บท อันเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ การที่ฝ่ายบริหาร

^๔ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ‘หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง’ (เอกสาร
ประกอบการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ ๑) ๑๕.

ออกกฎหมายลำดับรอง โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจที่จะกระทำได้อื่นนอกเหนือจากขอบเขตที่พระราชบัญญัติแม่บทกำหนดไว้ ถือว่าเป็นการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนกฎหมายลำดับรองที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขออนุมัติและแนวทางการพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัย ให้ถือเป็นกรปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๕๓/๒๕๖๕)

ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้การลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นกรปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่เกินครึ่งขั้นได้ตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้ลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัยผู้ใดประสงค์จะให้ การลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัยของผู้นั้น ถือเป็นกรปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนระหว่างลา จะต้องยื่นคำขอตามแบบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาสั่งการให้ความเห็นตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด แล้วนำเสนอขออนุมัติ ก.ค.ศ. ก่อนที่ผู้นั้นจะไปฝึกอบรม

^๕ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๒ ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

สรุปคดี : เดิมนางสาว ก. เป็นข้าราชการครู สังกัดวิทยาลัยสารพัดช่าง ส. ปัจจุบันย้ายไปสังกัดวิทยาลัยเทคนิค ธ. ได้ยื่นใบสมัครขอรับทุนโครงการพัฒนาครูชาวไทย เพื่อไปฝึกอบรมหลักสูตรความรู้ภาษาจีนกลาง ณ HUADONG NORMAL UNIVERSITY สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งนางสาว ก. ได้ปฏิบัติตามครบถ้วนทุกขั้นตอน พร้อมจัดส่งเอกสารประกอบการพิจารณาเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นแล้ว ต่อมา ภายหลังจากกลับจากการฝึกอบรม นางสาว ก. ได้ยื่นแบบขออนุมัติให้การลาไปฝึกอบรมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลา ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๘^๗ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากร

^๖ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๘๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเป็นความต้องการของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือวิชาชีพ หรือคุณวุฒิขาดแคลน ผู้บังคับบัญชาอาจส่งหรืออนุญาตให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย โดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีสิทธิได้เลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจมาตรา ๗๓ วรรคสาม

^๗ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๘ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งผู้บังคับบัญชาส่งหรืออนุญาตให้ลาไปศึกษาฝึกอบรม หรือวิจัยตามความจำเป็น หรือความต้องการของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือวิชาชีพ หรือคุณวุฒิขาดแคลน โดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย แล้วแต่กรณี ไม่เกินครั้งละครั้งขึ้น ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัยภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตและตามระยะเวลาของหลักสูตรที่สถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย ได้กำหนดไว้โดยไม่มีการขอขยายระยะเวลา

(๒) มีความอดสาหัส ขยันหมั่นเพียรในการศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย โดยพิจารณาจากผลการเรียน ผลการฝึกอบรม หรือวิจัย แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

(ก) ระดับปริญญาตรี มีผลการศึกษาสอดคล้องตามหลักสูตร ไม่ต่ำกว่า ๒.๕

(ข) ระดับปริญญาโท มีผลการศึกษาสอดคล้องตามหลักสูตร ไม่ต่ำกว่า ๓.๒

(ค) ระดับปริญญาเอก มีผลการศึกษาสอดคล้องตามหลักสูตร ไม่ต่ำกว่า ๓.๕

ทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาพิจารณาแล้วมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนนางสาว ก. ครึ่งละครึ่งชั้นในรอบวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ และวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ตามมติ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่อนุมัติให้การลาไปฝึกอบรมของนางสาว ก. ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนในระหว่างลาไปฝึกอบรมครึ่งละครึ่งชั้น พร้อมกับมีหนังสือแจ้งการเลื่อนชั้นเงินเดือนของนางสาว ก. ให้สำนักงาน ก.ค.ศ. และวิทยาลัยสารพัดช่าง ส. ทราบ แต่ปรากฏว่า ต่อมาสำนักงาน ก.ค.ศ. ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาแจ้งว่า คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีมติไม่อนุมัติให้การลาไปฝึกอบรมของนางสาว ก. ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนในระหว่างลาไปฝึกอบรม เนื่องจาก การลาไปฝึกอบรมดังกล่าวไม่ได้เสนอขออนุมัติ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก่อนไปฝึกอบรม ซึ่งไม่เป็นไปตาม แนวปฏิบัติที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๗/ว ๘ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ นางสาว ก. เห็นว่า มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และในเวลาต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนเฉพาะรายนางสาว ก. และคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนเฉพาะรายนางสาว ก. ใหม่ ตั้งแต่รอบวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงรอบวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ตามมติ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา พร้อมแจ้งคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวให้วิทยาลัยเทคนิค ๘. และนางสาว ก. ทราบ ซึ่งนางสาว ก. ได้รับทราบคำสั่ง ขณะเดียวกัน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้ขอให้นางสาว ก. ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมคืนเงินแก่ทางราชการ แต่นางสาว ก. ไม่ได้ลงลายมือชื่อ หลังจากนั้น สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ให้นางสาว ก. ทราบว่ามติของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวถือเป็นที่สุดตามมาตรา ๑๒๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ

(ง) การฝึกอบรม หรือวิจัย มีผลการฝึกอบรมหรือความก้าวหน้าในการวิจัยที่มีคุณภาพสูง

(๓) มีการใช้ความรู้เกี่ยวกับหลักวิชาที่ได้ศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนรู้ หรือคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษาที่สังกัด โดยจัดทำเป็นรายงานเสนอแนวความคิดหรือวิธีการพัฒนาคุณภาพจัดการเรียนรู้ หรือคุณภาพการศึกษาเสนอต่อผู้บังคับบัญชาทุกครั้งที่มีการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนในระหว่างลาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะรับคำร้องทุกข์ของนางสาว ก. ไว้พิจารณา พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นางสาว ก. เห็นว่า มติและคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า การเสนอคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพิจารณาอนุมัติให้นางสาว ก. ได้รับทุนไปฝึกอบรมหลักสูตรการใช้ภาษาจีนกลาง ณ HUADONG NORMAL UNIVERSITY สาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งล่วงพ้นเวลานับแต่นางสาว ก. เสร็จสิ้นการลาฝึกอบรมแล้วเป็นเวลากว่า ๓ เดือน ไม่เป็นไปตามขั้นตอนหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๗/ว ๘ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่กำหนดให้เสนอขออนุมัติคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก่อนที่ผู้ยื่นจะไปศึกษาฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัย อันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาอนุมัติในกรณีนี้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาข้อมูลข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในแบบขออนุมัติที่เสนอผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของนางสาว ก. ดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า มิได้มีการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นหรือแสดงข้อมูลพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าการลาไปฝึกอบรมของนางสาว ก. เป็นความต้องการหรือความจำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือวิชาชีพ หรือคุณวุฒิขาดแคลนของวิทยาลัยสารพัดช่าง ส. หรือสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาแต่อย่างใด และเมื่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของนางสาว ก. ได้พิจารณาคำขอของนางสาว ก. ดังกล่าวแล้วก็ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดว่า ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของนางสาว ก. ได้ชี้แจงเหตุผล วิเคราะห์ความจำเป็นหรือความต้องการและประโยชน์ที่ได้รับตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ โดยต้องเสนอแผนพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย ประกอบกับตามรายงานการประชุม อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ปรากฏข้อมูลแต่เพียงว่า ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของนางสาว ก. ได้เสนอข้อมูลตามที่ระบุไว้ในแบบคำขออนุมัติของนางสาว ก. ที่ยื่นผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และเสนอเหตุผลความจำเป็นที่ควรอนุมัติไว้ ดังนี้ (๑) เป็นการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพความรู้ความสามารถของบุคลากรของวิทยาลัย (๒) นำความรู้

และประสบการณ์ที่ได้ไปศึกษาอบรมมาพัฒนาการทำงานด้านการจัดการเรียนการสอน ภาษาจีนในวิชาภาษาจีนกลาง (๓) พัฒนาองค์ความรู้และการจัดการเรียนรู้เพิ่มศักยภาพ การศึกษาให้มีประสิทธิภาพสู่สากล (๔) พัฒนาคูและบุคลากรอาชีวศึกษาโดยการส่งเสริม และสนับสนุนให้ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีคุณภาพ มาตรฐาน และความก้าวหน้า ในอาชีพ (๕) ส่งเสริมขวัญ กำลังใจ แรงจูงใจ สร้างความก้าวหน้าในอาชีพครู ซึ่งเหตุผล ความจำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของนางสาว ก. เสนอให้ อ.ก.ค.ศ. สำนักงาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา พิจารณาอนุมัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดแต่ประการใด ดังนั้น การที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษามีมติอนุมัติให้นางสาว ก. ซึ่งได้รับอนุญาต ให้ลาไปฝึกอบรมหลักสูตรภาษาจีนกลาง ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน ถือเป็น การปฏิบัติ หน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลาและอนุมัติให้นางสาว ก. ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนจำนวน ๐.๕ ขั้น ในรอบวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ และรอบวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ตามนัยข้อ ๘ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๗/ว ๘ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการ การอาชีวศึกษาได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อรายงานเรื่องการอนุมัติดังกล่าวให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาทราบ และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาอนุมัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด ซึ่งไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาย่อมมีอำนาจ ที่จะยับยั้งเพิกถอนและดำเนินการมีมติในเรื่องนี้ใหม่ให้ถูกต้องต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามนัย มาตรา ๑๙ (๑๔)^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

^๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗

มาตรา ๑๙ ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) ๒)

๑) ๒)

(๑๔) ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีมติไม่อนุมัติให้การลาไปฝึกอบรมหลักสูตรภาษาจีนกลาง สาธารณรัฐประชาชนจีน ของนางสาว ก. ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลาฝึกอบรมนั้น จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่ ๑๓๕/๒๕๕๙ และที่ ๑๓๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙ ยกเลิกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนและสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนใหม่เฉพาะรายนางสาว ก. ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงรอบวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ตามมติ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๘ ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการขออนุมัติและแนวทางการพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ฝึกอบรมหรือปฏิบัติงานวิจัย ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัยว่า กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้ลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัยผู้ใด ประสงค์จะให้การลาไปศึกษาที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้ลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัยผู้ใด ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนระหว่างลา ผู้นั้นจะต้องยื่นคำขอผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ตามแบบที่ท้ายหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๗/ว ๘ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยระบุเหตุผล ความจำเป็น พร้อมข้อมูล และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ว่า การลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัย ในครั้งนี้เป็นความต้องการของหน่วยงานเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา หรือวิชาชีพ หรือคุณวุฒิ

หรือปฏิบัติการโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม หรือปฏิบัติการโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ส่วนราชการหน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติไปตามนั้น

ขาดแคลน เสนอผ่านผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และ อ.ก.ค.ศ. ต้องวิเคราะห์ความจำเป็น ความต้องการ ประโยชน์รวมทั้งเสนอข้อมูลให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ และครบถ้วนตามประเด็นที่กำหนด และต้องเสนอแผนพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาหรือหน่วยงานการศึกษาประกอบการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก่อนที่ผู้นั้นจะไปศึกษาฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานวิจัย ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาอนุมัติ เมื่อไม่ปรากฏว่านางสาว ก. ได้ดำเนินการยื่นคำขออนุมัติในกรณีดังกล่าวก่อนไปฝึกอบรม การที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษามีมติอนุมัติให้นางสาว ก. ซึ่งได้รับอนุญาตให้ลาไปฝึกอบรมหลักสูตรภาษาจีนกลาง ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลา และอนุมัติให้นางสาว ก. ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนจำนวน ๐.๕ ขั้น ในรอบวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ และรอบวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ตามนัยข้อ ๘ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๗/ว ๘ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรายงานเรื่องการอนุมัติดังกล่าวให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทราบ และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาอนุมัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาย่อมมีอำนาจที่จะยับยั้งเพิกถอนและดำเนินการ มีมติในเรื่องนี้ใหม่ให้ถูกต้อง ตามนัยมาตรา ๑๙ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งทำการแทน คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีมติไม่อนุมัติให้การลาไปฝึกอบรม หลักสูตรภาษาจีนกลาง ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน ของนางสาว ก. ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่ราชการและมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลาฝึกอบรม นั้น

จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่ ๑๓๕/๒๕๕๙ และที่ ๑๓๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙ ยกเลิกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนและสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนใหม่ เฉพาะรายนางสาว ก. ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงรอบวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ตามมติ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อสังเกต

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ถูกยกเลิกโดยกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่สาระสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนในกรณีนี้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับอนุญาตให้ไปศึกษา อบรม ดูงาน ในประเทศหรือต่างประเทศนั้น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๔๗๙/๒๕๖๕)

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหลักการรับรองสิทธิของผู้ต้องหาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ แม้เป็นหลักการที่ใช้ในการคุ้มครองบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่หลักการดังกล่าวสามารถนำมาใช้คุ้มครองบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยได้โดยอาศัยหลักการเดียวกัน ดังนั้น อธิบดีจะอ้างผลของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวมาเป็นเหตุไม่แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นมิได้

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง โดยอธิบดีมีหนังสือถึงปลัดกระทรวงเพื่อขอความเห็นชอบในการย้ายผู้ฟ้องคดีเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคัดเลือกแล้ว แต่สำนักงานปลัดกระทรวงได้มีหนังสือทักท้วงว่า อธิบดีต้องให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีก่อน อธิบดีจึงได้มีหนังสือขอความเห็นชอบย้ายผู้ฟ้องคดีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง ซึ่งปลัดกระทรวงได้พิจารณาเห็นชอบให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองแล้ว ต่อมา อธิบดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีมูลกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่มีคำสั่งแต่งตั้งเลื่อนผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งตามที่ปลัดกระทรวงเห็นชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่อธิบดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี อธิบดีจึงจะอ้างผลของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวมาเป็นเหตุในการไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นไม่ได้ ดังนั้น เมื่ออธิบดีได้รับทราบจากปลัดกระทรวงว่า เห็นชอบให้แต่งตั้งเลื่อนผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองนับแต่วันที่ให้ความเห็นชอบ คือ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ อธิบดีซึ่งมีหน้าที่ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๖)^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่งตั้งเลื่อนให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง นับแต่วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แล้ว แต่กลับมิได้ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยอ้างว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความรอบคอบเพื่อประโยชน์

^๙ **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑**

มาตรา ๕๗ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

แก่ราชการ จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีกรณีที่ถูกกล่าวหาให้ได้ความจริงเสียก่อน อันเป็นข้ออ้างที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสาม^{๑๐} มีหลักการรับรองสิทธิของผู้ต้องหาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ แม้เป็นหลักการที่ใช้ในการคุ้มครองบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่หลักการดังกล่าวสามารถนำมาใช้คุ้มครองบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยได้โดยอาศัยหลักการเดียวกัน ดังนั้น แม้ภายหลังส่วนราชการได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ อันเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามความเห็นชอบของปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ปลัดกระทรวงเห็นชอบ อธิบดีจึงมีหน้าที่ต้องออกคำสั่งเลื่อนแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งผู้อำนวยการกองนับแต่วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ส่วนแนวทางการปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๒๐๓/ว ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ เรื่อง การย้ายและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลัง ซึ่งห้ามมิให้ส่วนราชการโยกย้ายข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประเภทหรือฝ่ายใดให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลังนั้น หนังสือเวียนดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางในการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เป็นนิติสัมพันธ์ภายในฝ่ายปกครองที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ จึงไม่อาจนำมาใช้ได้โดยเคร่งครัด และไม่อาจใช้กับกรณีของผู้ฟ้องคดีได้

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ตำแหน่งผู้อำนวยการกองในกรณีที่ข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในระหว่างถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ รับรองไว้ว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙^{๑๑} ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ในลักษณะเดียวกันถึงแม้ว่าหลักการดังกล่าวจะเป็นหลักการที่ใช้ในการคุ้มครองบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ก็สามารถนำมาใช้คุ้มครองบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยได้เช่นเดียวกัน ประกอบกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีผลผูกพันระหว่างผู้มีอำนาจแต่งตั้งกับคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประกอบกับข้อเท็จจริงที่กล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ แล้วเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งเท่านั้น ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด ดังนั้น การแต่งตั้งข้าราชการ

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

พลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น หากปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว อธิบดีมีหน้าที่ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยให้มีผลนับตั้งแต่วันที่ปลัดกระทรวงให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งเป็นต้นไป อธิบดีไม่อาจกล่าวอ้างว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความรอบคอบเพื่อประโยชน์แก่ราชการ จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีที่ถูกกล่าวหาให้มีความจริงเสียก่อนที่จะออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ เนื่องจากข้ออ้างดังกล่าวไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้อีกทั้ง แนวทางการปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร. ๐๒๐๓/ว ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ซึ่งห้ามมิให้ส่วนราชการโยกย้ายข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประเภทหรือฝ่ายใดให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลังไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนขั้นหรือระดับตำแหน่งสูงขึ้นด้วยหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ (๑) การเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่ได้รับการกำหนดตำแหน่งเดิมให้เป็นขั้นหรือระดับสูงขึ้น หรือ (๒) กรณีที่ข้าราชการได้รับการแต่งตั้งให้รักษาการหรือรักษาการในตำแหน่งนั้นอยู่ก่อนแล้วนั้น ส่วนราชการไม่อาจนำมาใช้ได้โดยเคร่งครัด เนื่องจากหนังสือเวียนดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางในการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เป็นนิติสัมพันธ์ภายในฝ่ายปกครองที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ในยุคระบบการบริหารงานบุคคลในระบบจำแนกตำแหน่งตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ ต่อมา เมื่อได้มีการปรับเปลี่ยนหลักการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ ทำให้วิถีคิดทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเปลี่ยนแปลงไป มีการนำระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนในการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ หรือที่เรียกว่า “ระบบแท่ง” รวมทั้งมีการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และมีกฎหมายประกันความเป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการพิจารณาออกคำสั่งต่าง ๆ

๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเปิดสอบบรรจุพนักงานส่วนตำบล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๒๙/๒๕๖๕ (ประชุมใหญ่))

ขั้นตอนการสอบแข่งขันเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งในการสรรหาบุคคลเพื่อเป็นพนักงานส่วนตำบล หากการจัดสอบไม่ได้มาตรฐานตั้งแต่ขั้นตอนการออกข้อสอบ การตรวจข้อสอบ และการประมวลผลคะแนน โดยมีบุคคลในฐานะส่วนตัวเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ขัดกับมาตรฐานตามกฎหมาย อันเป็นการ

จัดสอบโดยทุจริตและผิดกฎหมายอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง การประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง โดยทางกฎหมายถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้น

สรุปคดี : คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ อนุมัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ต่อมา คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลได้เห็นชอบให้โรงเรียน ล. เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการสอบแข่งขันโดยเป็นสถาบันการผลิตข้อสอบ ตรวจข้อสอบและประมวลผลคะแนนและหน้าที่อื่นตามที่หลักเกณฑ์กำหนด ต่อมา นายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล จำนวน ๗ คน โดยตนเองเป็นประธานกรรมการ และนาย ส. ผู้อำนวยการโรงเรียน ล. เป็นกรรมการ ในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้มีประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑๖ ตำแหน่ง รวม ๑๗ อัตรา เป็นตำแหน่งในระดับ ๑ ถึงระดับ ๓ โดยมีการสอบแข่งขันภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ส่วนภาคความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) กำหนดให้ทดสอบความรู้ในการปฏิบัติงาน ต่อมา เมื่อการสอบแข่งขันเสร็จสิ้น นางสาว ก. กับพวก เป็นผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๗ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลจึงได้มีคำสั่งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดบรรจุและแต่งตั้งนางสาว ก. กับพวก เป็นพนักงานส่วนตำบลสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาได้มีการร้องเรียนว่าการสอบแข่งขันดังกล่าวไม่โปร่งใส คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจึงได้มีประกาศลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบกระบวนการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ ว่า การดำเนินการของโรงเรียน ล. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๑๔ แห่ง เป็นการดำเนินการในลักษณะส่วนตัวของนาย ส. ผู้อำนวยการโรงเรียน ล. และการจัดสอบไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของการสอบแข่งขันในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เนื่องจากในการดำเนินการสอบไม่มีครูในโรงเรียนเข้ามาดำเนินการด้วย มีนาย ส. ผู้เดียว

เป็นผู้ดำเนินการ โดยการออกข้อสอบนั้น นาย ส. ได้ติดต่อผู้อำนวยการโรงเรียนในเขตอำเภอ จำนวน ๓ ถึง ๕ คน เป็นผู้ออกข้อสอบ โดยนาย ส. กับพวก มิใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานท้องถิ่นหรือมีประสบการณ์สูงสำหรับการบริหารงานท้องถิ่นและใช้วิธีคัดเลือกข้อสอบตามความเข้าใจไม่ได้ใช้วิธีการประเมินตามหลักเกณฑ์ความยากง่ายหรือจำแนกการวัดในลักษณะความรู้ ความจำความเข้าใจ ซึ่งเป็นวิธีการตามหลักเกณฑ์วิชาการ และใช้เวลาการออกข้อสอบเพียงคืนเดียวเท่านั้น ต่อมา คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล จึงได้มีมติให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดที่เห็นชอบการบรรจุ และแต่งตั้งดังกล่าว และนายองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งให้นางสาว ก. กับพวก ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป นางสาว ก. กับพวก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อการดำเนินการสอบแข่งขันดังกล่าวได้กระทำโดยผู้อำนวยการโรงเรียน ล. ร่วมกับผู้อำนวยการโรงเรียนในเขตอำเภออีกจำนวนหนึ่ง อันเป็นการดำเนินการของผู้อำนวยการโรงเรียน ล. ในฐานะส่วนตัว มิใช่การดำเนินการของโรงเรียน ล. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการสอบแข่งขัน การดำเนินการจัดสอบแข่งขันดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อขั้นตอนการสอบแข่งขัน ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งในการสรรหาบุคคลเพื่อเป็นพนักงานส่วนตำบล เป็นการจัดสอบที่ไม่ได้มาตรฐานตั้งแต่ขั้นตอนการออกข้อสอบ การตรวจข้อสอบ และการประมวลผลคะแนน โดยมีบุคคลในฐานะส่วนตัวเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมดขัดกับมาตรฐานทั่วไป ที่กำหนดให้สถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดคัดเลือกเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขัน อันเป็นการจัดสอบโดยทุจริต และผิดกฎหมายอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ดังนั้น การประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลและคำสั่งบรรจุแต่งตั้งนางสาว ก. กับพวก จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงโดยทางกฎหมายถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งบรรจุแต่งตั้งนางสาว ก. กับพวก และไม่ต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง ในส่วนที่ว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่จะต้องคำนึงถึงหลักความเชื่อโดยสุจริตของนางสาว ก. กับพวก หรือต้องมีคำสั่งให้นางสาว ก. กับพวก พ้นจากตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง^{๑๓} ประกอบกับมาตรา ๕๑^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแต่อย่างใด การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งให้นางสาว ก. กับพวก ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

^{๑๓-๑๔} **พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙**

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะทำได้ขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้เช่นนั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลของราชการส่วนท้องถิ่นว่า ต้องเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนั้น ๆ ในเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล โดยขั้นตอนการสอบแข่งขันเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งในการสรรหาบุคคลเพื่อเป็นพนักงานส่วนตำบล หากการจัดสอบไม่ได้มาตรฐานตั้งแต่ขั้นตอนการออกข้อสอบ การตรวจข้อสอบ และการประมวลผลคะแนน โดยมีบุคคลในฐานะส่วนตัวเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ขัดกับมาตรฐานทั่วไป ที่กำหนดให้สถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเลือกเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขัน การประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้และคำสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้จะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงโดยทางกฎหมายถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ แม้ในปัจจุบันจะได้มีการประกาศใช้ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขัน พ.ศ.๒๕๖๐ โดยข้อ ๓^{๑๕} ของประกาศดังกล่าว กำหนดไม่ให้นำประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาใช้บังคับ แต่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อป. ๓๒๙/๒๕๖๕ นี้ ก็ได้วางแนวปฏิบัติราชการให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการสอบเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ให้ต้องดำเนินการจัดสอบให้ถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไข

^{๑๕} ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขัน พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๓ ในระหว่างประกาศนี้มีผลใช้บังคับ ไม่ให้นำประกาศดังต่อไปนี้มาใช้บังคับ

(๑) ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

การสอบแข่งขันของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลอย่างครบถ้วนโดยเฉพาะในการออกข้อสอบ

๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้ที่บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๕/๒๕๖๕)

พฤติการณ์ของบุคคลที่มีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองจำนวนมากถึง ๑๔ เม็ด และถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาในข้อหามีเมทแอมเฟตามีนซึ่งเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ถือได้ว่าเข้าข่ายเป็นผู้ที่บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

สรุปคดี : นางสาว ว. ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ต่อมา นางสาว ว. ได้เข้ารับการตรวจสอบประวัติและพิมพ์ลายนิ้วมือของข้าราชการบรรจุใหม่ที่สถานีตำรวจภูธร และสถานีตำรวจภูธรดังกล่าวได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ แจ้งผลว่านางสาว ว. มีประวัติเคยกระทำความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งคดีถึงที่สุดแล้ว ตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยพิพากษาว่านางสาว ว. มีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ลงโทษจำคุก ๑ ปี และปรับ ๗,๕๐๐ บาท โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่นางสาว ว. และพนักงานคุมประพฤติเห็นสมควรเป็นเวลา ๑๒ ชั่วโมง ห้ามนางสาว ว. ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดทุกประเภท ต่อมา เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมได้มีหนังสือหารือกรณีคุณสมบัติของนางสาว ว. ไปยังสำนักงาน ก.พ. ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือแจ้งว่า การที่นางสาว ว. มีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองจำนวนมากถึง ๑๔ เม็ด และถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาในข้อหามีเมทแอมเฟตามีนซึ่งเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย กรณีจึงเข้าข่ายเป็นผู้ที่บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม

ตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ก.พ. ไม่อาจพิจารณายกเว้นกรณีมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวให้นางสาว ว. ได้ เนื่องจากนางสาว ว. ไม่ได้ยื่นคำขอยกเว้นกรณีมีลักษณะต้องห้ามให้ ก.พ. พิจารณาก่อนที่จะเข้ารับราชการตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับ ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการขอยกเว้นให้เข้ารับราชการกรณีมีลักษณะต้องห้ามเป็นข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ ให้นางสาว ว. ออกจากราชการ นางสาว ว. อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ นางสาว ว. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำว่า เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว การจะพิจารณา วินิจฉัยว่าผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนผู้ใดเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา ๕๗ ที่จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของบุคคลดังกล่าว

^{๑๖-๑๗} **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑**

มาตรา ๓๖ ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๑. ลักษณะต้องห้าม

๒. ลักษณะต้องห้าม

(๔) เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม

๑. ลักษณะต้องห้าม

ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตาม ข. (๔) (๖) (๗) (๘)

(๙) (๑๐) หรือ (๑๑) ก.พ. อาจพิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้ แต่ถ้าเป็นกรณีมีลักษณะต้องห้ามตาม (๘) หรือ (๙) ผู้นั้นต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสองปีแล้ว และในกรณีมีลักษณะต้องห้ามตาม (๑๐) ผู้นั้นต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสามปีแล้ว และต้องมีไม่เป็นผู้พ้นจากงานหรือออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ มติของ ก.พ. ในการยกเว้นดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการที่มาประชุม การลงมติให้กระทำโดยลับ

๑. ลักษณะต้องห้าม

เป็นรายกรณี ๆ ไป ว่า กรณีอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม โดยในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่ากรณีอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมจึงต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการความรังเกียจของสังคม ตำแหน่งหน้าที่การงานและพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าว ประกอบกับความรู้สึกนึกคิดของวิญญูชนที่ประสบพบเห็นพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าวเป็นสำคัญ

ในกรณีนี้ แม้ในทางพิจารณาศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ไม่อาจลงโทษนางสาว ว. ฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย แต่มีเหตุอันเชื่อได้ว่านางสาว ว. มีพฤติการณ์เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดในข้อหามีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายด้วยตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มีความผิดต้องระวางโทษตามปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ หรือมีจำนวนหน่วยการใช้หรือมีน้ำหนักสุทธิในปริมาณที่กำหนด ตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปจนถึงประหารชีวิตหรือปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทไปจนถึงห้าล้านบาท ซึ่งการที่ต้องระวางโทษสูงเช่นนี้เนื่องจากยาเสพติดถือเป็นภัยร้ายแรงต่อสังคมและประเทศชาติ ประกอบกับขณะที่นางสาว ว. กระทำความผิด นางสาว ว. มีอายุ ๑๘ ปี ๘ เดือน ซึ่งพ้นจากความเป็น “เยาวชน” ตามที่บัญญัติไว้ในนิยามศัพท์คำว่า “เยาวชน” ในมาตรา ๔^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ (และนิยามศัพท์คำว่า “เยาวชน” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ใช้อยู่ในขณะที่เกิดการกระทำความผิด) จึงไม่อาจนำเอาเรื่องของการรู้เท่าไม่ถึงการณ์ คิกคะนองในภาวะวัยเยาว์ตามคำฟ้องมาพิจารณาให้เป็นประโยชน์แก่นางสาว ว. ได้ และแม้ว่านางสาว ว. จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน ฝ่ายอำนวยการ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ซึ่งมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดชื่อตำแหน่งในสายงานคือ เจ้าพนักงานธุรการ ซึ่งมีลักษณะงานที่ต้องติดต่อประสานงานกับบุคคลภายในหน่วยงานเดียวกันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่วนหนึ่งก็มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการข้อมูล

^{๑๘} พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เยาวชน” หมายความว่า บุคคลอายุเกินสิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์

แก่ผู้มาติดต่อราชการเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจต้องติดต่อประสานงานกับบุคคลภายนอกด้วยเช่นกัน ประกอบกับผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนไม่ว่าจะในตำแหน่งใด ๆ ย่อมจะต้องเป็นบุคคลที่มีเกียรติเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชนมีความประพฤติที่เหมาะสมทั้งก่อนและในขณะเข้ารับราชการเพื่อไม่ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ในทางลบแก่องค์กรได้ ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นางสาว ว. มีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองจำนวนมากถึง ๑๔ เม็ด และถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาในข้อหาเมทแอมเฟตามีนซึ่งเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายกรณีจึงเข้าข่ายเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ก.พ. ไม่อาจพิจารณายกเว้นกรณีมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวให้นางสาว ว. ได้ เนื่องจากนางสาว ว. ไม่ได้ยื่นคำขอยกเว้นกรณีมีลักษณะต้องห้ามให้ ก.พ. พิจารณาก่อนที่จะเข้ารับราชการ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการขอยกเว้นให้เข้ารับราชการกรณีมีลักษณะต้องห้ามเป็นข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงต้องสั่งให้นางสาว ว. ออกจากราชการโดยพลันตามมาตรา ๖๗^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ดังกล่าวข้างต้นของนางสาว ว. ที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดจนเป็นเหตุให้ได้รับโทษทางอาญา เห็นว่า เป็นกรณีที่เข้าข่ายเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี

^{๑๔} **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑**

มาตรา ๖๗ ผู้ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้รับการยกเว้น ตามมาตรา ๓๖ หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นโดยไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ตามมาตรา ๖๒ อยู่ก่อนก็ดี มีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต้องหานั้นก็ดี ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออกนั้น และถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้วให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

จนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และในกรณีของนางสาว ว. นั้น ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ได้พิพากษาให้นางสาว ว. มีความผิดฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองโดยฝ่าฝืนกฎหมาย มิได้มีความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่อาจจะรับฟังข้อเท็จจริงเป็นว่าเมื่อนางสาว ว. มีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองย่อมหมายถึงการเสพติด และไม่ปรากฏว่ามีการส่งตัวนางสาว ว. เข้าบำบัดเป็นผู้ป่วยซึ่งติดยาเสพติดแต่อย่างใด นางสาว ว. จึงไม่ได้เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ตามข้อ ๒^{๒๐} และข้อ ๓^{๒๑} ของหลักเกณฑ์การให้โอกาสผู้ติดยาเสพติด คนพิการ และผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด ซึ่งพ้นจากสภาพการใช้อยาเสพติดเข้าทำงาน หรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งไม่มีเหตุให้พิจารณาจากความเป็นเยาวชน เนื่องจากขณะเกิดเหตุนางสาว ว. มีอายุ ๑๘ ปี ๘ เดือน ดังนั้น คำสั่งสำนักงานประกันสังคมลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ ที่ให้นางสาว ว. ออกจากราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย

^{๒๐-๒๑} หลักเกณฑ์การให้โอกาสผู้ติดยาเสพติด คนพิการ และผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ซึ่งพ้นจากสภาพการใช้อยาเสพติด เข้าทำงาน หรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. ห้ามอ้างเหตุแห่งการติดยาเสพติด ความพิการ หรือการเคยเสพหรือติดยาเสพติด ซึ่งพ้นจากสภาพการใช้อยาเสพติด เป็นเหตุผลในการลิดรอนสิทธิในการเข้ารับการศึกษา การรับทุนการศึกษา หรือเข้าทำงาน ตลอดจนความก้าวหน้า การให้ออกจากการศึกษาหรือให้ออกจากงาน

๓. ให้ผู้ติดยาเสพติด คนพิการ และผู้ที่เคยมีประวัติการเสพหรือติดยาเสพติด ซึ่งพ้นจากสภาพการใช้อยาเสพติด หรือได้ผ่านการบำบัดรักษาของทางราชการ หรือสถานบำบัดรักษาที่ได้รับการรับรองจากทางราชการโดยได้รับการรับรองจากแพทย์ หรือสถานบำบัดนั้น ๆ ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ มีสิทธิที่จะสมัครสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง รวมทั้งการเข้ารับการศึกษา และการรับทุนการศึกษาได้ตั้งเช่นบุคคลทั่ว ๆ ไป โดยให้ดำเนินการด้วยความเสมอภาคตามระบบคุณธรรม รวมถึงการพิจารณาตำแหน่งงานให้เหมาะสม

ฯลฯ

ฯลฯ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับกรณีการใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดเป็นผู้ที่บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ไว้ว่า ต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรังเกียจของสังคม ตำแหน่งหน้าที่การงาน และพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าวประกอบกับความรู้สึกนึกคิดของวิญญูชนที่ประสบพบเห็นพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งในกรณีนี้ศาลได้วางหลักไว้ว่า ไม่ว่าผู้ใดจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งใด ๆ แม้จะเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการก็ตาม แต่ก็จะต้องเป็นบุคคลที่มีเกียรติเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชนมีความประพฤติที่เหมาะสมทั้งก่อนและในขณะเข้ารับราชการเพื่อไม่ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ในทางลบแก่องค์กร หากข้าราชการผู้นั้น (๑) เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดจนเป็นเหตุให้ได้รับโทษทางอาญา (๒) พ้นจากความเป็น “เยาวชน” ตามที่บัญญัติไว้ในนิยามศัพท์คำว่า “เยาวชน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ ในขณะที่กระทำความผิดทั้งที่ความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนที่จะเข้ารับราชการ เช่นนี้ย่อมถือว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗๑/๒๕๖๕)

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองขึ้นก็เพื่อต้องการให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง นำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพสร้างงาน สร้างรายได้ หรือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง จึงถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีความประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองออกระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับได้เอง

รวมทั้งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับสมัครสมาชิกได้ แต่ระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวจะต้องไม่นำความแตกต่างในเรื่องอายุขึ้นมาเป็นข้อจำกัดสิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ ดังนั้น การกำหนดห้ามไม่ให้นำสมัครผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี เป็นสมาชิกกองทุนฯ จึงขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลและหลักความเสมอภาคของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ประสงค์ที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนชุมชนเมือง บ. แต่ได้รับการปฏิเสธโดยได้รับแจ้งว่า ระเบียบคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง บ. ตำบลในเวียง อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๑ (๓) กำหนดห้ามไม่ให้นำสมัครผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี เป็นสมาชิกกองทุน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อห้ามดังกล่าวไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งไม่ได้กำหนดข้อห้ามไม่ให้ผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านแต่อย่างใด อีกทั้ง การออกระเบียบดังกล่าวเป็นการออกระเบียบที่ไม่คำนึงถึงหลักการประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง บ. ตำบลในเวียง อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน พ.ศ. ๒๕๕๐ เฉพาะในส่วนที่ห้ามไม่ให้นำสมัครผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป เข้าเป็นสมาชิกกองทุนชุมชนเมือง บ. **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองขึ้นก็เพื่อต้องการให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง สำหรับให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง หรือประโยชน์อื่น ดังนั้น สิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนชุมชนเมือง จึงถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีความประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก แม้ว่าพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๙^{๒๒} รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วย

^{๒๒} พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๙ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

การจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒๑ (๒)^{๒๓} และข้อ ๓๐^{๒๔} จะให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านออกระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับได้เอง รวมทั้งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับสมัครสมาชิก แต่ระเบียบและข้อบังคับดังกล่าว จะต้องไม่นำความแตกต่างในเรื่องอายุขึ้นมาเป็นข้อจำกัดสิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิก กองทุนฯ เนื่องจากเป็นการขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลและหลักความเสมอภาค ของบุคคลตามที่มาตรา ๓๐^{๒๕} แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ส่วนการที่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิกหรือไม่ อย่างไร เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบดังกล่าว แต่จะนำระเบียบฯ ข้อ ๓๑ (๓) มาใช้บังคับกับกรณีนี้ไม่ได้ พิพากษาเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการ

(๒) ออกประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารกองทุนหมู่บ้าน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๓-๒๔}

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้ง และบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๒๑ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ออกประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารกองทุนหมู่บ้าน

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๐ สมาชิก ประกอบด้วยบุคคลธรรมดาที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนั้น และมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้าน

การรับสมัครสมาชิกและการขาดสมาชิกภาพของสมาชิก ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กองทุนหมู่บ้านกำหนด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความต้องการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในหมู่บ้าน หรือชุมชนเมืองเป็นหลัก

^{๒๕}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

กองทุนชุมชนเมือง บ. ตำบลในเวียง อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๑ (๓) ในส่วนของข้อกำหนดที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกกองทุนชุมชนเมือง บ. ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้มีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ สมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไว้ว่า แม้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในแต่ละท้องที่จะมีอำนาจตามกฎหมายในการออกระเบียบกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เหมาะสมกับแต่ละท้องที่ได้เอง แต่การใช้อำนาจออกระเบียบดังกล่าวต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วย ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในแต่ละท้องที่ต้องคำนึงถึงจะละเลยมิได้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งย่อมใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้ตามมาตรา ๕^{๒๖} แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองคุ้มครอง **หลักความเสมอภาค** อันเป็นหลักที่ทำให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน^{๒๗} กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง หรือเหตุอื่นใด อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคได้พิจารณาความแตกต่างหรือความเหมือนกันในสิ่งที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น และการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันดังกล่าว

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๗} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน, ๒๕๔๓) ๙๕.

จะต้องมีเหตุผลที่สามารถรับฟังได้ จึงจะทำให้การเลือกปฏิบัตินั้นเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม โดยการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมอาจเกิดได้จาก สถานการณ์หรือสภาพของเรื่องที่แตกต่างกัน หมายความว่า ในเรื่องเดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน หรือในสภาพอย่างเดียวกัน บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน หากไม่ใช่สถานการณ์หรือสภาพอย่างเดียวกัน องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐอาจปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นให้แตกต่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เมื่อประโยชน์สาธารณะขัดแย้งกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมย่อมอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่บุคคลนั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากรัฐได้ หรือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในสังคม เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยอมให้รัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกำหนดมาตรการบางอย่างขึ้น เพื่อเป็นการจำกัดอุปสรรคหรือเป็นการส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น การปฏิบัติให้แตกต่างดังกล่าวจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม^{๒๘} เมื่อกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจัดตั้งขึ้นเพื่อต้องการให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง สำหรับให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง หรือประโยชน์อื่น โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้ส่วนหนึ่ง สิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีความประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกอายุของผู้ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองมิได้มีความแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองแต่อย่างใด จึงไม่อาจนำความแตกต่างด้านอายุมาใช้เป็นหลักเกณฑ์จำกัดสิทธิเข้าเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองของบุคคลที่มีอายุแตกต่างกันได้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ จึงไม่อาจกำหนดคุณสมบัติของผู้มีความประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง โดยออกระเบียบห้ามไม่ได้รับสมัครผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี เป็นสมาชิกได้ เนื่องจากการออกระเบียบในลักษณะ

^{๒๘} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ ๖, วิญญูชน, ๒๕๖๒) ๑๗๘-๑๗๙.

ดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้

ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกระเบียบหรือข้อบังคับใดมาใช้บังคับได้นั้น นอกจากต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจกระทำการได้แล้ว ยังต้องออกระเบียบหรือข้อบังคับให้มีเนื้อหาสาระไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย

๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายอำเภอ ในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง กรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๘๖/๒๕๖๕)

เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากราษฎรในหมู่บ้านเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง นั้น เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไว้วางใจ เลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน เมื่อใดก็ตามที่ราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน การปกครองหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้หรือดำเนินการต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงบัญญัติให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านนั้นได้กระทำความผิดหรือประพฤติตนไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมหรือไม่ ดังนั้น เมื่อมีกรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง หากนายอำเภอได้ตรวจสอบแล้วว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้

สรุปคดี : ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ได้มีราษฎรจำนวน ๑๓๖ คน ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อนายอำเภอ เพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อนายอำเภอได้ตรวจสอบในเบื้องต้นแล้วจึงมีประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านมาแสดงตนและแสดงเจตนาในการเข้าชื่อร้องขอตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐ ในเวลาราชการ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอปรากฏว่า ได้มีผู้เข้าชื่อมาแสดงตนและแสดงเจตนาที่จะให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

จำนวน ๑๓๓ คน และมีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้มาขึ้นแสดงเจตนาขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งด้วยตนเองที่อำเภอเพิ่มอีก ๑๒ คน รวมจำนวน ๑๔๕ คน ซึ่งหมู่บ้านดังกล่าวมีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามบัญชีรายชื่อทั้งหมด จำนวน ๒๕๔ คน (กึ่งหนึ่ง ๑๒๗ คน) ต่อมา นายอำเภอได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ เห็นได้ว่า กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑^{๒๙} ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมด เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง มีเจตนารมณ์เนื่องมาจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไว้วางใจเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน เมื่อใดก็ตามที่ราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน การปกครองหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้หรือดำเนินการต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงบัญญัติให้มีมาตรการที่เป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่การปกครองหมู่บ้านดังกล่าว โดยให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ต้องพิจารณาว่า ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นจะได้กระทำความผิดหรือประพฤตินั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมหรือไม่ ดังนั้น เมื่อมีกรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งแล้ว นายอำเภอ

^{๒๙} **พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑**

มาตรา ๑๑ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือก
- (๒) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๓) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

ย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่า การเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ กล่าวคือ ราษฎรที่เข้าชื่อจะต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ที่เข้าชื่อดังกล่าวจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมด และเมื่อได้ตรวจสอบแล้วว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ มาเข้าชื่อและแสดงเจตนาขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จำนวนทั้งสิ้น ๑๔๕ คน ซึ่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดในหมู่บ้าน ซึ่งมีจำนวน ๒๕๔ คน อันเป็นเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖)^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นายอำเภอจึงต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน การออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๓๑} แห่งประมวลกฎหมาย

^{๓๐} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๔ ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

๑.ลา

๑.ลา

^{๓๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

แพ่งและพาณิชย์ กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของนายอำเภอ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ กรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ในประการที่สำคัญว่า การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ขึ้นอยู่กับความไว้วางใจ ของราษฎร เมื่อใดก็ตามที่ราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน โดยได้เข้าชื่อกันขอให้ ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งแล้ว นายอำเภอย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่า การเข้าชื่อดังกล่าว เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ กล่าวคือ ราษฎรที่เข้าชื่อจะต้องเป็นราษฎร ในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และผู้ที่เข้าชื่อดังกล่าวจะต้องมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมด และเมื่อได้ตรวจสอบแล้วว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจ เป็นอย่างอื่นได้^{๓๓} โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติเงื่อนไขการเข้าชื่อไว้ ๒ ประการ คือ ๑. ผู้เข้าชื่อจะต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้าน ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ และ ๒. ผู้เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดในหมู่บ้าน ในการตรวจสอบการเข้าชื่อจึงต้องตรวจสอบเพียงว่าเป็นไปตามเงื่อนไขการเข้าชื่อ หรือไม่ ส่วนการที่ผู้ใหญ่บ้านนั้นจะบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ก็ไม่กระทบต่อการแสดงเจตนา เข้าชื่อที่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้วได้ เพราะเมื่อประชาชนหมดความไว้วางใจ

^{๓๒} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตน ได้กระทำการในปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้อง เจ้าหน้าที่ไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗๙/๒๕๖๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

ในตัวผู้ใหญ่บ้าน และได้ใช้สิทธิเข้าชื่อกันตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว นายอำเภอ ต้องออกคำสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายอำเภอ ในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติในการสมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘/๒๕๖๕)

นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ส่วนการสั่งให้ ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ สมัครรับเลือกผู้ใหญ่นั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงย่อมเป็นอำนาจของนายอำเภอที่จะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่นั้นพ้นจากตำแหน่ง ส่วนกรณีที่ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ใหญ่นั้นพ้นจากตำแหน่งนั้น ต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน ดังเช่น มาตรา ๑๓ วรรคห้า^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเป็นกรณีที่ ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗)^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ใหญ่นอกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

^{๓๔-๓๕} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๓ ๑.ล.๑ ๑.ล.๑

ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามวรรคสี่ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวนได้ความตามที่มีผู้คัดค้าน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

๑.ล.๑ ๑.ล.๑

มาตรา ๑๔ ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

๑.ล.๑ ๑.ล.๑

(๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวน ของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

๑.ล.๑ ๑.ล.๑

สรุปคดี : นายอำเภอเมือง ช. ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๔ ให้มีการรับสมัครผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ โดยมีผู้สมัครจำนวน ๒ ราย คือ นาย ย. อดีตผู้ใหญ่บ้าน ได้หมายเลข ๑ และผู้ฟ้องคดีได้หมายเลข ๒ ต่อมา วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ นายอำเภอเมือง ช. ได้รับหนังสือคัดค้านจากนาย ย. ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ และมีลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่หมู่ที่ ๑ นายอำเภอเมือง ช. จึงได้มีหนังสือเชิญคณะกรรมการตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม เพื่อพิจารณาทบทวนคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี ซึ่งที่ประชุมของคณะกรรมการส่วนใหญ่มีมติให้ดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันอาทิตย์ที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และให้มีหนังสือหารือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ช. ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ นายอำเภอเมือง ช. จึงได้มีการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ หลังจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด ช. ได้ตอบหนังสือหารือคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ว่า การตรวจสอบคุณสมบัติเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงให้นายอำเภอเมือง ช. แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง นายอำเภอเมือง ช. จึงได้มีคำสั่งอำเภอเมือง ช. แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้สรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงว่า บ้านพักของผู้ฟ้องคดีที่ตั้งปัจจุบันได้อยู่ในเขตหมู่ที่ ๖ ซึ่งแยกออกมาจากหมู่ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตหมู่ที่ ๑ นายอำเภอเมือง ช. จึงมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ โดยได้มีคำสั่งอำเภอเมือง ช. ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ เนื่องจากขาดคุณสมบัติ และมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นายอำเภอเมือง ช. เห็นว่า คำอุทธรณ์ไม่มีเหตุผลเพียงพอ จึงยืนยันตามคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และได้ส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีพร้อมรายงานความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ช. พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไป แต่จนถึงขณะนี้ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของนายอำเภอเมือง ช. ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้มีอำนาจในการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน

คำสั่งของนายอำเภอเมือง ช. ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านตามผลการเลือก เป็นอำนาจของนายอำเภอตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคสี่^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เมื่อความปรากฏในภายหลังว่า ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒^{๓๗}

^{๓๖-๓๗} **พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗**

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก
- (๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
- (๔) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (๕) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๖) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- (๗) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ
- (๘) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- (๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก
- (๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ
- (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมาย

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงยอมเป็นอำนาจของนายอำเภอในการเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่ง ส่วนกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้น มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน ดังเช่น มาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นคนละกรณีกับกรณีที่เป็นเหตุที่พิพาทตามฟ้อง ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน เมื่อปรากฏว่านายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบล ห. ได้อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขข้อมูลทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดี จากหมู่ที่ ๑ เป็นหมู่ที่ ๖ มีผลให้ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตการปกครองพื้นที่ หมู่ที่ ๑ แต่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ ในเขตการปกครองพื้นที่ หมู่ที่ ๖ ตามทะเบียนบ้านใหม่ แม้จะปรากฏหลักฐานทางทะเบียน

ว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือ หรือเจ้าสำนัก

(๑๒) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) หรือ (๗) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

(๑๓) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(๑๔) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่า การศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

(๑๕) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง

มาตรา ๑๓

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้ง และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก ทั้งนี้ เมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

ฯลฯ

ฯลฯ

ในขณะที่มีการรับสมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตการปกครองพื้นที่ หมู่ที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ แต่เมื่อผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานที่ตั้งบ้านพักของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า ทะเบียนที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีมิได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำอยู่ในเขตการปกครองหมู่ที่ ๑ กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอเมือง ช. ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามนัยมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่บัญญัติให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือก... หากขาดคุณสมบัติดังกล่าวก็ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามนัยมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒)^{๓๘} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้บัญญัติถึงเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง ไว้ ๓ กรณี คือ ๑. การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น เมื่อเกิดข้อเท็จจริงนั้น ๆ ขึ้นเมื่อใด ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งทันที อันได้แก่ กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ๒. การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมของผู้ใหญ่บ้าน และ ๓. การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของราษฎรคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังจากที่ได้รับเลือกกว่า ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายแล้วเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามนัยมาตรา ๑๒ (๓)

^{๓๘} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๔ ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี มิให้ถือว่ามิได้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๕)

๑.ล๑

๑.ล๑

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งทำให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามนัยมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่กฎหมายมิได้บัญญัติถึงผู้ที่มีอำนาจในการ ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งอันเนื่องด้วยเหตุดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ เมื่อผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านตามผลการเลือก เป็นอำนาจของนายอำเภอตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงย่อมเป็นอำนาจ ของนายอำเภอที่จะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งเช่นกัน

๓.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตั้งกำนันและให้กำนัน ออกจากตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๔๕/๒๕๖๕)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตให้บุคคล ที่เป็นกำนันลาออกจากตำแหน่ง การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจาก ตำแหน่งกำนัน จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ ย่อมทำให้การดำเนินการคัดเลือกกำนันแทนตำแหน่งที่ว่าง ตั้งแต่มีประกาศให้มีการ คัดเลือกกำนัน ตลอดจนประกาศผลการคัดเลือกและมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลเป็นกำนัน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ นายอำเภอจึงต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอน คำสั่งนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกำนันแทนตำแหน่งที่ว่าง เนื่องจากนาย ช. ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ต่อนายอำเภอเมือง น. ขอลาออกจากตำแหน่งกำนัน ตั้งแต่วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป ซึ่งนายอำเภอเมือง น. ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ อนุญาตให้นาย ช. ออกจากตำแหน่งดังกล่าว และได้มี ประกาศลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลไปประชุมคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน คนหนึ่งขึ้นเป็นกำนันแทนนาย ช. ในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยผลการคัดเลือกปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุด นายอำเภอเมือง น. จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกำนัน ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป และผู้ว่าราชการจังหวัด น. ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้นาย ช. ออกจากตำแหน่งกำนันย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัด น. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐ แจ้งข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจในการอนุญาตให้กำนันลาออกจากตำแหน่งให้นายอำเภอเมือง น.

ทราบและหารือกรณีดังกล่าวไปยังกรมการปกครอง ซึ่งกรมการปกครองได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ ตอบข้อหารือดังกล่าวว่า อำนาจในการอนุญาตให้กำนันลาออกเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเมือง น. จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เพิกถอนคำสั่งและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกกำนัน รวมถึงคำสั่งที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกำนัน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายอำเภอเมือง น. แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด น. พิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งอำเภอเมือง น. ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ที่เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกำนัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้นาย ช. ลาออกจากตำแหน่งกำนันนั้น เป็นที่ยึดตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วว่า ต้องกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด น. เป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้นาย ช. ลาออกจากตำแหน่งกำนัน มิใช่ นายอำเภอเมือง น. จึงต้องถือว่านาย ช. ยังไม่ออกจากตำแหน่งกำนันตามคำสั่งอำเภอเมือง น. ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่อนุญาตให้นาย ช. ลาออกจากตำแหน่ง และนาย ช. ยังคงดำรงตำแหน่งกำนันไปจนถึงวันที่ผู้ว่าราชการจังหวัด น. มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ อนุญาตให้นาย ช. ลาออกจากตำแหน่ง การที่นายอำเภอเมือง น. ดำเนินการคัดเลือกกำนันแทนตำแหน่งที่ว่างโดยมีประกาศให้มีการคัดเลือกกำนัน ตลอดจนประกาศผลการคัดเลือก และมีคำสั่งอำเภอเมือง น. ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกำนันตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง^{๓๙} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับข้อ ๗^{๔๐} ของระเบียบ

^{๓๙} **พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑**

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่ตำแหน่งกำนันว่างลง ให้คัดเลือกกำนันขึ้นใหม่ภายในกำหนดเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้ทราบการว่างนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๐} **ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. ๒๕๕๑**

ข้อ ๗ เมื่อตำแหน่งกำนันว่างลง ให้คัดเลือกกำนันขึ้นใหม่ภายในกำหนดเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้ทราบการว่างนั้น

หากมีความจำเป็นไม่อาจจัดให้มีการคัดเลือกกำนันได้ภายในกำหนดเวลาสี่สิบห้าวันให้นายอำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดขอขยายเวลาออกไปได้เท่าที่จำเป็น

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่งผลให้คำสั่งอำเภอเมือง น. ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งกำนันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ซึ่งมิใช่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยที่นายอำเภอเมือง น. จัดทำคำสั่งดังกล่าวขึ้นเนื่องมาจากสำคัญผิดในข้อกฎหมาย มิได้จัดทำขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย นายอำเภอเมือง น. จึงต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกำนันภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง^{๔๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด น. ได้แจ้งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวให้นายอำเภอเมือง น. ทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐ แม้จะไม่ปรากฏว่านายอำเภอเมือง น. ได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่เมื่อนายอำเภอเมือง น. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ทราบดีหรือประเด็นดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด น. อันเป็นการทราบดีหรือเข้าใจในประเด็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัด น. ได้วินิจฉัยไว้แล้ว จึงถือได้ว่า นายอำเภอเมือง น. ได้ทราบเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกำนันอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ นายอำเภอเมือง น. จึงต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ การที่นายอำเภอเมือง น. มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ อันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกำนัน จึงเป็นการดำเนินการเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งนั้นตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งอำเภอเมือง น. ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ที่เพิกถอนคำสั่งและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกกำนัน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากให้การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับ ก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อ การดำรงตำแหน่งของผู้ร้องสอดซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกมาโดยสุจริต รวมทั้งอาจมีผลกระทบต่องานราชการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว จึงเห็นควรเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

^{๔๑} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๓

โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ที่มีคำพิพากษาตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง^{๔๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งหรือให้ออกจากตำแหน่งกำนันไว้ว่า อำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้กำนันลาออกตามมาตรา ๓๑^{๔๓} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ อันเป็นเหตุให้กำนันพ้นจากตำแหน่ง นั้น เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ จึงไม่อาจออกคำสั่งอนุญาตให้บุคคลลาออกจากตำแหน่งกำนันได้ เนื่องจากเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ ซึ่งในกรณีที่ตำแหน่งกำนันว่างลง กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่คัดเลือกกำนันแทนตำแหน่งที่ว่างจากผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการออกเสียง

^{๔๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๓} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๓๑ กำนันต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน

(๒) ได้รับอนุญาตให้ลาออก

(๓) ยุบตำบลที่ปกครอง

(๔) เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง

(๕) ต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง

การออกจากตำแหน่งกำนันนั้นให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย เว้นแต่การออกตาม (๒)

(๓) และ (๔) ไม่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ลงคะแนนของที่ประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ภายในกำหนดเวลา ๔๕ วัน นับแต่วันที่ นายอำเภอได้ทราบการวางนั้น อย่างไรก็ตาม หากได้มีการดำเนินการคัดเลือกกำนันใหม่ ในระหว่างที่กำนันเดิมยังไม่ออกจากตำแหน่ง การดำเนินการคัดเลือกและประกาศผลการคัดเลือกกำนันย่อมไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกำนัน อันเป็นผลจากการดำเนินการคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งกำนันดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งมีใช่เป็นการให้เงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้อำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว ได้จัดทำคำสั่งขึ้นเนื่องจากสำคัญผิดในข้อกฎหมาย มิได้จัดทำขึ้นจากการที่ผู้อยู่ในบังคับ ของคำสั่งดังกล่าวได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกำนันภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิฉะนั้นแล้ว การเพิกถอนคำสั่ง แต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งกำนันเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน จะเป็นการออกคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งถูกเพิกถอนได้โดยศาล

๓.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินและจัดเก็บ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๙/๒๕๖๕)

เมื่อการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินได้มีพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด แนวทางดำเนินการแก่ผู้รับประเมินที่มีลักษณะเกินกว่าภาระหน้าที่ที่กฎหมายดังกล่าว กำหนดย่อมมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และเป็นการสร้างภาระ เกินสมควร อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : องค์การบริหารส่วนตำบล บ. โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยได้เข้าตรวจตราห้องเช่าของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการห้องเช่า ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. ทุกเดือนตั้งแต่เดือนมกราคมถึงธันวาคม โดยจะตรวจสอบจำนวนห้องที่มีการเช่า และอัตราค่าเช่า เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการกำหนดค่ารายปีของทรัพย์สินก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นแบบแจ้งรายการทรัพย์สินเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินภายในเดือนกุมภาพันธ์ของปีถัดไป โดยในการเข้าตรวจตราห้องเช่าดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อเตรียมรับการตรวจ และหลังจากนั้นได้เข้าตรวจต่อหน้าผู้ฟ้องคดีพร้อมกับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอยกเว้นเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามแบบ ภ.ร.ด. ๔ ทุกเดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตรวจตราห้องเช่าดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ในการดำเนินการประเมินทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อกำหนดประเภทของทรัพย์สิน ค่ารายปีแห่งทรัพย์สิน และค่าภาษีที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสีย พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. ได้เข้าตรวจตราห้องเช่าของผู้ฟ้องคดีทุกเดือนตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับประเมินจะยื่นแบบพิมพ์เพื่อแจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. ว่า มีทรัพย์สินใดบ้างที่จะขอรับการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินภายในเดือนกุมภาพันธ์ของปีถัดไป การเข้าตรวจตราทรัพย์สินดังกล่าวของพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีดำเนินการประเมินภาษีตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติไว้ในภาค ๓ วิธีดำเนินการประเมินและจัดเก็บภาษีซึ่งกล่าวไว้ในภาค ๑ และภาค ๒ หมวด ๑ การประเมิน แม้องค์การบริหารส่วนตำบล บ. จะอ้างว่าในการเข้าตรวจตราทรัพย์สินดังกล่าวจะได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบไม่ต่ำกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงก่อนตรวจ ตามมาตรา ๒๓^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

^{๔๔} **พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕**

มาตรา ๒๓ เพื่อประโยชน์ในการประเมินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจตราทรัพย์สินได้ด้วยตนเองต่อหน้าผู้รับประเมิน ผู้เช่า หรือผู้ครอง หรือผู้แทน ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก และเมื่อผู้รับประเมิน ผู้เช่า หรือผู้ครองได้รับคำขอร้องแล้ว ก็จะต้องให้ความสะดวก

แล้วก็ตาม แต่หนังสือแจ้งดังกล่าวก็เป็นการดำเนินการก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นแบบพิมพ์เพื่อแจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ อีกทั้ง ในการเข้าตรวจตราทรัพย์สินผู้ฟ้องคดี พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. ได้ให้ผู้ฟ้องคดีกรอกแบบคำร้องขอยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามแบบ ภ.ร.ด. ๔ ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นประจำทุกเดือน รวมทั้งกรอกแบบแจ้งความจะเข้าตรวจตราทรัพย์สินตามแบบ ภ.ร.ด. ๗ ก่อนเข้าตรวจทุกครั้ง อันเป็นการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีกรอกแบบคำร้องขอยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามแบบ ภ.ร.ด. ๔ ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นประจำทุกเดือน ซึ่งเกินกว่าภาระหน้าที่ และเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๓^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติให้ผู้รับประเมินต้องเขียนลงในแบบพิมพ์ที่ยื่นต่อกรมการอำเภอทุก ๆ ปี เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนและมีคำสั่งเกี่ยวกับการยกเว้นหรือปลดหรือลดภาษี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบพิมพ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น และเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีจนเกินสมควร ดังนั้น การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. ที่เข้าตรวจตราทรัพย์สินประเภทห้องเช่าหรือบ้านเช่าของผู้ฟ้องคดีในแต่ละเดือนตามคำสั่งลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการประเมินและจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในประการที่สำคัญว่า กระบวนการในการดำเนินการประเมินและจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ภาค ๓ วิธีดำเนินการประเมินและจัดเก็บภาษีซึ่งกล่าวในภาค ๑ และภาค ๒ หมวด ๑ การประเมิน ตั้งแต่มาตรา ๑๘ ถึงมาตรา ๓๗ โดยเริ่มจากการที่

ตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตรานั้น ในการนี้ ผู้รับประเมิน ผู้เช่า หรือผู้ครองจะต้องได้รับแจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทราบไม่ต่ำกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงก่อนตรวจ

^{๔๕} พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๓๓ การขอยกเว้น ขอให้ปลดภาษี หรือขอลดค่าภาษีตามความในภาค ๑ และภาค ๒ นั้น ผู้รับประเมินต้องเขียนลงในแบบพิมพ์ที่ยื่นต่อกรมการอำเภอทุก ๆ ปี พร้อมด้วยพยานหลักฐานที่จะสนับสนุน เพื่อว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถสอบสวนให้แน่นอนโดยการไต่สวนหรือวิธีอื่นว่าคำร้องขอนั้นมีมูลดีและควรจะให้ยกเว้นหรือปลดหรือลดภาษีเพียงใดหรือไม่

ผู้รับประเมินจะต้องยื่นแบบพิมพ์เพื่อแจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับแบบพิมพ์ดังกล่าวหรือได้รับแบบพิมพ์แต่เห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี พนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจมีหนังสือสอบถามผู้เช่าหรือผู้ครองทรัพย์สินเพื่อให้ตอบข้อความตามแบบพิมพ์ดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง^{๔๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยผู้รับประเมิน ผู้เช่า หรือผู้ครองทรัพย์สินจะต้องกรอกรายการในแบบพิมพ์ตามความเป็นจริงให้ครบถ้วน และรับรองความถูกต้องของข้อความดังกล่าว พร้อมทั้งลงวันที่ เดือน ปี และลายมือชื่อของตนกำกับไว้ แล้วส่งคืนไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ ตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^{๔๘} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หลังจากนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะตรวจพิจารณาแบบใบแจ้งรายการดังกล่าว โดยถ้าเห็นว่ามีความจำเป็นก็สามารถสั่งให้ผู้รับประเมินแสดงรายการเพิ่มเติมโดยละเอียดยิ่งขึ้น หรือนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้อความ

^{๔๖-๔๘} **พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕**

มาตรา ๑๙ ให้ผู้รับประเมินยื่นแบบพิมพ์เพื่อแจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี แต่ถ้าในปีที่ล่วงมาแล้วมีเหตุจำเป็นอันเกิดจากสาธารณภัยหรือเหตุพ้นวิสัยที่จะป้องกันได้โดยทั่วไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเลื่อนกำหนดเวลาดังกล่าวออกไปได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับแบบพิมพ์ตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจมีหนังสือสอบถามผู้เช่าหรือผู้ครองทรัพย์สินเพื่อให้ตอบข้อความตามแบบพิมพ์เช่นเดียวกันได้ และผู้เช่าหรือผู้ครองทรัพย์สินต้องตอบข้อสอบถามในแบบพิมพ์ดังกล่าว แล้วส่งคืนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม ในกรณีเช่นนี้ผู้เช่าหรือผู้ครองทรัพย์สินต้องอยู่ในบังคับและมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้รับประเมินเพียงเท่าที่เกี่ยวกับการสอบถามข้อความ

มาตรา ๒๐ ให้ผู้รับประเมิน ผู้เช่า หรือผู้ครองทรัพย์สินกรอกรายการในแบบพิมพ์ตามความเป็นจริงตามความรู้เห็นของตนให้ครบถ้วน และรับรองความถูกต้องของข้อความดังกล่าว พร้อมทั้งลงวันที่ เดือน ปี และลายมือชื่อของตนกำกับไว้ แล้วส่งคืนไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่

ในแบบแจ้งรายการก็ได้ ตามมาตรา ๒๑^{๔๙} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น แต่ถ้าไม่ได้รับคำตอบจากผู้รับประเมินหรือคำตอบที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการพิจารณา พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจออกหมายเรียกผู้รับประเมินมา ณ สถานที่ซึ่งเห็นสมควร รวมถึงให้นำพยานหลักฐานในเรื่องนั้น ๆ มาแสดงพร้อมซักถามในเรื่องใบแจ้งรายการนั้นได้ตามมาตรา ๒๒^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจตราทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง ต่อหน้าผู้รับประเมิน ผู้เช่าหรือผู้ครอง หรือผู้แทนได้ ถ้าเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการประเมิน แต่จะต้องแจ้งข้อความเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับประเมิน ผู้เช่าหรือผู้ครอง หรือผู้แทนทราบไม่ต่ำกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงก่อนตรวจ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อได้ไต่สวนตรวจตราแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะแจ้งรายการการกำหนดประเภทของทรัพย์สิน ค่ารายปีแห่งทรัพย์สิน ค่าภาษีที่จะต้องเสียให้พนักงานเก็บภาษีเพื่อแจ้งรายการประเมินดังกล่าวให้ผู้รับประเมินทราบต่อไป ตามมาตรา ๒๔^{๕๑} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ในกรณีที่ผู้รับประเมินไม่ยื่นแบบพิมพ์หรือยื่นแบบพิมพ์ไม่ถูกต้องตามความจริงหรือไม่สมบูรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจประเมินเสียภาษี

^{๔๙-๕๑} **พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕**

มาตรา ๒๑ ท่านให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพิจารณาแบบใบแจ้งรายการนี้ และถ้าเห็นจำเป็นก็ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้รับประเมินแสดงรายการเพิ่มเติมละเอียดยิ่งขึ้น และถ้าจะเรียกให้นำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้อความในรายการนั้นก็เรียกได้

มาตรา ๒๒ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีได้รับคำตอบจากผู้รับประเมินภายในสิบวันหรือได้รับคำตอบอันไม่เพียงพอไซ้ ท่านให้มีอำนาจออกหมายเรียกผู้รับประเมินมา ณ สถานที่ซึ่งเห็นสมควร และให้นำพยานหลักฐานในเรื่องสิ่งหาริมทรัพย์นั้น ๆ มาแสดงตามซึ่งเห็นจำเป็น กับให้มีอำนาจซักถามผู้รับประเมินในเรื่องใบแจ้งรายการนั้น

มาตรา ๒๔ เมื่อได้ไต่สวนตรวจตราแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะกำหนด

(ก) ประเภทแห่งทรัพย์สินตามมาตรา ๖

(ข) ค่ารายปีแห่งทรัพย์สิน

(ค) ค่าภาษีที่จะต้องเสีย

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งรายการตามที่ได้กำหนดไว้นั้นไปยังพนักงานเก็บภาษีให้พนักงานเก็บภาษีแจ้งรายการประเมินไปให้ผู้รับประเมินทรัพย์สินในท้องที่ของตนทราบโดยมิชักช้า

ย้อนหลังได้ตามมาตรา ๒๔ ทวิ^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น โดยดำเนินการตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากวิธีดำเนินการประเมินและจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การตรวจตราทรัพย์สินของผู้รับประเมินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาประเมิน อันเป็นขั้นตอนหนึ่งของวิธีดำเนินการประเมินภาษีและจัดเก็บภาษีตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติไว้ในภาค ๓ วิธีดำเนินการประเมินและจัดเก็บภาษี ซึ่งกล่าวในภาค ๑ และภาค ๒ หมวด ๑ การประเมิน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้รับประเมินชำระภาษีเพียงปีละครั้งตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การกำหนดค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงเป็นการกำหนดค่าเช่ารายปีของปีที่ล่วงมาซึ่งในขณะที่กำหนดค่าภาษีได้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งอาจทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจตรวจสอบได้ หรือไม่อาจทราบได้ถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่จะประเมินเพื่อเสียภาษีรวมถึงเหตุแห่งการยกเว้นตามกฎหมายได้เลย กฎหมายจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรก็สามารถกำหนดค่ารายปีได้โดยพิจารณาจากฐานข้อมูลที่ได้รับประเมินยื่นตามแบบพิมพ์

^{๕๒-๕๓} **พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕**

มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๔ ทวิ ผู้รับประเมินผู้ใดไม่ยื่นแบบพิมพ์แสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๑๙ หรือยื่นแบบพิมพ์ไม่ถูกต้องตามความจริงหรือไม่บริบูรณ์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินและให้มีการแจ้งการประเมินย้อนหลังให้ผู้รับประเมินเสียภาษีตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินได้

การประเมินตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีไม่ยื่นแบบพิมพ์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๔ ย้อนหลังได้ไม่เกินสิบปีนับแต่วันสุดท้ายแห่งระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นแบบพิมพ์ตามมาตรา ๑๙

(๒) ในกรณียื่นแบบพิมพ์ไม่ถูกต้องตามความจริงหรือไม่บริบูรณ์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๔ ย้อนหลังได้ไม่เกินห้าปีนับแต่วันสุดท้ายแห่งระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นแบบพิมพ์ตามมาตรา ๑๙

แจ้งรายการทรัพย์สิน แต่ถ้าเห็นว่าข้อมูลที่ให้ไว้ไม่ถูกต้องก็มีอำนาจที่จะไต่สวนและตรวจตราตลอดจนพิจารณากำหนดค่ารายปีให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงลักษณะ ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ห้องเช่านั้นได้ ตามมาตรา ๘ วรรคสาม^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหรือสามารถนำค่ารายปีที่ล่วงมาแล้วนำมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าภาษีที่จะต้องชำระในปีที่ยื่นแบบนั้นก็ได้ ตามมาตรา ๑๘^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ซึ่งหากผู้รับประเมินไม่พอใจในการประเมินดังกล่าว ก็สามารถใช้สิทธิร้องขอต่ออธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้มีอำนาจพิจารณาเพื่อให้พิจารณาการประเมินนั้นใหม่ได้ ตามมาตรา ๒๕^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และหากผู้รับประเมินยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าว ก็ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดบทลงโทษไว้โดยเฉพาะแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวิธีดำเนินการและจัดเก็บภาษีตามที่บัญญัติไว้ในภาค ๓ ในบางกรณี โดยบัญญัติไว้ในภาค ๔ บทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วยกรณีจึงเห็นได้ว่าเมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้รับประเมินชำระภาษีเพียงปีละครั้ง ดังนั้นในการดำเนินการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะเริ่มดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อผู้รับประเมินได้มีการยื่นแบบแจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วหรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับประเมินยื่นแบบพิมพ์ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว หลังจากนั้นจึงเป็นขั้นตอนของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการ

^{๕๔-๕๖} พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๘ ๑.๒๑ ๑.๒๒

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เขาได้ หรือเป็นกรณีที่ทำค่าเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๘ ค่ารายปีของปีที่ล่วงแล้วนั้น ท่านให้เป็นหลักสำหรับการคำนวณค่าภาษีซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมา

มาตรา ๒๕ ผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในการประเมินไซ้ ท่านว่าอาจยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาล ตามแต่จะได้อำนาจไว้ เพื่อขอให้พิจารณาการประเมินนั้นใหม่โดยวิธีการดังจะได้กล่าวต่อไป

ดำเนินการประเมินภาษี ไม่ว่าจะเป็นการตรวจพิจารณาใบแจ้งรายการ ดำเนินการไต่สวน หรือตรวจตราเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาประเมินภาษี และแจ้งรายการ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ไปยังพนักงานเก็บภาษี เพื่อให้พนักงานเก็บภาษีแจ้งรายการประเมินไปให้ผู้รับประเมินทรัพย์สินทราบต่อไป ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการดำเนินการประเมินภาษีตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอน และวิธีดำเนินการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้เป็นการเฉพาะแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ จึงไม่อาจดำเนินการประเมินภาษีได้ก่อนที่ผู้รับประเมินจะยื่นแบบแจ้งรายการทรัพย์สิน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับประเมิน ต้องยื่นแบบพิมพ์ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หากมีการดำเนินการประเมินภาษีที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีดำเนินการดังกล่าว ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๐/๒๕๖๕)

การที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ วาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ และวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติ ต่อเนื่องในการประชุมคราวเดียวกัน โดยไม่ได้ตั้งคณะกรรมการแปรญัตติ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติในวาระที่ ๒ ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่วันที่มีมติรับหลักการ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เห็นควร จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ และประธาน ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาโดยละเอียดตามข้อ ๔๕ วรรคสาม^{๕๗} ของระเบียบ

^{๕๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๔๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะพิจารณาสามารถคราวเดียวไม่ได้ และในการพิจารณา วาระที่สองให้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไว้ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาท้องถิ่นมีมติ รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ การประชุมดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามที่กฎหมายกำหนด มีผลทำให้มติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เห็นชอบ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ นายองค์การบริหาร ส่วนตำบล ท. เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ท. ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ซึ่งสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ท. ได้ประชุมพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าว วาระที่ ๑ ในการประชุม สมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ และพิจารณาวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. มีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามที่เสนอ จากนั้นนายองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้นายอำเภอพิจารณา ต่อมา นายอำเภอมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ แจ้งว่า ได้อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวแล้ว นายองค์การบริหาร ส่วนตำบล ท. จึงมีประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล ท. เรื่อง ให้ใช้ข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ แต่นางสาว ด. กับพวก เห็นว่า ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. สมัยสามัญ สมัยที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ นั้น นายองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ซึ่งเป็นผู้เสนอญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่อยู่ในการประชุม และมีการพิจารณาวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ และวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติ โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ รวมทั้งมีการ พิจารณาวาระที่หนึ่งและวาระที่สองต่อเนื่องในการประชุมครั้งเดียว อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขและปลอมแปลงรายงานประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ มติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ที่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. สมัยสามัญ

สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ และประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล ท. เรื่อง ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย นางสาว ด. กับพวก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ สภากลางการบริหารส่วนตำบล ท. มีมติในวาระที่ ๑ รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ หลังจากนั้นที่ประชุมได้ดำเนินการประชุมในวาระที่ ๒ ขึ้นแปรญัตติ โดยมีมติเห็นชอบให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ทั้งสภาแปรญัตติวาระที่ ๒ จากนั้นพักการประชุม ๑๐ นาที แล้วประชุมต่อในวาระที่ ๒ ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบในวาระที่ ๒ และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. นัดประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ วาระที่ ๓ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา จึงเห็นได้ว่า สภากลางการบริหารส่วนตำบล ท. ได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ วาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ และวาระที่ ๒ ขึ้นแปรญัตติ ต่อเนื่องในการประชุมคราวเดียวกัน โดยไม่ได้ตั้งคณะกรรมการแปรญัตติและไม่ได้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติในวาระที่ ๒ ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่วันที่มีการรับหลักการ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เห็นควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ และประธานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. มิได้ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาโดยละเอียดตามข้อ ๔๕ วรรคสาม และข้อ ๔๙^{๕๘} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับ

^{๕๘} **ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗**

ข้อ ๔๙ ญัตติร่างข้อบัญญัติที่สภาท้องถิ่นลงมติรับหลักการแล้ว ถ้าจะต้องส่งให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณา ให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาโดยละเอียด และที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะต้องกำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรญัตติด้วย

ภายในระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติที่สภาท้องถิ่นกำหนดตามวรรคหนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเห็นควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยให้แปรญัตติเป็นรายชื่อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้แปรญัตติจะต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองเช่นเดียวกับการเสนอญัตติ

การเสนอคำแปรญัตติให้อนุโลมใช้ตามแบบทำระเบียบนี้

การประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ การประชุมดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด มีผลทำให้มติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ที่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ท. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งของนายอำเภอที่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ท. และประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล ท. เรื่องให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในประการที่สำคัญ คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทั่วไปสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาเป็นสามวาระ หรือที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะอนุมัติให้พิจารณาสามวาระรวดเดียวก็ได้ แต่หากเป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาเป็นสามวาระ โดยไม่อาจพิจารณาทั้งสามวาระรวดเดียวได้ และในการพิจารณาวาระที่สอง ชั้นแปรญัตติจะต้องกำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง และมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณข้างต้นแล้ว เพื่อให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาทบทวนและแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติงบประมาณได้ โดยให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณไปให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาโดยละเอียด

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติวาระที่สอง กรณีการพิจารณาสามวาระรวดเดียวผู้แปรญัตติอาจเสนอคำแปรญัตติด้วยวาจาได้

๓.๗ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เลขานุการสภาท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๒/๒๕๖๕)

เมื่อไม่มีระเบียบกำหนดไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของเลขานุการสภาท้องถิ่นต้องดำเนินการอย่างไร จึงต้องนำวิธีการในการแต่งตั้งเลขานุการสภาท้องถิ่นมาใช้สำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งโดยอนุโลม ดังนั้น มติเสียงข้างมากของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : ขณะที่นาย ป. ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับแต่งตั้งจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกตำแหน่งหนึ่ง ต่อมา นาย ช. สมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยื่นญัตติเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๐ ต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอให้ถอดถอนนาย ป. ออกจากตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเห็นว่านาย ป. กระทำตนไม่เหมาะสมต่อหน้าที่ ทำให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อมเสียโดยนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว มีสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๑๖ คน รับรองญัตติดังกล่าว และในการประชุมสมัยสามัญเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ มีสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง ๑๖ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีมติให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐ ให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว นาย ป. เห็นว่า มติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๗ วรรคสอง^{๕๙} ไม่ได้ระบุว่า การให้เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งให้ทำด้วยวิธีการอย่างไรใด ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย

^{๕๙} **พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗**

มาตรา ๕๗

ฯลฯ

ฯลฯ

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕๔^{๖๐} ให้ใช้เฉพาะสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีข้อความใดระบุถึงเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นาย ป. จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการประชุมสมัยสามัญเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ ที่ให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคำสั่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐ ของประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๐ นาย ช. สมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยื่นญัตติเป็นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอขอถอดถอนนาย ป. ให้พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากนาย ป. นำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว อันเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อหน้าที่เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อมเสีย โดยมีสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑๖ คน รับรองญัตติดังกล่าว ถือได้ว่าสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิบเจ็ดคน เสนอให้มีการถอดถอนนาย ป. ออกจากตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติกรรมดังกล่าวของนาย ป. ไม่เหมาะสม และมีมติด้วยเสียงข้างมากให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มติดังกล่าวของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐ ของประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ให้นาย ป.

^{๖๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕๔ ญัตติขอให้สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่น หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ ให้ยื่นเป็นหนังสือล่วงหน้า และต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกล้มเลิกให้สภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสองวันก่อนวันประชุมพิจารณาญัตติดังกล่าว เพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เว้นแต่เป็นการพ้นวิสัยไม่สามารถแจ้งให้ทราบได้ ให้ประธานสภาท้องถิ่นบันทึกเหตุผลไว้เป็นหนังสือและนำแจ้งที่ประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อทราบก็เป็นการเพียงพอแล้ว

พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงขอด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเลขานุการสภาท้องถิ่น ในประการที่สำคัญ คือ จากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^{๖๑} ข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง^{๖๒}

^{๖๑-๖๓} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๘ วิธีเลือกประธานสภาท้องถิ่น ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งตนเห็นว่าสมควรให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาท้องถิ่น การเสนอนั้นต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองไม่น้อยกว่าสองคน เว้นแต่สภาท้องถิ่นใดมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่าที่มีอยู่น้อยกว่าแปดคนให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองหนึ่งคน โดยให้สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนมีสิทธิรับรองได้เพียงครั้งเดียว ชื่อที่เสนอไม่จำกัดจำนวน และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลงคะแนนเลือกผู้ที่ถูกเสนอชื่อคนหนึ่ง โดยวิธีเขียนหมายเลขประจำตัวของผู้ที่ถูกเสนอชื่อ เมื่อตรวจนับแล้วให้ประธานที่ประชุมประกาศคะแนนต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น ผู้ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีผู้ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันหลายคนให้เลือกใหม่เฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดนั้นโดยวิธีเดิม ถ้าผลการเลือกใหม่ปรากฏว่ายังมีผู้ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันอีก ให้ใช้วิธีจับสลากเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน

ให้ผู้ที่ถูกเสนอชื่อได้รับหมายเลขประจำตัวเพื่อใช้ในการลงคะแนนเลือกด้วยวิธีจับสลาก โดยให้ผู้ที่ถูกเสนอชื่อตกลงกันว่าจะให้คนใดเป็นคนจับสลากก่อนหลัง แล้วให้จัดทำบัตรสลาก ชนิด สี และขนาดอย่างเดียวกัน มีจำนวนเท่ากับจำนวนผู้ที่ถูกเสนอชื่อ โดยเขียนหมายเลขประจำตัวตามลำดับให้ครบตามจำนวนผู้ที่ถูกเสนอชื่อ หากตกลงกันไม่ได้ให้ประธานที่ประชุมจับสลากว่าผู้ใดจะเป็นผู้จับสลากก่อนหลัง

ให้ประธานที่ประชุมประกาศหมายเลขประจำตัวของผู้ที่ถูกเสนอชื่อตามลำดับหมายเลข

ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลงคะแนนเลือกผู้ที่ถูกเสนอชื่อ โดยวิธีเขียนหมายเลขประจำตัวผู้ที่ถูกเสนอชื่อลงในบัตรสลาก ชนิด สี และขนาดอย่างเดียวกัน ใส่ซอง แล้วนำซองใส่ลงในหีบที่จัดไว้ด้วยตนเอง ต่อหน้าประธานที่ประชุม

วิธีการเสนอชื่อและการรับรองตามวรรคหนึ่งให้นำความในข้อ ๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ประธานที่ประชุมเชิญสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าสองคนช่วยตรวจนับคะแนน

วิธีจับสลากตามวรรคหนึ่งให้ประธานที่ประชุมดำเนินการให้ผู้ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันตกลงกันเสียก่อนว่า จะให้ผู้ใดเป็นผู้จับสลากก่อนหลัง หากตกลงกันไม่ได้ให้ประธานที่ประชุมจับสลากว่าผู้ใดจะเป็นผู้จับสลากก่อนหลัง แล้วให้จัดทำบัตรสลาก ชนิด สี และขนาดอย่างเดียวกันตามจำนวนเท่ากับ

และข้อ ๘^{๖๓} ในการเลือกเลขานุการสภาท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้นำวิธีการเลือกประธานสภาท้องถิ่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น กำหนดแต่เพียงว่าให้สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งตนเห็นว่าสมควรให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาท้องถิ่น ดังนั้น ในการเลือกเลขานุการสภาท้องถิ่นก็เพียงแต่ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนเสนอชื่อปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเลขานุการสภาท้องถิ่น มิได้กำหนดว่าต้องให้เสนอเป็นญาติต่อสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด และเมื่อไม่มีระเบียบกำหนดไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของเลขานุการสภาท้องถิ่นต้องดำเนินการอย่างไร จึงต้องนำวิธีการในการแต่งตั้งเลขานุการสภาท้องถิ่นมาใช้สำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งโดยอนุโลม โดยการถอดถอนเลขานุการสภาท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งนั้นสมาชิกของสภาท้องถิ่นจะต้องลงมติถอดถอนด้วยมติเสียงข้างมาก ส่วนจะมีการอภิปรายของสมาชิกของสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับพฤติกรรมของเลขานุการสภาท้องถิ่นหรือไม่ ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ เพราะในการประชุมสภาไม่มีข้อบังคับที่กำหนดให้สมาชิกสภาต้องอภิปรายก่อนลงมติ^{๖๔}

จำนวนผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากัน โดยเขียนข้อความว่า “ได้รับเลือกเป็นประธานสภาท้องถิ่น” เพียงบัตรเดียว นอกนั้นเขียนข้อความว่า “ไม่ได้รับเลือกเป็นประธานสภาท้องถิ่น”

ข้อ ๑๑ เมื่อมีประธานสภาท้องถิ่นแล้ว ให้สภาท้องถิ่นเลือกรองประธานสภาท้องถิ่น เลขานุการสภาท้องถิ่น และให้ประธานสภาท้องถิ่นนำปรึกษาในที่ประชุมเกี่ยวกับการประชุมสมัยสามัญ ดังนี้

(๑) สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีของแต่ละสมัย และวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกของปีถัดไป

(๒) สำหรับเทศบาล ให้สภาเทศบาลกำหนดว่าการประชุมสมัยสามัญประจำปีแต่ละสมัยในปีนั้นจะเริ่มเมื่อใด แต่ละสมัยในปีนั้นมีกำหนดกี่วัน กับให้กำหนดวันเริ่มประชุมสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกของปีถัดไปและมีกำหนดกี่วัน

(๓) สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดว่าปีนั้นจะมีสมัยประชุมสามัญประจำปีกี่สมัย แต่ละสมัยในปีนั้นจะเริ่มเมื่อใด แต่ละสมัยในปีนั้นมีกำหนดกี่วัน กับให้กำหนดวันเริ่มประชุมสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกของปีถัดไปและมีกำหนดกี่วัน

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๓ วิธีเลือกเลขานุการสภาท้องถิ่น ให้นำความในข้อ ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๓/๒๕๖๕

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ

๔.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ กรณีมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๓๘/๒๕๖๕)

ในการพิจารณาอนุญาตสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ พ.ศ. ๒๕๓๗ มีผลใช้บังคับต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธี และเรื่องการแจ้งและการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยข้อ ๕ ของประกาศดังกล่าวกำหนดไว้ประการหนึ่งว่า การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรตามวัตถุประสงค์ เมื่อพยานหลักฐานฟังได้ว่า นาย ว. มิได้ใช้อาคารที่ปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพประมงตามวิถีชุมชนดั้งเดิมตามที่นาย ว. กล่าวอ้าง แต่ใช้อาคารดังกล่าวเพื่อการประกอบธุรกิจเป็นที่พักให้เช่าเป็นรายวัน การอนุญาตให้นาย ว. ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการอนุญาตที่เกินกว่าความจำเป็นและสมควรตามวัตถุประสงค์ อันเป็นการพิจารณาอนุญาตที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจไม่อนุญาตให้นาย ว. ปลูกสร้างอาคารพิพาทล่วงล้ำลงไปในทะเลจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปคดี : นาย ว. เป็นเจ้าของและเป็นผู้ครอบครองอาคารประเภทรีสอร์ตซึ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลงไปในทะเลทางทิศตะวันออกของเกาะล้านโดยไม่ได้รับอนุญาต ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ นาย ว. ได้ยื่นแบบแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพื่อขออนุญาตต่อผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาตามมาตรา ๑๘^{๖๕} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๖๕} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๘ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่สร้างอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้แจ้งให้เจ้าท่า

ในระหว่างการพิจารณาได้มีประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ เรื่อง การบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชนในกรณีปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาพิจารณาคำขอของนาย ว. แล้วมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งผลการพิจารณาว่าอาคารของนาย ว. ไม่เข้าข่ายตามประเภทของอาคารและสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่พึงอนุญาตได้ จึงไม่สามารถพิจารณาอนุญาตให้นาย ว. ปลูกสร้างอาคารลุกล้ำลำแม่น้ำได้ และมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งให้นาย ว. รื้อถอนอาคารออกไปจากทะเลภายในระยะเวลา ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่นาย ว. ได้รับหนังสือ นาย ว. ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ นาย ว. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นาย ว. กล่าวอ้างว่าอาคารของนาย ว. ได้สร้างขึ้นก่อน พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงเป็นอาคารที่สร้างอยู่ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) มีผลใช้บังคับ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาจึงต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้นาย ว. ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำตามหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแจ้งและการพิจารณาอนุญาต

ทราบถึงการฝ่าฝืนหรือการปลูกสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตดังกล่าว ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่งเป็นกรณีที่สามารถปฏิบัติตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาทแล้วเจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ได้ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของมาตรา ๑๑๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

ในกรณีที่ไม่มีกรแจ้งภายในกำหนดหรือไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้เจ้าท่าดำเนินการตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องมีคำสั่งเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง อีก

ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยข้อ ๕ (๒) ของประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำไว้ประการหนึ่งว่าการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรตามวัตถุประสงค์ ซึ่งนาย ว. ได้ยื่นแบบแจ้งการฝ่าฝืนปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ระบุสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ดังนี้ (๑) อาคารห้องพัก ๑๘ หลัง (บ้านริมน้ำ) ขนาดกว้าง ๔๐ เมตร ยาว ๓๕ เมตร พื้นที่ ๑,๔๐๐ ตารางเมตร (๒) ไม่ระบุประเภทอาคาร ขนาดกว้าง ๑๕ เมตร ยาว ๓๖ เมตร พื้นที่ ๕๔๐ ตารางเมตร รวมพื้นที่ ๑,๙๔๐ ตารางเมตร และปรากฏรายละเอียดตามหลักฐานใบเสร็จรับเงินชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๖๐ ที่นาย ว. ยื่นชำระภาษีระบุว่า เป็นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประเภทห้องพักรายวัน พยานหลักฐานจึงฟังได้ว่า นาย ว. มิได้ใช้อาคารที่ปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพประมงตามวิถีสุมชนดั้งเดิมตามที่นาย ว. กล่าวอ้าง แต่นาย ว. ได้ใช้อาคารดังกล่าวเพื่อประกอบธุรกิจเป็นที่พักให้เช่าเป็นรายวัน การอนุญาตให้นาย ว. ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการอนุญาตที่เกินกว่าความจำเป็นและสมควรตามวัตถุประสงค์ อันเป็นการพิจารณาอนุญาตที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้อ ๕ (๒) ของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแจ้งและการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ไม่อนุญาตให้นาย ว. ปลูกสร้างอาคารพิพาทล่วงล้ำลงไปในทะเลทางทิศตะวันออกของเกาะล้าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่ออาคารพิพาทของนาย ว. ไม่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ นาย ว. จึงเป็นผู้กระทำฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๖๖} **พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕**

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

การเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๔๓๕ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้นาย ว. รือถอนอาคารพิพาทให้ออกไปจากทะเลทิศตะวันออกของเกาะล้านได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขามีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ให้นาย ว. รือถอนอาคารดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคได้มีคำวินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์ของนาย ว. โดยรับฟังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเช่นเดียวกับผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ กรณีมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ในประการที่สำคัญว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ มีผลเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำโดยฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ในวันที่คำสั่งดังกล่าวใช้บังคับแจ้งให้เจ้าท่าทราบถึงการฝ่าฝืน เมื่อแจ้งแล้วจะได้รับการยกเว้นโทษทางอาญาและโทษปรับทางปกครอง ส่วนสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำตามที่แจ้งนั้นจะได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต

^{๖๗} **พระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐**

มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้อง ภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดให้เจ้าท่าปิดคำสั่งดังกล่าวไว้ ณ อาคาร หรือสิ่งอื่นใดนั้น

ให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่สร้างอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับตามข้อ ๗ (๔)^{๖๘} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

๔.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปรับสภาพพื้นที่ที่เอกชนปลูกสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำคลองให้กลับเป็นสภาพเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖๓/๒๕๖๕)

แม้ปัจจุบันคลองสาธารณะ (คลองขวาง) ไม่ได้มีการใช้เพื่อการสัญจรทางเรือ แต่คลองดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นลำคลอง นายกองค้การบริหารส่วนตำบล บ. ซึ่งเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็น “เจ้าท่า” จึงมีหน้าที่ดูแลรักษาคลองขวางซึ่งเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ มิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก่ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนร่องน้ำทางเดินเรือ ลำคลองเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนเจ้าท่าจึงมีอำนาจหน้าที่สั่งให้ดำเนินการแก้ไขได้ แต่การแก้ไขหรือปรับพื้นที่ของคลองต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การสั่งให้นำดินที่ขุดออกไปจากการปรับพื้นที่คลองกลับมาถมในคลองตามเดิม จึงไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

สรุปคดี : บริษัท บ. ได้ถมดินเพื่อปลูกสร้างบ้านพักคนงานรูก้ำเข้าไปในคลองสาธารณะประโยชน์ (คลองขวาง) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่านายกองค้การบริหารส่วนตำบล บ. จึงได้มีคำสั่งให้บริษัท บ. รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รูก้ำคลองขวางให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง บริษัท บ. จึงมีหนังสือถึงหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๒ สาขานนทบุรี เพื่อขออนุญาตขุดดินออกจากคลองขวางและปรับพื้นที่ให้อยู่ในสภาพเดิม หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๒ สาขานนทบุรี

^{๖๘} อ้างไว้ เจริญธรรมที่ ๗๕

ได้มีหนังสือสั่งให้บริษัท บ. รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำเข้าไปในคลองขวาง โดยปรับสภาพพื้นที่ให้เป็นไปตามสภาพเดิมของคลองขวางให้แล้วเสร็จภายใน ๓๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งพร้อมกับส่งแผนที่แสดงบริเวณขอบเขตและระยะที่ต้องทำการขุดดิน ให้บริษัท บ. ดำเนินการปรับสภาพพื้นที่คลองขวางให้ถูกต้อง บริษัท บ. จึงได้ทำการ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขุดดินออกจากคลองขวางและปรับพื้นที่ให้อยู่ในสภาพเดิม แต่องค์การบริหารส่วนตำบล บ. และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล บ. เห็นว่า บริษัท บ. ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามคำสั่งเนื่องจากให้บริษัท บ. รื้อถอนเฉพาะสิ่งปลูกสร้างออกไปเท่านั้น มิได้สั่งให้ขุดดินออกจากคลองขวางแต่อย่างใด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล บ. จึงได้สั่งให้ บริษัท บ. ดำเนินการปรับสภาพพื้นที่ดินบริเวณคลองขวางให้เป็นไปตามสภาพที่ต้นเขิน ดังเดิม บริษัท บ. จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นายกองค์การบริหารส่วนตำบล บ. เห็นว่า คำอุทธรณ์ของบริษัท บ. ไม่มีเหตุผลและไม่สามารถรับฟังได้ บริษัท บ. จึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล บ. สั่งให้ บริษัท บ. ดำเนินการปรับสภาพพื้นที่ดินบริเวณคลองขวางให้เป็นไปตามสภาพที่ต้นเขินดังเดิม ภายหลังจากที่บริษัท บ. ได้ขุดดินออกจากคลองและปรับพื้นที่ให้มีสภาพเป็นคลองดังเดิมแล้ว เป็นการสั่งให้บริษัท บ. นำดินที่ขุดออกไปแล้วกลับมาถมคลองเพื่อให้ต้นเขินเช่นเดิม อันเป็นการออกคำสั่งให้บริษัท บ. ทำด้วยประการใด ๆ ให้คลองเกิดการต้นเขิน และเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ การออกคำสั่งดังกล่าวของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล บ. จึงไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในฐานะ “เจ้าท่า” ในการดูแลรักษาคลองขวาง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง^{๖๙} มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง^{๗๐} มาตรา ๑๑๙^{๗๑} และมาตรา ๑๒๐^{๗๒}

^{๖๙} อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๖๖

^{๗๐-๗๒} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้อง ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอม ให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปรับสภาพพื้นที่ที่เอกชนปลูกสิ่งก่อสร้างรุกล้ำลำคลอง (คลองขวาง) ให้กลับเป็นสภาพเดิมว่า แม้ปัจจุบันคลองสาธารณะประโยชน์ (คลองขวาง) ไม่ได้มีการใช้สัญจรทางเรือ แต่คลองดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นทางน้ำสาธารณะ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล บ. ในฐานะ “เจ้าท่า” จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคลองขวางซึ่งเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน มิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของลำคลอง รวมทั้งมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน ดิน ทราย ลงในลำคลอง อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตลอดจนมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดิน โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า เมื่อมีการฝ่าฝืนจึงต้องมีคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขให้กลับอยู่ในสภาพเดิม ทั้งนี้ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยมุ่งประสงค์คุ้มครองประชาชนที่ต้องอาศัยใช้ประโยชน์จากคลองสาธารณะไม่ว่าจะในทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้นำดิน

มาตรา ๑๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทรายดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดินแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทและให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว

ที่ขุดออกจากคลองไปแล้วนำกลับมาถมคลองคืนเพื่อให้คืนเงินเช่นเดิม จึงไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

๔.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งล้าลำแม่น้ำ กรณีก่อสร้างเขื่อนกันน้ำเขาะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๕/๒๕๖๕)

การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งล้าลำแม่น้ำจะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรเฉพาะตามวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่งล้าลำแม่น้ำนั้น และลักษณะหรือสภาพของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่งล้าลำแม่น้ำต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การก่อสร้างเขื่อนกันน้ำเขาะ (จุดกับลรต) จึงไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยและไม่อยู่ในหลักการพิจารณาอนุญาตได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

สรุปคดี : เทศบาลและนายกเทศมนตรีได้ปลูกสร้างสิ่งล่งล้าลำน้ำลงในคลองสาธารณะประโยชน์ (คลองนา) ขนาดกว้างประมาณ ๒.๕๐ เมตร ยาวประมาณ ๒๕.๙๐ เมตร รวมเป็นพื้นที่ประมาณ ๖๔.๗๕ ตารางเมตร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ให้นายกเทศมนตรีรื้อถอนเขื่อนป้องกันน้ำเขาะออกไปจากคลองสาธารณะประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับจากวันที่ได้รับคำสั่ง เทศบาลและนายกเทศมนตรีจึงได้อุทธรณ์ไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง และไม่ระบุเหตุผลอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิพาทและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ และคลองสาธารณะประโยชน์ (คลองนา) เป็นคลองสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของอำเภอ เทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่คลองดังกล่าวเกิดจากเจ้าของที่ดินจ้างคนงานขุดคลองขึ้นเพื่อนำน้ำจากคลองทวิวัฒนาเข้าไปทำนา มีขนาดความกว้างประมาณ ๒ เมตร มีใช้คลองเกิดขึ้นตามธรรมชาติที่ใช้เป็นทางสัญจรขนส่งสินค้าแต่อย่างใด และคลองดังกล่าวปัจจุบันมีสิ่งกีดขวางทางเดินเรือเป็นเหตุให้เรือไม่สามารถแล่นในน้ำหรือใช้สัญจรไปมาได้ เช่น เส้าไฟฟ้า การก่อสร้างสะพาน

คอนกรีตเสริมเหล็ก สะพานไม้ข้ามคลอง เฝิงพักอาศัย เฝิงเก็บของ เป็นต้น คลองดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจการดูแลรักษาของกรมเจ้าท่า ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา พิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้อำนวยการ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค ซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการต่อไป ซึ่งผู้อำนวยการ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ เทศบาลและนายกเทศมนตรีจึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งรื้อถอนเขื่อนป้องกันน้ำเซาะ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค ต่อมา ผู้อำนวยการ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค และอธิบดีกรมเจ้าท่า ได้ฟ้องแย้งมาในคำให้การ โดยมีคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เทศบาลและนายกเทศมนตรี รื้อถอนเขื่อนป้องกันน้ำเซาะที่ปลูกสร้างล่งล้าลงไปใต้อาคารประโยชน์ (คลองนา) ออกไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เทศบาลและนายกเทศมนตรีก่อสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะ (จุดกลับรถ) ขนาดกว้างประมาณ ๒.๕๐ เมตร ยาวประมาณ ๒๕.๗๐ เมตร รวมเป็นพื้นที่ ประมาณ ๔.๗๕ ตารางเมตร ล่งล้าเข้าไปในคลองสาธารณประโยชน์ (คลองนา) โดยไม่ยื่นขออนุญาตจากเจ้าท่า อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗^{๗๓} แห่งพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการ เดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นไปตามที่ศาลปกครองชั้นต้น ได้วินิจฉัยในเบื้องต้นแล้วว่า^{๗๔} คำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา

^{๗๓} อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๖๖

^{๗๔} คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๕๑๒/๒๕๖๓ เดิมบริเวณที่พิพาทเป็นทุ่งนาว่าง ไม่มี คลองสาธารณะ ต่อมา ชาวบ้านเข้ามาทำเกษตรกรรมและปลูกบ้านเรือนอาศัย จึงมีการขุดคลองพิพาทขึ้น ยาวไปบรรจบคลองทวีวัฒนาและเชื่อมต่อไปออกทางดอนหวาย กว้างประมาณ ๒ เมตร ฝั่งซ้ายมีทางเดิน ที่ชาวบ้านใช้เดินไปตลอดข้างคลองดังกล่าว เพื่อนำน้ำจากคลองทวีวัฒนาเข้ามาทำนาและใช้คลองดังกล่าว ในการสัญจร เมื่อทายาทของเจ้าของที่ดินได้รับมรดกที่ดินบริเวณดังกล่าว ได้มีการกันที่พิพาทดังกล่าว เป็นคลองสาธารณประโยชน์ ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ได้ตรวจสอบโฉนดที่ดินและระวางแผนที่แล้ว พบว่า คลองสาธารณประโยชน์ปรากฏอยู่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังนั้น คลองดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นคลอง สาธารณประโยชน์ ซึ่งถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยอยู่ในความดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกเทศมนตรีจึงมีอำนาจ หน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันคลองพิพาทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ทางปกครองใดในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางน้ำสาธารณะหรือคลองพิพาทในคดีนี้ มิได้พิจารณา เฉพาะกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ให้นายกเทศมนตรีร้อยดอนเขื่อนกันน้ำเซาะดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อำนวยการสำนักงาน เจ้าท่าภูมิภาค ตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๙ ที่เห็นพ้องด้วยกับผู้อำนวยการ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา โดยวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน สำหรับกรณีที่เทศบาลและนายกเทศมนตรีอ้างว่า การสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะที่มีจุดสับเปลี่ยน การเดินทางออกจากแนวเขื่อนเข้าไปในลำคลองนั้นไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันคลองสาธารณะ (คลองนา) ไม่ได้มีการใช้เพื่อการสัญจรทางเรือ และประชาชนไม่ได้ใช้เพื่ออุปโภคบริโภคในครัวเรือนแล้ว อีกทั้ง โครงการก่อสร้างเขื่อน กันน้ำเซาะดังกล่าวถือเป็นภารกิจของเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกันกับ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ และนายกเทศมนตรี ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายในแผนงานโครงการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชน เห็นว่า เทศบาลและนายกเทศมนตรีจะนำเหตุดังกล่าวเป็นข้ออ้างเพื่อทำการ ปลุกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ โดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตหาได้ไม่ เทศบาลและนายกเทศมนตรี ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ

ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๒๐ บัญญัติให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย และห้ามมิให้ผู้ใด ขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งปัจจุบันเจ้าท่า หมายถึง อธิบดีกรมเจ้าท่า ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นกรมเจ้าท่า พ.ศ. ๒๕๕๒ แม้ปัจจุบันคลองสาธารณะดังกล่าวไม่ได้มีการใช้เพื่อการสัญจรทางเรือ แต่คลองดังกล่าวยังคงมีสภาพ เป็นลำคลองอยู่ยังไม่พ้นสภาพเป็นทางน้ำ อธิบดีกรมเจ้าท่าจึงมีหน้าที่ดูแล รักษาลำคลองพิพาทด้วย และห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงลำคลอง และห้ามมิให้ ผู้ใดปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของลำคลอง อันเป็นทางสัญจร ของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า เมื่อเทศบาลก่อสร้าง เขื่อนกันน้ำเซาะ (จุดกลับรถ) ล่วงล้ำเข้าไปในคลองสาธารณะประโยชน์ (คลองนา) ที่เป็นมูลคดีพิพาท โดยไม่ยื่นขออนุญาตจากอธิบดีกรมเจ้าท่าอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา มีคำสั่งให้ นายกเทศมนตรีร้อยดอนเขื่อนกันน้ำเซาะ ที่สร้างลงไปจากคลองสาธารณะประโยชน์ (คลองนา) ตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ เสียก่อน จึงจะทำการปลูกสร้างได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งลำแม่น้ำ กรณีก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำเขาะว่า แม้ปัจจุบันคลองสาธารณะ (คลองนา) ไม่ได้มีการใช้เพื่อการสัญจรทางเรือ แต่คลองดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นลำคลอง อธิบดีกรมเจ้าท่าจึงมีหน้าที่ดูแลรักษาลำคลองพิพาทด้วย และห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงลำคลอง และห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่งลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชน โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตตามข้อ ๗^{๗๕} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งลำแม่น้ำให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น และสมควรเฉพาะตามวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่งลำแม่น้ำนั้น

^{๗๕} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖

ข้อ ๗ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่งลำแม่น้ำมีดังต่อไปนี้

(๑) ลักษณะหรือสภาพของอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่งลำแม่น้ำต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่งลำแม่น้ำที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ต้องมีลักษณะของอาคารและการล่งลำที่พึงอนุญาตได้ตามข้อ ๔ และข้อ ๕

(๓) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่งลำแม่น้ำที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีประกาศของกรมเจ้าท่าห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่งลำแม่น้ำ ประกาศดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๔) การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งลำแม่น้ำ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรเฉพาะตามวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่งลำแม่น้ำนั้น

(๕) การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งลำแม่น้ำ ต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

และลักษณะหรือสภาพของอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แม้เทศบาลและนายกเทศมนตรีอ้างว่า การสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะที่มีจุดสับเปลี่ยนการเดินรถยื่นออกจากแนวเขื่อนเข้าไปในลำคลองนั้นไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันคลองสาธารณะ (คลองนา) ไม่ได้มีการใช้เพื่อการสัญจรทางเรือและประชาชนไม่ได้ใช้เพื่ออุปโภคบริโภคในครัวเรือนแล้ว อีกทั้ง โครงการก่อสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะดังกล่าว ถือเป็นภารกิจของเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกันกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ และนายกเทศมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายในแผนงานโครงการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนก็ตาม แต่เทศบาลและนายกเทศมนตรีจะนำเหตุดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างเพื่อทำการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ โดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตหาได้ไม่ เทศบาลและนายกเทศมนตรีต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าเสียก่อน จึงจะทำการปลูกสร้างได้

๔.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าท่าในการออกคำสั่งให้เรือถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑๑๓/๒๕๖๕)

บุคคลผู้เป็นเจ้าของทำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มิได้หมายถึงอธิบดีกรมเจ้าท่าเพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าด้วย ซึ่งถือเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่อธิบดีกรมเจ้าท่าเห็นสมควรเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะเจ้าท่า มิใช่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทน ดังนั้น ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าท่าจึงสามารถออกคำสั่งให้บุคคลใดเรือถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบอันเกี่ยวกับการมอบอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่าแต่อย่างใด

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๑๙/๒ และสิ่งปลูกสร้างอื่นในบริเวณเดียวกัน และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เข้าอยู่อาศัยและเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้าน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นเรื่องต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เพื่อขออนุญาตซ่อมแซมบ้านหลังดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบล ก. จึงมีหนังสือให้ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาพิจารณา ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา

ได้มีหนังสือแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ว่า บ้านหลังดังกล่าวเป็นบ้านพักอาศัยที่สามารถอนุญาตให้ซ่อมแซมได้ ทั้งนี้ การซ่อมแซมต้องอยู่ในขอบเขตเดิมและใช้วัสดุประเภทชนิดเดิม ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมออก แล้วทำการปลูกสร้างใหม่อันเป็นการกระทำผิดฐานปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในน้ำ เหนือน้ำ ของลำคลอง โดยไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗^{๗๖} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดออกไปภายใน ๓๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่รื้อถอน จึงมีการดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และพนักงานอัยการจังหวัดได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดในความผิดฐานดังกล่าว ซึ่งศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตาม มาตรา ๒๙๗ วรรคหนึ่ง^{๗๗} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยรอกการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด ๒ ปี และคดีถึงที่สุดแล้ว ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดออกไปจากคลองภายใน ๔๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคมีมติวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ฟ้องแย้งมาในคำให้การเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำทั้งหมด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

^{๗๖} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๖๖

^{๗๗} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๙๗ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๓^{๗๘} บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ ... “เจ้าท่า” หมายความว่า อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชย์นาวี หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีมอบหมาย... และพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี เป็นกรมเจ้าท่า จากบทบัญญัติดังกล่าวเจ้าท่าจึงมิได้หมายถึงอธิบดีกรมเจ้าท่าเพียงบุคคลเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าด้วย ซึ่งการมอบหมายดังกล่าว มิใช่การมอบอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า แต่เป็นการแต่งตั้งบุคคลที่อธิบดีกรมเจ้าท่า เห็นสมควรเป็นผู้ใช้อำนาจเจ้าท่า เมื่อกรณีนี้อธิบดีกรมเจ้าท่าได้มีคำสั่งมอบหมายให้ เจ้าท่าภูมิภาคสาขา เป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งรวมถึงให้มีอำนาจ ตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ^{๗๙} เฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตน ผู้อำนวยการ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา จึงเป็นเจ้าท่า และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงาน เจ้าท่าภูมิภาคสาขา ย่อมเป็นการกระทำในฐานะที่ตนเป็นเจ้าท่า มิใช่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทน อธิบดีกรมเจ้าท่า เมื่อเจ้าท่าได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ลวงล้ำคลอง จึงเป็นการกระทำ โดยมีอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ แม้จะมีคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องลงนามโดยกำกับข้อความ “รับมอบอำนาจ” ไว้ข้างหน้าคำว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่า” นั้น ก็เป็นเพียงกรณีที่เอกสารต่าง ๆ จะต้องลงนามโดยอธิบดีกรมเจ้าท่า และอธิบดีกรมเจ้าท่าได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคเป็นผู้ลงนามแทน ซึ่งมีกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาลงนามในฐานะที่ตนเป็นเจ้าท่า เพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างลวงล้ำลำแม่น้ำ ผู้อำนวยการสำนักงาน เจ้าท่าภูมิภาคสาขา จึงไม่ต้องระบุข้อความดังกล่าวไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ แม้ผู้อำนวยการ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาได้เคยพิจารณาเห็นควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสามารถ ซ่อมแซมบ้านได้ก็ตาม แต่การอนุญาตให้ซ่อมแซมนั้นเป็นเพียงการผ่อนปรนการบังคับใช้

^{๗๘} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

“เจ้าท่า” หมายความว่า อธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย

๑.ล.๑

๑.ล.๑

^{๗๙} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๖๗

กฎหมาย โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่อาศัยในบ้านได้ต่อไปเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งบ้านและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวยังเป็นสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าอยู่ อีกทั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เคยถูกดำเนินคดีอาญาซึ่งศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาว่ามีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๒๙๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะได้รับโทษตามคำพิพากษาศรบกแล้ว ก็มีได้ทำให้สิ่งปลูกสร้างที่ปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำโดยฝ่าฝืนกฎหมายกลายเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกสร้างขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงไม่รู้ถอนบ้านและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว จึงเป็นกรณีตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าท่าในการออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำ ดังนี้ การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำคลองภายใน ๔๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยของผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน และโดยที่คลองเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การฟ้องคดีเพื่อบังคับให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปที่จะได้เข้าใช้สอยสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การฟ้องแย้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การฟ้องแย้งคดีนี้จึงไม่ขาดอายุความ

^{๕๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งของเจ้าท่าที่ให้คุณคุณได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำ ตามมาตรา ๑๘๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ว่า การใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งมีฐานะเป็นเจ้าท่าตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้เป็นเจ้าท่าในกรณีนี้มีใช่อธิบดีกรมเจ้าท่าเท่านั้น แต่อาจเป็นบุคคลที่อธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าท่า บุคคลดังกล่าวย่อมมีอำนาจปฏิบัติการใด ๆ ในฐานะเจ้าท่าได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ หากใช้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่าไม่โดยการปฏิบัติราชการแทนนั้นจะเป็นกรณีการ “มอบอำนาจ” ที่ให้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน และผู้รับมอบอำนาจจะกระทำการได้เฉพาะในขอบอำนาจที่ได้รับมอบ แต่การมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ มิใช่การมอบอำนาจตามที่กำหนดในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หากแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะ โดยบุคคลผู้รับมอบหมายย่อมมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายฉบับนั้นให้อำนาจไว้ในฐานะที่เป็นอำนาจของตนเอง อีกทั้งยังสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้ด้วยตนเองภายใต้ขอบเขตหรือกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น และอาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้อีกเช่นกัน^{๑๒} ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จ

^{๑๑} **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔**

มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} นกนันทน์ จันทราชโลธร, ‘หมายเหตุท้ายความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔’ (๒๕๖๔) ๒ วารสารกฎหมายปกครอง, ๓๓.

ที่ ๒๗/๒๕๓๐ เรื่องเสร็จที่ ๖๙๗/๒๕๕๑ เรื่องเสร็จที่ ๕๖๕/๒๕๕๓ และเรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๕๖

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนที่ปลูกสร้างอาคาร ล่วงล้ำลำแม่น้ำ หรือการที่เอกชนได้เคยถูกดำเนินคดีอาญาฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และเอกชนนั้นได้รับโทษ ตามคำพิพากษาของศาลครบถ้วนแล้ว บ้านและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวยังคงเป็นสิ่งปลูกสร้าง ล่วงล้ำลำแม่น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าอยู่ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เจ้าท่าจึงยังคงมีอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่จะมีคำสั่งแจ้งให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างนั้นรื้อถอนหรือแก้ไขให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้อง ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่ศาลจะสั่ง เป็นอย่างอื่นได้ นอกจากนี้ หากเจ้าท่าประสงค์จะฟ้องคดีเพื่อบังคับให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูก สร้างที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำดังกล่าว อาจยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ หากแม่น้ำที่ถูกล่วงล้ำเป็นแม่น้ำ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียด หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุในการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีจัดหาและติดตั้งระบบ โทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๑/๒๕๖๕)

การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุอุปกรณ์ประเภทกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) เพื่อนำมาใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อกล้องโทรทัศน์วงจรปิด ที่ต้องการซื้อและจ้างติดตั้งยังไม่มีประกาศกำหนดให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและไม่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรม การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงสามารถกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะ ของกล้องโทรทัศน์วงจรปิดได้ตามความเหมาะสมและตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ แก่ทางราชการ แต่ทั้งนี้การกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่มีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิต หรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันได้

ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง (๑)^{๘๓} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

สรุปคดี : การรถไฟแห่งประเทศไทยมีโครงการจัดหาและติดตั้งระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) พร้อมอุปกรณ์เพื่อใช้ในกิจการ จึงได้ออกประกาศร่างขอบเขตของงาน (TOR) เพื่อประกวดราคาจ้าง โดยกำหนดคุณสมบัติของอุปกรณ์กล้องโทรทัศน์วงจรปิด IP แบบมุมมอง ๓๖๐ องศา และชนิด Day/Night แบบมี Infrared ว่าอุปกรณ์ที่เสนอจะต้องเป็นผลิตภัณฑ์ภายใต้เครื่องหมายการค้าของผู้ผลิตจากประเทศในโซนอเมริกาเหนือ หรือโซนยุโรป หรือประเทศญี่ปุ่น บริษัท ย. เห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการกีดกันผลิตภัณฑ์ในประเทศไทย และขัดกับระเบียบต่าง ๆ จึงแจ้งประธานกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาเพื่อแก้ไขข้อกำหนดดังกล่าว แต่การรถไฟแห่งประเทศไทยยังคงกำหนดร่างขอบเขตของงานเช่นเดิม บริษัท ย. จึงได้ยื่นเอกสารเข้าประกวดราคา แต่ไม่ผ่านการคัดเลือก จึงอุทธรณ์ผลการคัดเลือกต่อผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าคำอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น บริษัท ย. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยกำหนดคุณสมบัติของอุปกรณ์กล้องโทรทัศน์วงจรปิดไว้ในข้อกำหนดของผู้ว่าจ้างว่า อุปกรณ์ที่เสนอจะต้องเป็นผลิตภัณฑ์ภายใต้เครื่องหมายการค้าของผู้ผลิตจากประเทศในโซนอเมริกาเหนือ หรือโซนยุโรป หรือประเทศญี่ปุ่น เท่ากับเป็นการกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของกล้องโทรทัศน์วงจรปิด อันมีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายกล้องโทรทัศน์วงจรปิดที่ผลิตในประเทศไทยสามารถเข้าแข่งขันกันในการเสนอราคา ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจึงขัดต่อข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบ

^{๘๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๖ ให้ส่วนราชการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทย ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) ห้ามกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะ ซึ่งอาจมีผลกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันกันในการเสนอราคากับทางราชการ

สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๕^{๘๔} ของระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่การรถไฟแห่งประเทศไทย ออกประกาศและกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายหลักเกณฑ์การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของการจัดซื้อพัสดุอุปกรณ์เพื่อใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า นอกจากจะกำหนดคุณลักษณะให้เป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการแล้วยังต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตสินค้าในประเทศได้เข้าร่วมเสนอราคาได้ด้วย

๖. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖๖/๒๕๖๕)

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีความประสงค์เปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรให้มีคุณภาพและเป็นมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ การเปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตแต่ไม่สามารถทำให้นักศึกษาซึ่งสำเร็จการศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวมีคุณสมบัติไปสมัครทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ได้ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อนักศึกษาดังกล่าว

^{๘๔} ระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๕ การจ้างให้ส่วนงานส่งเสริมกิจการของคนไทยและส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศที่ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไทย โดยถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือฉบับล่าสุด ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยอนุโลม

สรุปคดี : สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. ได้เปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต (หลักสูตร ๔ ปี) เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๗ จากนั้นได้เปิดรับนักศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าวตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๘ เป็นต้นมา และสภาการพยาบาลได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๙ รับรองสถาบันการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๙ และแจ้งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. เสนอรายงานการประเมินตนเองต่อสภาการพยาบาลเพื่อการตรวจเยี่ยมทุกปีจนกว่าจะมีนักศึกษาสำเร็จการศึกษา นางสาว ว. กับพวก ได้สมัครเข้าเป็นนักศึกษาตามหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต (หลักสูตร ๔ ปี) ในปีการศึกษา ๒๕๔๙ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ สภาการพยาบาลได้มาตรวจเยี่ยมสถาบันการศึกษา พร้อมทั้งแจ้งให้ปรับปรุงเกี่ยวกับเรื่องอาจารย์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๒ สภาการพยาบาลได้เข้ามาตรวจเยี่ยมอีกครั้ง และได้พิจารณา มีมติไม่รับรองสถาบันการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ และปีการศึกษา ๒๕๕๑ เนื่องจากไม่ผ่านเกณฑ์ตามข้อ ๙^{๘๕} และข้อ ๒๘^{๘๖} ของข้อบังคับของสภาการพยาบาล ว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับรองสถาบันการศึกษาวិชาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ นางสาว ว. กับพวก ได้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แต่ไม่สามารถสมัครทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์กับสภาการพยาบาลได้ เนื่องจากในการสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาวิชาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่เป็นสถาบันใหม่ต้องศึกษาในสถาบันการศึกษาที่สภาการพยาบาลให้การรับรองครบทั้ง ๔ ปีการศึกษา ผู้สำเร็จการศึกษาจึงจะมีสิทธิสมัครทดสอบความรู้ได้ ต่อมา นางสาว ว. กับพวก

^{๘๕-๘๖} **ข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับรองสถาบันการศึกษา
วิชาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๐**

ข้อ ๙ สถาบันการศึกษาต้องมีการเรียนการสอน โดยจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรที่ได้ผ่านความเห็นชอบ หรือที่ได้รับการรับรองจากสภาการพยาบาล ตามข้อบังคับว่าด้วยการนั้นอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ อาทิ มีแผนการจัดการเรียนการสอนตลอดหลักสูตร ประมวลรายวิชา แผนการสอน รูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่หลากหลาย มีการวัดและประเมินผลการเรียนการสอนอย่างเป็นระบบและได้มาตรฐานมีความพร้อมในด้านหลักสูตร ผู้สอน ผู้เรียน และปัจจัยเกื้อหนุนการจัดการศึกษา

ข้อ ๒๘ หลักสูตรที่สถาบันการศึกษาใช้ในการจัดการเรียนการสอนต้องเป็นหลักสูตรที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับการรับรองจากสภาการพยาบาลแล้ว ทั้งนี้ ตามข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

ไปศึกษาหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตเพิ่มเติมที่วิทยาลัยนานาชาติอีกแห่ง เป็นระยะเวลา ๘ เดือน โดยเทียบโอนรายวิชาจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. ทั้งหมด ๑๓๘ หน่วยกิต เพื่อให้มีสิทธิสมัครทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีความประสงค์ที่จะเปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรดังกล่าวให้มีคุณภาพและเป็นมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ คือ จะต้องเสนอหลักสูตรดังกล่าวต่อสภาการพยาบาล เพื่อให้ความเห็นชอบหรือให้การรับรองหลักสูตรและจะต้องจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับรองสถาบันการศึกษาวិชาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดข้อพิพาทโดยได้รับการรับรองสถาบันการศึกษาจากสภาการพยาบาลด้วย เพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าวมีสิทธิสมัครเข้ารับการทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก)^{๘๗} แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. ไม่ได้รับการรับรองสถาบันการศึกษาจากสภาการพยาบาลและยังคงเปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตในคณะพยาบาลศาสตร์ โดยที่นางสาว ว. กับพวก ได้ลงทะเบียนเรียนหลักสูตรดังกล่าว

^{๘๗} **พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐**

มาตรา ๓๐ ผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๒๙ ต้องมีความรู้ดังนี้

(๑) ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ชั้นหนึ่ง ต้อง

(ก) ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขาการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จากสถาบันการศึกษาในประเทศไทยที่คณะกรรมการรับรองและสอบความรู้แล้ว หรือ

จนสำเร็จการศึกษาแต่ไม่สามารถสมัครทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ได้เป็นเหตุให้นางสาว ว. กับพวก ต้องไปลงทะเบียนเรียนเพิ่มเติมจากวิทยาลัยนานาชาติอีกแห่งจึงจะมีสิทธิสมัครทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ดังนั้น การที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. โดยอธิการบดีเปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต แต่ไม่สามารถทำให้นางสาว ว. กับพวก ซึ่งสำเร็จการศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวมีคุณสมบัติไปสมัครทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อนางสาว ว. กับพวก ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. ได้พยายามแก้ไขให้เป็นไปตามข้อเสนอและข้อบังคับของสภาการพยาบาลแล้ว แต่สภาการพยาบาลไม่มาตรวจเยี่ยมเพื่อรับรองสถาบันการศึกษาเป็นเรื่องที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. จะต้องไปว่ากล่าวกับสภาการพยาบาลและไม่อาจยกขึ้นปฏิเสธความรับผิดชอบที่มีต่อนางสาว ว. กับพวก ได้ ทั้งนี้ ค่าเสียหายที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก. ต้องชดใช้ให้นางสาว ว. กับพวก ประกอบไปด้วยค่าบำรุงการศึกษา ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการไปศึกษาเพิ่มเติม และค่าสูญเสียโอกาสหรือขาดรายได้ในช่วงระยะเวลาการศึกษาเพิ่มเติมที่วิทยาลัยนานาชาติอีกแห่งพร้อมดอกเบี้ยระหว่างผัดนัดตามกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต ในประการที่สำคัญว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่เปิดสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรดังกล่าวให้มีคุณภาพหากหลักสูตรที่เปิดสอนไม่ได้การรับรองจากสภาการพยาบาลจนเป็นเหตุให้นักศึกษาซึ่งสำเร็จการศึกษาในหลักสูตรที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นเปิดสอนไม่มีคุณสมบัติไปสมัครทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ เช่นนี้เป็นการกระทำละเมิดต่อนักศึกษาตามมาตรา ๔๒๐^{๘๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับค่าเสียหายที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

^{๘๘} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓๑

ต้องขดใช้ให้แก่นักศึกษา ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘^{๘๙} กรณีจากเรื่องนี้ที่นักศึกษาได้ไปศึกษาเพิ่มเติมในสถาบันอุดมศึกษาอื่นทั้งภาคทฤษฎี และฝึกงานเพื่อให้มีคุณสมบัติครบและสามารถเข้าสมัครทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียน รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ได้นั้น ได้แก่ (๑) ค่าหน่วยกิต ในการศึกษาเพิ่มเติมในสถาบันอุดมศึกษาอื่น (๒) ค่าเดินทางในระหว่างที่ศึกษาเพิ่มเติม และฝึกงาน (๓) ค่างานเอกสารต่าง ๆ ในระหว่างที่ศึกษาเพิ่มเติม (๔) ค่าห้องพัก ค่าน้ำ และค่าไฟฟ้าในระหว่างฝึกงาน และ (๕) ค่าเสียโอกาสจากการทำงานกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ต้องลาออกจากการทำงานเพื่อเข้าศึกษาเพิ่มเติม

๗. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

๗.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของ พนักงานสอบสวนอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนคดีอาญาล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๒๗/๒๕๖๕)

การปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนที่ล่าช้าเกินสมควรแก่เหตุของ พนักงานสอบสวนในกรณีที่ผู้กล่าวหาแจ้งความร้องทุกข์เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา ที่กระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้กล่าวหาย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กล่าวหา ที่ต้องเสื่อมเสียสุขภาพจิต เกิดความทุกข์ทรมานใจในการรอคอยผลการสอบสวนที่ใช้เวลา นานเกินสมควรแก่เหตุและต้องเสียเวลาในการประกอบสัมมาชีพและเสียค่าใช้จ่าย ในการร้องเรียน เพื่อเร่งรัดการสอบสวนที่ล่าช้าเกินสมควร ถือเป็นความเสียหายโดยตรง ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนที่ล่าช้าของพนักงานสอบสวน ถือเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้กล่าวหา

^{๘๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๓๘ ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควร แก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อนนั้นด้วย

สรุปคดี : เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๓ นางสาว พ. ได้กล่าวโทษร้องทุกข์ต่อร้อยตำรวจเอก ส. ให้ดำเนินคดีกับนาย ข. ในข้อหาทำร้ายร่างกายตามรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดี และร้อยตำรวจเอก ส. ได้ออกใบนำส่งนางสาว พ. ให้แพทย์ชันสูตรซึ่งแพทย์โรงพยาบาล ๒ แห่ง ได้มีความเห็นท้ายใบนำส่ง พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ได้สอบปากคำนางสาว พ. ตามบันทึกถ้อยคำให้การ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ต่อมา ร้อยตำรวจเอก ส. ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งสารวัตร ร้อยตำรวจเอก น. จึงมาปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนแทน ต่อมา นางสาว พ. มีหนังสือลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ ร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนล่าช้าของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ส. มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งนางสาว พ. ว่า ได้สั่งการให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ หากแล้วเสร็จเมื่อใดจะแจ้งให้นางสาว พ. ทราบต่อไป พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ได้ออกหมายเรียกนาย ข. ในฐานะผู้ต้องหา ๒ ครั้ง แต่ผู้ต้องหาไม่มาพบ พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. จึงยื่นคำร้องต่อศาลแขวง ส. เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขออนุญาตจับโดยศาลอนุญาต ต่อมา นางสาว พ. มีหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินคดีล่าช้าต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ โดยจเรตำรวจแห่งชาติ แทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือแจ้งนางสาว พ. ว่า ได้ส่งเรื่องร้องเรียนให้ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค พิจารณาดำเนินการและให้แจ้งผลให้นางสาว พ. ทราบโดยตรง ต่อมา วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ได้สรุปสำนวนการสอบสวนโดยเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาและผู้ก่อกับการสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการจังหวัดคดีศาลแขวง ส. แต่พนักงานอัยการแจ้งให้สอบสวนนางสาว พ. เพิ่มเติม เนื่องจากพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ไม่ได้สอบสวนนางสาว พ. ต่อหน้าสหวิชาชีพหรือบุคคลที่นางสาว พ. ไว้วางใจ นางสาว พ. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีความพิพากษาหรือมีคำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ได้ออกหมายเรียกนางสาว พ. มาสอบสวนปากคำใหม่ ๒ ครั้ง แต่นางสาว พ. ไม่มาพบพนักงานสอบสวน

ตามหมายเรียกดังกล่าว ต่อมา อัยการจังหวัดคดีศาลแขวง ส. มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ให้แจ้งพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติม รวม ๕ รายการ พนักงานสอบสวน ได้ออกหมายเรียกนางสาว พ. เป็นครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๖ แต่นางสาว พ. ไม่มาพบตามหมายเรียกดังกล่าวโดยนางสาว พ. มีหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ แจ้งเหตุขัดข้องที่ไม่อาจมาพบพนักงานสอบสวนตามหมายเรียกได้ ต่อมา อัยการจังหวัดคดีศาลแขวง ส. มีหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ แจ้งให้ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ให้เร่งรัดให้พนักงานสอบสวนให้รีบดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม และส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมไปยังพนักงานอัยการพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. จึงออกหมายเรียกนางสาว พ. เป็นครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ นางสาว พ. มาพบพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และได้มีการสอบสวนนางสาว พ. ต่อหน้านักสังคมสงเคราะห์ นางสาว พ. ได้นำผลการตรวจชั้นสูตรบาดแผลของแพทย์โรงพยาบาล ก. ยื่นประกอบการสอบสวน และพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ได้ไปสอบปากคำแพทย์ประจำโรงพยาบาล ก. ซึ่งเป็นผู้ออกรายงานชั้นสูตรบาดแผลของนางสาว พ. เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ต่อมา สถานีตำรวจภูธรเมือง ส. มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ส่งเอกสารการสอบสวนเพิ่มเติมให้อัยการจังหวัดคดีศาลแขวง ส. และหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ ส่งสำนวนการสอบสวนคดีอาญาให้อัยการจังหวัด ส. ดำเนินการต่อไป และพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. มีหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งความคืบหน้าการสอบสวนคดีอาญาให้นางสาว พ. ทราบ ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นางสาว พ. ไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องมิได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาล ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๔๐}

^{๔๐} **พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒**

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าว อยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรม หรือศาลทหารหรือภายในกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การหรือก่อนพ้นระยะเวลาที่ศาลอนุญาตให้ยื่นคำให้การเป็นอย่างช้าสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ ศาลที่รับฟ้องอาจรอการพิจารณา

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีจึงต้องห้ามมิให้ศาลปกครองสูงสุดยกประเด็นปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ คำพิพากษา การที่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ใช้เวลาในการสอบสวนคดีอาญานี้ แม้จะนับแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๓ อันเป็นวันที่นางสาว พ. แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. เพื่อให้ดำเนินคดีกับนาย ช. ที่กระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกายนางสาว พ. จนถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ อันเป็นวันที่พนักงานสอบสวนสรุปสำนวนการสอบสวนโดยมีความเห็นควรสั่งฟ้องนาย ช. ผู้ต้องหา ซึ่งหลบหนีในข้อหาทำร้ายร่างกายผู้อื่นเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ตามมาตรา ๒๙๕^{๙๑} แห่งประมวลกฎหมายอาญา ส่งอัยการจังหวัดคดีศาลแขวง ส. พิจารณา เป็นเวลานานถึง ๒ ปี ๘ เดือนเศษ ซึ่งเกินกว่ากำหนดเวลา ๒ เดือน นับแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ หรือรู้ตัวผู้กระทำความผิด ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓.๑.๒ (๑) ก.^{๙๒}

ไว้ชั่วคราวก็ได้ และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(๒) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(๓) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติรับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็น ให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๑} **ประมวลกฎหมายอาญา**

มาตรา ๒๙๕ ผู้ใดทำร้ายผู้อื่น จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กาย หรือจิตใจของผู้อื่นนั้น ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๙๒} **คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๑๙/๒๕๕๖ เรื่อง การอำนวยความสะดวกยุติธรรม ในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวน**

ของบทที่ ๔ มาตรการควบคุมตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญาของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๑๘/๒๕๕๖ เรื่อง การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เป็นอย่างมาก โดยไม่ปรากฏมีเหตุจำเป็นอื่นใดที่ทำให้ไม่อาจสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายใน ๒ เดือน จนต้องขออนุมัติต่อผู้บังคับการ เพื่อขยายเวลาสอบสวนดังกล่าว กรณีจึงต้องฟังว่าพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ได้ปฏิบัติหน้าที่สอบสวนคดีอาญาตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๐^{๙๓} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับข้อ ๓.๑.๒ (๑) ก. ของบทที่ ๔ ของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๑๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นางสาว พ. ที่ต้องเสื่อมเสียสุขภาพจิตเกิดความทุกข์ทรมานใจ ในการรอคอยผลการสอบสวนที่ใช้เวลานานเกินสมควรแก่เหตุของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ทั้งต้องเสียเวลาในการประกอบสัมมาชีพและเสียค่าใช้จ่ายในการร้องเรียนต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวม ๒ ครั้ง เพื่อเร่งรัดการสอบสวนที่ล่าช้าเกินสมควรอีกด้วย ซึ่งถือเป็นความเสียหายโดยตรงที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนที่ล่าช้าเกินสมควรแก่เหตุของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. กรณีจึงฟังได้แล้วว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนที่ล่าช้าเกินสมควรแก่เหตุของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง ส. ดังกล่าว ถือเป็นกรกระทำละเมิดต่อนางสาว พ. แล้ว ตามมาตรา ๔๒๐^{๙๔}

คดีอาญา ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ บทที่ ๔ มาตรการควบคุมตรวจสอบ และเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา

ข้อ ๓.๑.๒ คดีรู้ตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือยังจับตัวยังไม่ได้ แบ่งเป็น ๒ กรณี

(๑) กรณีที่พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนแล้วไม่มีข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานที่ต้องทำการสืบสวนต่อไป

ก. คดีอาญาทั่วไป และคดีจราจรทางบก ให้พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๒ เดือน นับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษหรือรู้ตัวผู้กระทำผิด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๓} **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

มาตรา ๑๓๐ ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการในทีใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย

^{๙๔} อ่างแล้ว เจริงรรถที่ ๓๑

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้นางสาว พ. จะเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าว รวมกันมาโดยมิได้แยกแยะรายละเอียดของความเสียหายก็ตาม ศาลก็มีอำนาจกำหนด ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าวตามสมควรแก่นางสาว พ. ได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในคดีนี้ไว้ในกรณีการกระทำละเมิด ของพนักงานสอบสวนอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรไว้ว่า หากพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีอาญา ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๔๑๙/๒๕๕๖ เรื่อง การอำนวยความสะดวกธรรมชาติอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการ ควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เช่นนี้ ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนคดีอาญาล่าช้าเกินสมควร ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับ ข้อ ๓.๑.๒ (๑) ก. ของบทที่ ๔ ของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๔๑๙/๒๕๕๖ ทั้งนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สุขภาพจิต คือ ความทุกข์ทางใจในการรอคอยผลการสอบสวน ที่ใช้เวลาเนิ่นนานเกินสมควรแก่เหตุ และการที่ต้องเสียเวลาในการประกอบสัมมาชีพ และเสียค่าใช้จ่ายในการร้องเรียนต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นความเสียหายโดยตรง ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนที่ล่าช้าเกินสมควรแก่เหตุ การปฏิบัติหน้าที่ ในการสอบสวนที่ล่าช้าเกินสมควรแก่เหตุของพนักงานสอบสวนเช่นนี้ ย่อมเป็นการ กระทำละเมิดต่อประชาชนที่ได้อ้างทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญา แก่ผู้กระทำความผิดและสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ประชาชนผู้นั้น

๗.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๐/๒๕๖๕)

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๙๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีผลใช้ยันต่อบุคคลผู้รับคำสั่งตั้งแต่วันที่ผู้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๙๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่า นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนของเทศบาลได้รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๐ เทศบาลจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความ สองปีนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^{๙๗} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

๙๕-๙๖

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป

ฯลฯ

ฯลฯ

๙๗

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความ สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล โดยเจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : เทศบาลได้ตรวจพบการทุจริตเงินค่าน้ำมันโดยเจ้าหน้าที่ธุรการ ได้ทุจริตปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจในบิลสั่งซื้อน้ำมัน เป็นเหตุให้เทศบาลเสียหายเป็นเงินจำนวน ๒,๒๗๐,๙๓๑.๕๘ บาท นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีรายงานผลการสอบสวน (แบบ สล.๒) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ โดยมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารงานคลัง กองคลังร่วมรับผิดในอัตราร้อยละ ๑๕ ของความเสียหายด้วย นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนของเทศบาลได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันดังกล่าว ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรีมีคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อนายกเทศมนตรี ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏในสำนวนคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับแจ้งคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างรวดเร็วที่สุดในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ และอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ทำคำอุทธรณ์ยื่นต่อนายกเทศมนตรี และโดยที่คำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒

ต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงถือว่าคำสั่งของนายกเทศมนตรีมีผล ในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๐ อันเป็นช่วงเวลา ที่พ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ที่นายกเทศมนตรีได้รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่เทศบาล จึงเป็นการ ใช้สิทธิเรียกร้องที่พ้นกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ย่อมมีผลทำให้คำสั่งของนายกเทศมนตรี ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่มีอำนาจ อันมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับแนวปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความรับผิดทางละเมิดว่า หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๒^{๙๘} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคำสั่ง ทางปกครองจะมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ทั้งนี้ เป็นไปตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น แม้ว่าหน่วยงานของรัฐ จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแล้วก็ตาม แต่หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดอายุความดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้อง

^{๙๘} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ได้กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

พ้นกำหนดอายุความ มีผลทำให้คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๗.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดูแลรักษาทางหลวง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๓/๒๕๖๕)

กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางหลวงเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง ตามที่พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนด และเมื่อปรากฏว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้รับมอบพื้นที่ที่เป็นทางหลวงบริเวณทางแยกต่างระดับบางขุนเทียน และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน จากกรมทางหลวงมาเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบเก็บค่าผ่านทางและระบบควบคุมความปลอดภัยด้านการจราจรของทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ตอนบางพลี-บางขุนเทียน ช่วงสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน) การทางพิเศษแห่งประเทศไทยย่อมมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาทางพิพาท รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้และรักษาทางพิพาทตามที่พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น กรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงมีหน้าที่ร่วมกันในการดูแลบำรุงรักษาทางหลวงบริเวณดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสองไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาทางหลวงอย่างเพียงพอ ย่อมถือว่าเป็นการประมาทเลินเล่อแล้ว เมื่อมีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรถยนต์บรรทุกคันที่ผู้ฟ้องคดีรับประกันภัย ย่อมเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสอง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถยนต์บรรทุกคันดังกล่าว กรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๒๐^{๙๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับประกันภัยได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เอาประกันแล้ว

^{๙๙} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓๑

ผู้ฟ้องคดีจึงเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยเรียกร้องให้หน่วยงานทั้งสองรับผิดชอบ และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๘๘๐^{๑๐๐} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

สรุปคดี : กรมทางหลวงได้ส่งมอบพื้นที่บริเวณทางแยกต่างระดับ บางขุนเทียนและทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน ให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบเก็บค่าผ่านทาง และระบบควบคุมความปลอดภัยด้านการจราจรของทางพิเศษ รวมถึงบริเวณจุดเกิดเหตุตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างอุโมงค์ทางลอด (Underpass) ถนนระดับดิน (At-Grade Road) เชื่อมต่อถนนกาญจนาภิเษกกับถนนท้องถิ่น (Local Road) งานขยายผิวจราจร โดยกำหนดเริ่มงานตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ รวมระยะเวลาก่อสร้าง ๑๘๐ วัน และสิ้นสุดสัญญาจ้างวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ บริษัท ท. เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชน จำกัด มีวัตถุประสงค์ในการรับประกันวินาศภัยทุกประเภท ได้รับประกันภัยรถยนต์บรรทุกยี่ห้อฮิโน่ ซึ่งเป็นของบริษัท บ. โดยมีกำหนดระยะเวลาคุ้มครอง ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ มูลคดีเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เวลาประมาณ ๐๖.๒๐ น. ผู้ขับขี่รถบรรทุกคันดังกล่าวได้ขับรถยนต์บรรทุกออกจากด่านเก็บเงินกาญจนาภิเษกไปตามถนนกาญจนาภิเษกมุ่งหน้าไปถนนเพชรเกษม เมื่อขับออกมาเพียง ๓๐๐ เมตร ถึงกิโลเมตรที่ ๑๓ ถนนกาญจนาภิเษกขาออก แขวงแสมดำ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร บริเวณกึ่งกลางทางเชื่อมเส้นทางจากทางที่มุ่งหน้าดาวคะนองเข้ากับทางที่มุ่งหน้าบางแค ซึ่งเป็นบริเวณทางแยกต่างระดับบางขุนเทียนและทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน รถยนต์คันที่บริษัท ท. รับประกันภัยไว้ได้วิ่งทับฝาตะแกรงเหล็กปิดท่อระบายน้ำ ทำให้ฝาตะแกรงเหล็กกระแทกใต้ท้องรถเป็นเหตุให้รถพลิกคว่ำได้รับความเสียหาย ภายหลังเกิดเหตุผู้ขับขี่รถยนต์บรรทุกคันดังกล่าวได้ไปแจ้งความร้องทุกข์ที่สถานีตำรวจทางหลวง

^{๑๐๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘๘๐ ถ้าความวินาศภัยนั้นได้เกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอกไซ้ ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเป็นจำนวนเพียงใด ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประกันภัยซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกเพียงนั้น

ถ้าผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแต่เพียงบางส่วนไซ้ ท่านห้ามมิให้ผู้รับประกันภัยนั้นใช้สิทธิของตนให้เสื่อมเสียสิทธิของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัย ในการที่เขาจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอกเพื่อเศษแห่งจำนวนวินาศนั้น

และผู้เอาประกันภัยของบริษัท ท. ได้จ้างรถลากเพื่อยกรถไปซ่อมที่อู่ ต่อมา บริษัท ท. ได้จ่ายค่าซ่อมแซมรถยนต์บรรทุกคันดังกล่าว จำนวนทั้งสิ้น ๑๐๙,๓๐๐ บาท ให้แก่ผู้ซ่อมรถแทนผู้เอาประกันภัยแล้ว บริษัท ท. จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้กรมทางหลวงได้มอบพื้นที่ควบคุมของกรมทางหลวง บริเวณทางแยกต่างระดับบางขุนเทียน และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน ให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์ทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะยังไม่ได้ส่งมอบพื้นที่บริเวณดังกล่าวคืนให้แก่กรมทางหลวงและตามบันทึกการรับมอบพื้นที่ควบคุมของกรมทางหลวงจะระบุว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการก่อสร้างหรืออุบัติเหตุใด ๆ ที่มีสาเหตุเนื่องจากการก่อสร้างที่ทำให้มีผลเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบทั้งสิ้นก็ตาม บันทึกดังกล่าวเป็นเพียงข้อตกลงระหว่างกรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเท่านั้น บุคคลภายนอกย่อมไม่อาจรับรู้ได้ กรณีจึงไม่มีเหตุให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมทางหลวงสิ้นสุดลงแต่อย่างใด กรมทางหลวงยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางหลวงเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทางตามที่พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมและกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดส่วนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเมื่อได้รับมอบพื้นที่บริเวณแยกต่างระดับบางขุนเทียน และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ ช่วงสุขสวัสดิ์-บางขุนเทียน เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบเก็บค่าผ่านทางและระบบควบคุมความปลอดภัยด้านการจราจรของทางพิเศษมาจากกรมทางหลวงแล้ว ย่อมมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาทางพิพาท รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้และรักษาทางพิพาทตามที่พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้ ซึ่งกรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔^{๑๐๑} มาตรา ๘^{๑๐๒} และมาตรา ๑๙^{๑๐๓} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๐๑-๑๐๓} **พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕**

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้ หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้ หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึง ที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ

และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานและกำหนดมาตรการ เพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๘^{๑๐๔} และมาตรา ๑๐ (๔)^{๑๐๕} แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษ แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น กรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จึงมีหน้าที่ร่วมกันในการดูแลบำรุงรักษาทางหลวงเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง เมื่อถนนบริเวณที่เกิดเหตุมีฝาดตะแกรงเหล็กปิดท่อระบายน้ำชำรุด จึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของกรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่จะต้องตรวจตราและดูแลรักษาถนนดังกล่าวให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย ใช้งานได้อย่างปลอดภัย การไม่ดูแลบำรุงรักษาทางหลวงอย่างเพียงพอย่อมถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่อแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรถยนต์บรรทุก คันที่บริษัท ท. รับประกันภัย ย่อมเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ของกรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับ ขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่ หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย

มาตรา ๘ ทางหลวงแผ่นดิน คือ ทางหลวงสายหลักที่เป็นโครงข่ายเชื่อมระหว่างภาค จังหวัดอำเภอ ตลอดจนสถานที่ที่สำคัญที่กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและ บำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงแผ่นดิน

มาตรา ๑๙ ให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจตราและควบคุมทางหลวง และงานทางที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน

^{๑๐๔-๑๐๕} **พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐**

มาตรา ๘ ให้ กทพ. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) สร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ

(๒) ดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษ หรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ.

มาตรา ๑๐ ให้ กทพ. มีอำนาจหน้าที่กระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๘ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑) ๑

๑) ๑

(๔) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้และการรักษาทางพิเศษ ตลอดจนการใช้และการรักษาทรัพย์สิน การให้บริการ และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตทางพิเศษ

๑) ๑

๑) ๑

ตามข้อ ๒ (๒)^{๑๐๖} ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถยนต์บรรทุกคันดังกล่าว กรมทางหลวงจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อบริษัท ท. ในฐานะผู้รับประกันภัยได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยแล้ว บริษัท ท. จึงเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยเรียกร้องให้กรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยรับผิดชอบ และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๘๘๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้กรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๕๓,๒๑๓.๑๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๐,๗๒๕ บาท นับถัดจากวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ จนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๓ ต่อปี หรืออัตราดอกเบี้ยใหม่ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา ๗ วรรคสอง^{๑๐๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ ๒ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับตั้งแต่วันที่

^{๑๐๖} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๒ ให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้าง และบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) วิจัยและพัฒนา งานก่อสร้าง บำรุง และบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน

^{๑๐๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗ ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันขัดแย้ง ให้ใช้อัตราร้อยละสามต่อปี

อัตราตามวรรคหนึ่งอาจปรับเปลี่ยนให้ลดลงหรือเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยปกติให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทบทวนทุกสามปีให้ใกล้เคียงกับอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์

๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่บริษัท ท. ทั้งนี้ ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับกรณีการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติว่า แม้ว่าช่วงเวลาที่เกิดเหตุ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยยังไม่ได้ส่งมอบพื้นที่ดังกล่าวคืนแก่กรมทางหลวงและมีบันทึกการรับมอบพื้นที่ ซึ่งระบุว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการก่อสร้างหรืออุบัติเหตุใด ๆ ที่มีสาเหตุเนื่องมาจากการก่อสร้างที่ทำให้มีผลเสียหายต่อบุคคลและทรัพย์สิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบทั้งสิ้น กรมทางหลวงก็มีอายุกข้อตกลงดังกล่าวขึ้นต่อสัญญากับบุคคลภายนอกได้ เพราะเป็นเพียงข้อตกลงระหว่างกรมทางหลวงกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเท่านั้น บุคคลภายนอกไม่อาจจะรับรู้ได้ กรณีจึงไม่ถือว่าอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมทางหลวงสิ้นสุดลงแต่ประการใด กรมทางหลวงจึงยังมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทางหลวงให้แก่ประชาชน ส่วนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเมื่อรับมอบพื้นที่มาแล้ว ย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาทาง หากเกิดการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยย่อมต้องร่วมรับผิดชอบกับกรมทางหลวงด้วยกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เอาประกันภัยในประกันวินาศภัย เมื่อบริษัทเอกชนซึ่งเป็นผู้รับประกันภัยได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยแล้ว บริษัทเอกชนผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัย และมีอำนาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องให้กรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยรับผิดชอบ และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ตนได้ตามมาตรา ๘๘๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ในเรื่องนี้แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นบริษัทรับประกันวินาศภัยก็ยังคงเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

๗.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ขุดดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๕/๒๕๖๕)

บุคคลที่จะแจ้งขออนุญาตขุดดินได้ต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ขออนุญาต และหากผู้แจ้งการขุดดินมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ยื่นคำขอต้องแนบหลักฐานเป็นหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น

มาประกอบการพิจารณา การที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกใบรับแจ้งการขุดดิน และอนุญาตให้นาย ว. ซึ่งมีใจเจ้าของที่ดินทำการขุดดิน โดยไม่มีหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๔๓ เนื้อที่จำนวน ๒๕ ไร่ ๑ งาน ๕๙ ตารางวา โดยมีสภาพเป็นที่นาเดิมจำนวน ๑๒ ไร่ ๓ งาน ๕๙ ตารางวา ส่วนที่เหลือเป็นบ่อน้ำ เนื้อที่ประมาณ ๑๒ ไร่ ๒ งาน บริษัทบริหารสินทรัพย์ ก. พบว่าได้มีผู้บุกรุกเข้าไปขุดดินในที่ดินแปลงดังกล่าวออกไปจากเดิมลึก ๘-๑๐ เมตร กว้าง ๑๑๒ เมตร ยาว ๕๐๐ เมตร เป็นบ่อน้ำเนื้อที่ดินจำนวน ๒๓ ไร่ ๑ งาน ๕๙ ตารางวา มีเนื้อที่บ่อน้ำเพิ่มขึ้นจากเดิม จำนวน ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๕๙ ตารางวา เจ้าหน้าที่ของ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ก. จึงได้ไปแจ้งความยังสถานีตำรวจ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทราบว่า นายองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการขุดดิน และถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นผู้อนุญาตให้นาย ส. ทำการขุดดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยระบุว่านาย ว. เป็นเจ้าของที่ดินและให้เริ่มต้นขุดดินได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งอนุญาตให้ขุดดินขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากนาย ว. ผู้ขออนุญาตขุดดินไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ขออนุญาต อีกทั้งนาย ว. ไม่ได้ได้รับความยินยอมจากบริษัทผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงพิพาท แต่อย่างใด การกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เพราะที่ดินแปลงดังกล่าวถูกขุดหน้าดินออกไปทำให้ที่ดินเสื่อมค่าเสื่อมราคาลง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นาย ว. ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ แสดงความประสงค์ต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อขอซื้อที่ดินเลขที่ ๕๐๔๓ ในราคา ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยวางเงินประกันการเสนอซื้อทรัพย์สินไว้จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และหนังสือดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องมีการทำสัญญาจะซื้อจะขายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันอนุมัติและไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์กันภายหลัง แต่นาย ว. มิได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขดังกล่าว นาย ว. จึงยังไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ต่อมา ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๓ แจ้งยกเลิกการอนุมัติการขายที่ดินแปลงพิพาท

พร้อมเงินประกันการเสนอซื้อดังกล่าว นาย ว. จึงไม่มีอำนาจที่จะยื่นขออนุญาตขุดดิน ในที่ดินแปลงพิพาทได้ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกใบรับแจ้งการขุดดินและอนุญาต ให้นาย ว. ทำการขุดดินได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ตามหลักฐานดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๗^{๑๐๘} แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกทั้ง การที่นาย ว. มีหนังสือที่ไม่ลงวันที่ มอบอำนาจให้นาย ส. ยื่นขออนุญาตขุดดินในที่ดินแปลงพิพาทต่อองค์การบริหารส่วนตำบล การมอบอำนาจดังกล่าวจึงเป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ทั้งนี้ บุคคล

^{๑๐๘} **พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓**

มาตรา ๑๗ ผู้ใดประสงค์จะทำการขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร หรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกาศกำหนด ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด โดยยื่นเอกสาร แจ้งข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (๑) แผนผังบริเวณที่ประสงค์จะทำการขุดดิน
- (๒) แผนผังแสดงเขตที่ดินและที่ดินบริเวณข้างเคียง
- (๓) รายการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖
- (๔) วิธีการขุดดินและการขนดิน
- (๕) ระยะเวลาทำการขุดดิน
- (๖) ชื่อผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๗) ที่ตั้งสำนักงานของผู้แจ้ง
- (๘) ภาวะผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่จะทำการขุดดิน
- (๙) เอกสารและรายละเอียดอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งโดยถูกต้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้นทำการขุดดินตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง

ถ้าการแจ้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่มีการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้แจ้งไม่แก้ไขให้ถูกต้องภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้แก้ไขจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้การแจ้งตามวรรคหนึ่ง เป็นอันสิ้นผล

ถ้าผู้แจ้งได้แก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคสาม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกใบรับแจ้งให้แก่ผู้แจ้งภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งที่ถูกต้อง

ผู้ได้รับใบรับแจ้งต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่จะแจ้งขออนุญาตขุดดินได้ต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ขออนุญาต และหากผู้แจ้งการขุดดินมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ยื่นคำขอต้องแนบหลักฐานเป็นหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินแปลงนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วยการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ อนุญาตให้ขุดดินในที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๐๔๓ จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ และเมื่อนาย ว. ได้เข้าทำการขุดดินในที่ดินพิพาทตามใบแจ้งการขุดดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินพิพาทได้รับความเสียหายจากการที่ดินถูกขุดหน้าดินทำให้มูลค่าที่ดินลดลง ดังนั้น คำสั่งอนุญาตให้ขุดดินในที่ดินพิพาทจึงเป็นเหตุให้มีการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^{๑๐๙} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการขออนุญาตขุดดินในประการที่สำคัญ ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ระบุรายการเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้ยื่นความประสงค์จะทำการขุดดินหรือถมดินจะต้องแนบประกอบคำขอ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ซึ่งจากแบบคำขอดังกล่าวได้ระบุหลักฐานสำคัญข้อหนึ่ง ได้แก่ หนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินในกรณีเจ้าของที่ดินให้บุคคลอื่นเป็นผู้แจ้งการขุดดินหรือถมดิน ย่อมแสดงให้เห็นว่า โดยหลักแล้วบุคคลที่จะแจ้งขออนุญาตขุดดินได้ต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ขออนุญาต และหากผู้แจ้งการขุดดินมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ยื่นคำขอต้องแนบหลักฐานเป็นหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินแปลงนั้นมาประกอบการพิจารณา และหากมีการจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการมีคำสั่งอนุญาตโดยไม่ชอบจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นด้วย

^{๑๐๙} อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ ๓๒

๗.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๙๕/๒๕๖๕)

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐภายในกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่สูตินารีแพทย์ประจำโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพได้ทำการตรวจรักษานาง ณ. ซึ่งตั้งครรภ์ได้ประมาณ ๓ เดือน เนื่องจากมีอาการเลือดออกทางช่องคลอดเล็กน้อย ผู้ฟ้องคดีวินิจฉัยว่าเป็นการตั้งครรภ์ไข่ฝ่อ (Blighted Ovum) จึงนัดนาง ณ. เพื่อขูดมดลูก ในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๗ เมื่อนาง ณ. มารับการรักษาตามกำหนดนัด ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้แพทย์หญิง ล. ซึ่งเป็นแพทย์ผู้ปฏิบัติงาน เพิ่มพูนทักษะจากโรงพยาบาลแห่งหนึ่งเป็นผู้ขูดมดลูกให้แก่ นาง ณ. ในระหว่างการรักษานาง ณ. มีเลือดไหลออกจากโพรงมดลูกจำนวนมาก ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าตรวจดูอาการและได้ขูดมดลูก ด้วยตนเองจนแล้วเสร็จ แต่ต่อมาปรากฏว่านาง ณ. มีอาการช็อกและเสียชีวิตเมื่อเวลาประมาณ ๐๓.๒๕ น. ของวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๗ นาย บ. สามีของนาง ณ. จึงยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัด เพื่อเรียกร้องให้กรมอนามัยชดใช้ค่าเสียหาย ต่อมา ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้กรมอนามัย ชำระค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและแพทย์หญิง ล. ให้แก่นาย บ. เป็นเงินจำนวน ๗๓๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ต่อมา อธิบดีกรมอนามัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการดังกล่าว มีความเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีรวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล ของนาง ณ. มิได้เป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่อจึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเห็นชอบแล้วส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ต่อมา กระทรวงการคลังเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีและแพทย์หญิง ล. ถือได้ว่ากระทำการ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้นาย บ. ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๘๐ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันกระทำละเมิด (วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๗) จนถึงวันที่ ศาลจังหวัดมีคำพิพากษา ซึ่งกรมอนามัยได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งกรมอนามัย ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๖๘๕,๔๖๗ บาท ตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ เพิกถอนคำสั่งชดใช้เงินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กรมอนามัยต้องชำระ ค่าเสียหายให้แก่ นาย บ. ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นกรณีที่กรมอนามัยในฐานะ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ นาย บ. ผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิด ที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^{๑๑๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกรมอนามัยเห็น ว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ของผู้ฟ้องคดี และแพทย์หญิง ล. กรมอนามัยมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการละเมิดนั้นได้ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^{๑๑๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยสิทธิเรียกร้อง มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่กรมอนามัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่นาย บ. ผู้เสียหายตามมาตรา ๙^{๑๑๒} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ มิใช่กรณีที่กรมอนามัยจะต้อง ใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่กรมอนามัยมีคำสั่งตามความเห็น ของกระทรวงการคลัง เนื่องจากกรณีพิพาทนี้มีใช้กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ต่อกรมอนามัยในฐานะหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา ๑๐^{๑๑๓} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

^{๑๑๐} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓๒

^{๑๑๑-๑๑๒} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบแก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

^{๑๑๓} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๙๗

ที่จะต้องดำเนินการตามข้อ ๑๘^{๑๑๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้ง ข้อ ๓๘^{๑๑๕} ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้นำข้อ ๒๒ ถึงข้อ ๒๙ เท่านั้น มาใช้บังคับโดยอนุโลมมิได้กำหนดให้นำข้อ ๑๘ มาใช้บังคับได้โดยอนุโลมตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างเมื่อกรมอนามัยชำระเงินค่าเสียหายตามคำพิพากษาของศาลฎีกาให้แก่ นาย บ. แล้วเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ กรมอนามัยจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าวภายในกำหนดหนึ่งปี คือ ภายในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ แต่ปรากฏว่ากรมอนามัยใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่ง ตามมาตรา ๑๒^{๑๑๖} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งกรมอนามัยลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นเงินจำนวน ๖๘๕,๘๖๗ บาท จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีดังกล่าว เมื่อการออกคำสั่งพิพากษาเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความ สิทธิเรียกร้องของกรมอนามัยที่มีต่อผู้ฟ้องคดีจึงระงับสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๑๔-๑๑๕} **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**

ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๘ ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก ในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชดเชยเพียงใดและให้นำข้อ ๒๒ ถึงข้อ ๒๙ มาใช้บังคับกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายโดยอนุโลม

^{๑๑๖} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๙๘

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแยกออกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้ กรณีที่ ๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ ๒ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๘. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

๘.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนการเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๓/๒๕๖๕)

ที่ดินของเอกชนเป็นที่ดินแปลงใหญ่เมื่อถูกเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านทำให้ที่ดินมีลักษณะเหมือนถูกแบ่งออกเป็นสองแปลง และที่ดินส่วนที่เหลือบางส่วนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ก่อนถูกเขตโครงข่ายไฟฟ้า ที่ดินดังกล่าวมีด้านหน้ากว้างอยู่ติดทางสาธารณประโยชน์ มีศักยภาพสูงต่อการพัฒนาทั้งในเชิงอุตสาหกรรมและเชิงพาณิชย์กรรม เมื่อที่ดินถูกโครงข่ายไฟฟ้าพาดผ่านรวมถึงมีเสาไฟฟ้าตั้งอยู่บนที่ดินแปลงดังกล่าว ย่อมทำให้ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินถูกจำกัดลงอย่างมาก

โดยเฉพาะในส่วนที่ดินส่วนที่เหลือด้านทิศเหนือของแนวโครงข่ายไฟฟ้าจะมีเนื้อที่น้อย และรูปแปลงเป็นรูปสามเหลี่ยมเรียวยาวขนานไปตามแนวโครงข่ายไฟฟ้า ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะก่อสร้างอาคารที่พักอาศัย หรือสิ่งปลูกสร้างบางประเภท เมื่อการดำเนินโครงการนี้ พาดผ่านที่ดินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อตรงในการก่อให้เกิดอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน ทำให้มูลค่าของที่ดินทั้งแปลงลดลง จึงควรกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในราคาเท่ากันทั้งแปลง

สรุปคดี : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ดำเนินการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ โดยเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านกลางที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๗๑๒ เป็นเนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๓ งาน ๕๓.๖ ตารางวา โดยได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยการแบ่งค่าทดแทนเป็นส่วน ๆ ดังนี้ (๑) ประเภทที่บ้าน บริเวณที่ดินติดทางระยะ ๔๐ เมตร เนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๒.๕ ตารางวา กำหนดราคาไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท จ่ายค่าทดแทนในอัตราร้อยละ ๘๐ ของราคาที่ดิน เป็นเงิน ๑๐๘,๔๕๐ บาท (๒) ประเภทที่นา บริเวณที่ดินอื่น ๆ เนื้อที่ ๗ ไร่ ๑ งาน ๗๑.๘ ตารางวา กำหนดราคาไร่ละ ๔๐,๐๐๐ บาท จ่ายค่าทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของราคาที่ดิน เป็นเงิน ๑๔๘,๕๙๐ บาท (๓) ประเภทที่ว่าง บริเวณที่ดินอื่น ๆ เนื้อที่ ๕ ไร่ ๓ งาน ๗๙.๓ ตารางวา กำหนดราคาไร่ละ ๔๐,๐๐๐ บาท จ่ายค่าทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของราคาที่ดิน เป็นเงิน ๑๑๘,๙๖๕ บาท รวมเป็นเงิน ๓๗๖,๐๐๕ บาท และจ่ายค่าทดแทนที่ดินบริเวณที่เป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้า เนื้อที่ ๑ งาน ๓๔.๖ ตารางวา เพิ่มเติมอีกเป็นเงิน ๖,๗๓๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๘๒,๗๓๕ บาท ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินได้มีมติกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวโดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ของกรมธนารักษ์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗-พ.ศ. ๒๕๕๐ มาเปรียบเทียบสำหรับที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ดิน โชน ๐๘ ลำดับที่ ๗ ส่วนที่อยู่ในหน่วยที่ ๑๒ ที่ดินติดทางสาธารณประโยชน์อื่น ระยะ ๔๐ เมตร ราคาประเมินฯ ไร่ละ ๔๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการฯ กำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท และส่วนที่อยู่ในหน่วยที่ ๑๔ ที่ดินอื่น ๆ ราคาประเมินฯ ไร่ละ ๒๔,๐๐๐ บาท คณะกรรมการฯ กำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นไร่ละ ๔๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจค่าทดแทนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการฯ ได้ปรับค่าทดแทนสูงขึ้นจากพื้นฐานราคาประเมินที่ดินที่เป็นบริเวณติดทางสาธารณประโยชน์ด้านทิศเหนือ แต่เพียงด้านเดียว ทั้ง ๆ ที่ที่ดินแปลงพิพาทติดทางสาธารณประโยชน์ด้านทิศใต้ด้วย

จึงเป็นที่ดินที่ติดทางสาธารณประโยชน์มากกว่าหนึ่งด้าน จึงเป็นที่ดินที่มีสภาพทำเลที่ตั้งดีกว่าที่ดินแปลงอื่นที่อยู่ในโซน ๐๘ เช่นเดียวกันที่มีที่ดินติดทางสาธารณประโยชน์อื่น ๆ เพียงด้านเดียว การกำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีสำหรับที่ดินในหน่วยที่ ๑๒ เป็นเงินไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท และในหน่วยที่ ๑๔ เป็นเงินไร่ละ ๔๐,๐๐๐ บาท จึงยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรม ประกอบกับเมื่อพิจารณารูปแปลงที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๗๑๒ ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงใหญ่ เนื้อที่ ๕๘ ไร่ ๑ งาน ๗ ตารางวา ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านในลักษณะพาดเฉียงจากทิศตะวันตกเฉียงใต้ไปยังทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จึงทำให้ที่ดินมีลักษณะเหมือนถูกแบ่งออกเป็นสองแปลง และที่ดินส่วนที่เหลือบางส่วนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ก่อนถูกเขตโครงข่ายไฟฟ้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีด้านหน้ากว้างอยู่ติดทางสาธารณประโยชน์ มีศักยภาพสูงต่อการพัฒนาทั้งในเชิงอุตสาหกรรมและเชิงพาณิชย์กรรม เมื่อที่ดินถูกโครงข่ายไฟฟ้าพาดผ่านรวมถึงมีเสาไฟฟ้าตั้งอยู่บนที่ดินแปลงดังกล่าว ย่อมทำให้ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินถูกจำกัดลงอย่างมาก กล่าวโดยเฉพาะในส่วนที่ดินส่วนที่เหลือด้านทิศเหนือของแนวโครงข่ายไฟฟ้าจะมีเนื้อที่น้อย และรูปแปลงที่ดินเป็นรูปสามเหลี่ยมเรียวยาวขนานไปตามแนวโครงข่ายไฟฟ้า ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะก่อสร้างอาคารที่พักอาศัย หรือสิ่งปลูกสร้างบางประเภท กรณีจึงเห็นได้ว่า การดำเนินโครงการนี้พาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่งผลกระทบต่อตรงในการก่อให้เกิดอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน ทำให้มูลค่าของที่ดินทั้งแปลงลดลง ดังนั้น แม้การวางโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าจะไม่ได้เป็นการพรากกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจากผู้ฟ้องคดี แต่ก็ก่อให้เกิดความเสียหายดังที่กล่าวมาแล้วแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีระยะเวลาจำกัด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายเกินกว่าปกติ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมจึงควรกำหนดค่าทดแทนที่ดินในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ถูกโครงข่ายไฟฟ้าพาดผ่าน เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๓ งาน ๕๓.๖ ตารางวา ในราคาเท่ากันทั้งแปลง ตามราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการฯ กำหนดให้สูงสุดคือ ไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท และกำหนดจ่ายในอัตราร้อยละ ๙๐ ของราคาที่ดิน โดยหักจำนวนเนื้อที่ดินในส่วนของผู้ตั้งเสาไฟฟ้า เนื้อที่ ๑ งาน ๓๔.๖ ตารางวา คิดเป็นเนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๑๙ ตารางวา คิดเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ ๑,๐๔๗,๔๒๐ บาท และในส่วนของผู้ตั้งเสาไฟฟ้าจ่ายในอัตราร้อยละ ๑๐๐ เนื้อที่ ๑ งาน ๓๔.๖ ตารางวา คิดเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ ๒๖,๙๒๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนจำนวนทั้งสิ้น ๑,๐๗๔,๓๔๐ บาท ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว ๓๘๒,๗๓๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นเงิน ๖๙๑,๖๐๕ บาท

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาให้ค่าทดแทนกรณีที่มีการก่อสร้างโครงการสายส่งไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ พาดผ่านที่ดินของเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อก่อให้เกิดอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้ที่ดินรวมทั้งทำให้มูลค่าของที่ดินทั้งแปลงลดลง แม้การวางโครงข่ายไฟฟ้าดังกล่าวจะไม่ได้เป็นการพรากกรรมสิทธิ์ในที่ดินไป แต่เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนโดยไม่มีระยะเวลาจำกัด ความเสียหายดังกล่าวจึงเกินกว่าปกติ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินในส่วนของที่ดินที่ถูกโครงข่ายไฟฟ้าพาดผ่านควรกำหนดให้ในราคาเท่ากันทั้งแปลง

๘.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบอุทกภัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๔/๒๕๖๕)

การฟ้องขอให้ได้รับเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่นำตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจ่ายเงินช่วยเหลือตามความเสียหายทั้งหมดที่เกิดแก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรี ไม่อาจนำหลักเกณฑ์การหักส่วนความรับผิดชอบในมูลละเมิดมาใช้ในการหักส่วนบกพร่อง เนื่องจากเกษตรกรไม่แจ้งขอเพิ่มรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

สรุปคดี : เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้เกิดเหตุอุทกภัยกรณีฉุกเฉิน ทำให้น้ำท่วมพื้นที่การเกษตร นายอำเภอจึงได้มีประกาศ เรื่อง การช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติ (อุทกภัย) ปี ๒๕๕๓ เป็นเงินสด ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ โดยกำหนดให้เกษตรกรผู้ประสบภัยยื่นความจำนงขอรับความช่วยเหลือ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านหรือที่ทำการกำนัน โดยเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรวมทำนาบนที่ดิน จำนวน ๒ แปลง ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๘ ได้ยื่นเอกสารการลงทะเบียนผู้ประสบภัย ครั้งที่ ๑ โดยมีการจดบันทึกไว้ในสมุดลงทะเบียน ต่อมา ประมาณวันที่ ๒๒ ถึงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๘ ได้ประกาศให้ยื่นเอกสารทั้งหมดพร้อมภาพถ่ายน้ำท่วมมาช้ากว่าภายในเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปยื่นเอกสารต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๘ ผ่านทางผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๘ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๗

มกราคม ๒๕๕๔ ได้มีเงินช่วยเหลือน้ำท่วมที่นาเฉพาะหมู่ที่ ๑ ที่โอนเข้าบัญชีเท่านั้น ไม่มีเงินช่วยเหลือน้ำท่วมที่นาหมู่ที่ ๘ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ไปติดตามเรื่องที่บ้านของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๘ และได้พบรายชื่อผู้ฟ้องคดีในสมุดลงทะเบียนที่เคยยื่นไว้ในครั้งที่ ๑ รวมทั้งมีเอกสารที่เกี่ยวข้องแนบอยู่ แต่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๘ ไม่นำส่งเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นไว้ให้แก่เกษตรอำเภอเพื่อพิจารณา ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิที่จะได้รับเงินช่วยเหลือน้ำท่วมที่นาหมู่ที่ ๘ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอเงินช่วยเหลือน้ำท่วมที่นาแปลงดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด **วินิจฉัยว่า** เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้เกิดอุทกภัยขึ้นคณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย (อุทกภัย) ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีกรมส่งเสริมการเกษตร และกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ) เป็นหน่วยงานดำเนินการตามมาตรการโดยจ่ายเป็นเงินสดให้แก่เกษตรกรที่นาข้าวประสบภัยน้ำท่วมในอัตราไร่ละ ๒,๐๘๘ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีมีนาข้าวอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๘ ที่ถูกน้ำท่วม และได้แจ้งความจำนงต่อผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๘ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้รับผิดชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยเหลือกรณีผู้ฟ้องคดีประสบภัยน้ำท่วมนาข้าวในหมู่ที่ ๘ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องชดใช้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีส่วนบกพร่องก่อให้เกิดความเสียหายด้วย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่แจ้งขอเพิ่มรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือภายในสามวันนับแต่วันประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ จึงขอให้หักส่วนความบกพร่องดังกล่าว ออกร้อยละ ๕๐ ของเงินช่วยเหลือตามมาตรา ๔๔๒^{๑๑๗} ประกอบกับมาตรา ๒๒๓^{๑๑๘}

^{๑๑๗-๑๑๘} **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา ๒๒๓ ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ ท่านว่าหนี้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อ ยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๔๒ ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๒๓ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ได้รับเงินช่วยเหลือเกษตรกรตามมาตรการดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๑๑๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การพิจารณากำหนดค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงต้องเป็นความเสียหายทั้งหมดที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี ไม่อาจนำหลักเกณฑ์การหักส่วนความรับผิดชอบในมูลละเมิดตามมาตรา ๔๔๒ ประกอบกับมาตรา ๒๒๓ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการหักส่วนบกพร่องของผู้ฟ้องคดีได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย (อุทกภัย) ตามมติคณะรัฐมนตรีไว้ว่า คณะรัฐมนตรีได้กำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย (อุทกภัย) ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยจ่ายเป็นเงินสดให้แก่เกษตรกรที่นาข้าวประสบภัยน้ำท่วมในอัตราไร่ละ ๒,๐๙๘ บาท โดยเกษตรกรผู้ประสบภัยดังกล่าวสามารถขอรับเงินช่วยเหลือได้โดยยื่นแบบแสดงความจำนงขอรับการช่วยเหลือ (กษ ๐๑) และตรวจสอบรายชื่อตามแบบประมวลรวบรวมความเสียหายและการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยระดับหมู่บ้าน (กษ ๐๒) ณ สถานที่ทำการผู้ใหญ่บ้านหรือที่ทำการกำนัน หากมีข้อมูลไม่ตรงกับความจริง เกษตรกรต้องคัดค้านภายใน ๓ วัน นับแต่วันปิดประกาศการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติ ทั้งนี้ ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับมอบหมายจากผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ดำเนินการรับเรื่องขอรับความช่วยเหลือตามแบบ

^{๑๑๙} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๑.ล๑

๑.ล๑

กษ ๐๑ และตรวจสอบรายชื่อตามแบบ กษ ๐๒ ว่า เกษตรกรผู้ประสบอุทกภัยได้ยื่นขอรับความช่วยเหลือตามแบบ กษ ๐๑ พร้อมทั้งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนทุกคนแล้วหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการส่งแบบ กษ ๐๑ พร้อมทั้งสำเนาเอกสารหลักฐานให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในระดับที่สูงขึ้นพิจารณาดำเนินการต่อไป และในกรณีที่ยังมีเกษตรกรมิได้ยื่นแบบ กษ ๐๑ พร้อมทั้งสำเนาเอกสารหลักฐานหรือยังไม่เข้าใจในข้อกำหนดหรือขั้นตอนการยื่นเรื่องดังกล่าว ก็ต้องสอบถาม ชี้แจงหรืออธิบายการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้เกษตรกรทราบ เพื่อจะได้ยื่นแบบ กษ ๐๑ พร้อมทั้งสำเนาเอกสารหลักฐานให้ครบถ้วนตามสิทธิ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกษตรกรเป็นฝ่ายสอบถามหรือแจ้งให้ทราบเสียก่อน อันจะถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นที่ได้โดยถูกต้องและครบถ้วน ตามมาตรา ๒๗ (๓) (๔) และ (๗)^{๑๒๐} และมาตรา ๒๘ ทวิ (๑)^{๑๒๑} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ หากผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

^{๑๒๐-๑๒๑} **พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗**

มาตรา ๒๗ ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๓) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๗) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้ สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร

๑.ล.๑

๑.ล.๑

มาตรา ๒๘ ทวิ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับมอบหมายจากผู้ใหญ่บ้านให้กระทำ

๑.ล.๑

๑.ล.๑

ส่วนจำนวนเงินช่วยเหลือที่จะต้องจ่ายให้แก่เกษตรกรผู้ประสบอุทกภัยนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจ่ายเงินช่วยเหลือดังกล่าว ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ โดยกรณีน้ำท่วมมาซ้ำในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ให้ทำการช่วยเหลือโดยจ่ายเป็นเงินสดให้แก่เกษตรกรผู้ประสบภัยในอัตราไร่ละ ๒,๐๙๘ บาท และโดยที่สิทธิขอรับเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย (อุทกภัย) ตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มิใช่สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิด หากแต่เป็นสิทธิเรียกร้องตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยไว้ อันถือเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ซึ่งความรับผิดของรัฐทั้งสองกรณีนั้นมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้น การจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย (อุทกภัย) ตามมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์การหักส่วนความรับผิด กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย ตามมาตรา ๔๔๒ ประกอบกับมาตรา ๒๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นหลักเกณฑ์กำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการกระทำความผิดมาใช้กับกรณีความรับผิดชอบอย่างอื่นได้ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย (อุทกภัย) ตามมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่เกษตรกรผู้ประสบอุทกภัยตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ข้างต้น

๘.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเยียวยากรณีประสบอุทกภัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๒/๒๕๖๕)

การที่คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ประสบภัยที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการขอรับเงินเยียวยาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยการให้เจ้าหน้าที่ใช้กล้องส่องวัดระดับคราบน้ำที่หมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๑ หลัง แล้วรับฟังว่าหมู่บ้านทั้งสี่หมู่บ้านน้ำไม่ท่วมเข้าไปในบ้านพักอาศัย ถือเป็น การตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนถูกต้องตามความเป็นจริง เนื่องจากบ้านแต่ละหลังอาจได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมไม่เท่ากัน

สรุปคดี : เทศบาล บ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่จ่ายเงินเยียวยากรณีประสบอุทกภัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก จึงได้มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ อำเภอ ๓. จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ประสบภัยพิบัติไม่ได้รับความเป็นธรรมในการขอรับเงินเยียวยา โดยมีผู้แทนชุมชน ทั้งสี่หมู่บ้านร่วมเป็นคณะกรรมการในการตรวจสอบความเสียหายบ้านของผู้ฟ้องคดีกับพวก มีการให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้กล้องวัดระดับความสูงของน้ำท่วม โดยยึดระดับจากร่องรอยของน้ำท่วมที่ปรากฏอยู่เป็นจุดอ้างอิงเพื่อยังวัดระดับน้ำเข้าไปยังบ้านพักอาศัย สำหรับผู้ฟ้องคดีกับพวกอาศัยอยู่ในสามหมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้าน พ. หมู่บ้าน ม. และหมู่บ้าน บ. ผลการตรวจสอบมีข้อสรุปในทำนองเดียวกันว่า น้ำท่วมขังบริเวณรอบ ๆ บ้าน ไม่ท่วมเข้าที่พักอาศัย ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตัวบ้าน คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจึงมีมติว่า ทั้งสามหมู่บ้านดังกล่าวไม่เข้าหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีกับพวกจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การดำเนินการตรวจสอบความเสียหายของบ้านพักอาศัยของแต่ละคนเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ โดยคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ประสบภัยไม่ได้รับความเป็นธรรมในการขอรับเงินเยียวยา โดยการให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้กล้องส่องวัดระดับคราบน้ำที่หมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๑ หลัง แล้วรับฟังว่าหมู่บ้านทั้งสี่หมู่บ้านน้ำไม่ท่วมเข้าไปในบ้านพักอาศัย เป็นการตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนถูกต้องตามความเป็นจริง เนื่องจากบ้านแต่ละหลังอาจได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมไม่เท่ากัน นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ามีบ้านของบางคนได้รับความเสียหายและมีสิทธิได้รับเงินเยียวยาตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อไม่อาจรับฟังได้ว่า หมู่บ้านทั้งสี่หมู่บ้านดังกล่าวน้ำไม่ท่วมเข้าไปในตัวบ้านและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านของผู้ฟ้องคดีกับพวก เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนแล้วยังไม่ชัดเจนเพียงพอว่ามีน้ำท่วมเข้าไปในบ้านของผู้ฟ้องคดีกับพวก และบ้านดังกล่าวได้รับความเสียหายตามที่กล่าวอ้าง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวก จัดส่งภาพถ่ายหรือพยานหลักฐานที่แสดงว่าบ้านผู้ฟ้องคดีกับพวกถูกน้ำท่วมและทรัพย์สินได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ และพิพากษาให้ได้รับเงินเยียวยาตามพยานหลักฐานที่ยื่นต่อศาล

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเข้าไปดำเนินการตรวจสอบเพื่อจ่ายเงินเยียวยากรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากอุทกภัย ซึ่งการเข้าไปดำเนินการตรวจสอบจะต้องมีความชัดเจนไม่ใช่การคาดคะเน ซึ่งการคาดคะเนโดยการให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลใช้กล้องส่องวัดระดับคราบน้ำที่หมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๑ หลัง แล้วรับฟังว่าน้ำไม่ท่วมเข้าไปในบ้านพักอาศัย เป็นการตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนถูกต้องตามความเป็นจริงทำให้ผู้ประสบภัยพิบัติไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง และบ้านแต่ละหลังอาจได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมไม่เท่ากัน ดังนั้นการคาดคะเนจึงไม่อาจนำมาใช้ได้กับกรณีนี้ได้ การที่ศาลสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาจัดส่งภาพถ่ายหรือพยานหลักฐานที่แสดงว่าบ้านผู้ฟ้องคดีแต่ละคนถูกน้ำท่วมและทรัพย์สินได้รับความเสียหายซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวทางการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้ได้อย่างทั่วถึงและเป็นไปตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๘.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าตอบแทนของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๘๒/๒๕๖๕)

เมื่อหน่วยงานคือผู้แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง จึงถือได้ว่าได้มีการยื่นเรื่องขออนุมัติเบิกจ่ายต่อผู้ทำคำสั่งแต่งตั้งแล้ว ส่วนเอกสารที่หน่วยงานกล่าวอ้างว่ายังขาดอยู่ เช่น หลักฐานการจ่ายค่าตอบแทนตามหนังสือกระทรวงการคลัง รายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจการจ้าง หลักฐานการลงลายมือชื่อเข้าประชุมของคณะกรรมการตรวจการจ้าง ไม่มีจำนวนเงินที่ขอเบิก และไม่มีลายมือชื่อของคณะกรรมการตรวจการจ้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาเบิกจ่ายค่าตอบแทนที่สามารถแยกพิจารณาออกจากการเบิกจ่ายค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้ เนื่องจากเป็นการปฏิบัติหน้าที่คนละส่วนกัน ไม่จำเป็นต้องพิจารณาไปในคราวเดียวกัน และแม้จะไม่มีการระบุจำนวนเงินที่ขอเบิกจ่าย แต่เมื่อได้มีการระบุจำนวนวันที่ปฏิบัติหน้าที่และหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายก็ระบุอัตราค่าตอบแทนเอาไว้แล้ว ย่อมถือได้ว่ามีการระบุจำนวนเงินที่ขออนุมัติเบิกจ่ายแล้วผู้ควบคุมงานก่อสร้างจึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในวันที่มีการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้าง

สรุปคดี : เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นพนักงานเทศบาลดำรงตำแหน่ง นายช่างโยธา ๖ว สังกัดสำนักงานเทศบาลเมือง ป. กรมพลศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีโครงการ ก่อสร้างสนามกีฬาตำบล และได้โอนเงินงบประมาณในการก่อสร้างดังกล่าวให้กับจังหวัด น. เป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยโอน งบประมาณเบิกแทนกันให้จังหวัด น. ผ่านสำนักงานปลัดกระทรวง ต่อมา ผู้ว่าราชการ จังหวัด น. ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกับพวกให้เป็นผู้ควบคุม งานก่อสร้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวในการควบคุมงานก่อสร้าง โครงการก่อสร้างตามสัญญา ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งจังหวัด น. ว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วน จำกัด น. ดำเนินการก่อสร้างสนามกีฬาตำบล วงเงินค่าจ้าง ๑๒,๘๔๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลา ก่อสร้างจำนวน ๓๐๐ วัน เริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ และกำหนด แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ ซึ่งผู้รับจ้างได้ทำการก่อสร้างงานตามสัญญา แล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีกับพวก ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เบิกจ่ายเงิน ค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง มีหน้าที่ตรวจและควบคุมงาน ณ สถานที่ที่กำหนด ไว้ในสัญญาทุกวัน โดยผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (ผู้ปฏิบัติการ) มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน ตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ในอัตราไม่เกินวันละ ๓๐๐ บาท โดยขอเบิกจ่ายได้เฉพาะวันที่ได้มีการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่ไม่เกินกำหนดระยะเวลาของสัญญางานก่อสร้าง เมื่อสัญญาจ้างงานก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดี กับพวกได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างมีระยะเวลาก่อสร้างจำนวน ๓๐๐ วัน เริ่มทำงานภายในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ และกำหนดแล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ ซึ่งผู้รับจ้างได้ทำการก่อสร้างงานตามสัญญาแล้วเสร็จและส่งมอบงาน งวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ โดยผู้ฟ้องคดีกับพวกขอเบิกจ่ายค่าตอบแทน ดังกล่าวสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างสองครั้ง ครั้งแรก สำหรับการปฏิบัติงานระหว่างวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๘ รวมจำนวน ๓๐ วัน และครั้งที่สอง ระหว่างวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ เป็นเวลา ๒๘๘ วัน และหลังสิ้นสุดสัญญาแล้ว ระหว่างวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ อีก ๓๒ วัน รวมทั้งสิ้นเป็นเวลา ๓๒๐ วัน ปรากฏรายละเอียดตามบันทึกผลการก่อสร้าง ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ จนถึงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ อันเป็นวันที่ผู้รับจ้าง

ทำงานแล้วเสร็จและขอส่งมอบงานจ้าง นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี คือ ผู้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวก เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง จึงถือได้ว่าได้มีการยื่นเรื่องขออนุมัติเบิกจ่ายต่อผู้ทำคำสั่งแต่งตั้งแล้ว ส่วนเอกสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ายังขาดอยู่ เช่น หลักฐานการจ่ายค่าตอบแทนตามหนังสือกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ รายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจการจ้าง หลักฐานการลงลายมือชื่อเข้าประชุมของคณะกรรมการตรวจการจ้าง ไม่มีจำนวนเงินที่ขอเบิก และไม่มีลายมือชื่อของคณะกรรมการตรวจการจ้าง เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาเบิกจ่ายค่าตอบแทนของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่สามารถแยกพิจารณาออกจากการเบิกจ่ายค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้ เนื่องจากเป็นการปฏิบัติหน้าที่คนละส่วนกัน ไม่จำเป็นต้องพิจารณาไปในคราวเดียวกัน และแม้จะไม่ได้มีการระบุจำนวนเงินที่ขอเบิกจ่าย แต่เมื่อได้มีการระบุจำนวนวันที่ปฏิบัติหน้าที่และหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายก็ระบุอัตราค่าตอบแทนเอาไว้แล้ว ย่อมถือได้ว่ามีการระบุจำนวนเงินที่ขออนุมัติเบิกจ่ายแล้ว ตลอดจนเมื่อพิจารณาข้อมูลตามเอกสารรายงานผลการก่อสร้างรายสัปดาห์ และบันทึกผลการก่อสร้าง ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ จนถึงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีรายละเอียดพอสมควรที่จะเชื่อได้ว่ามีการปฏิบัติงานในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้โต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างในช่วงเวลานั้น กรณีจึงน่าจะเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามระยะเวลา ๓๒๐ วัน ตามที่ขออนุมัติเบิกจ่ายค่าตอบแทน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าตอบแทนของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งใช้หลักฐานแตกต่างจากการจ่ายค่าตอบแทนของคณะกรรมการตรวจการจ้าง และสามารถแยกพิจารณาออกจากการเบิกจ่ายค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้ และเมื่อมีการแต่งตั้งผู้ควบคุมงานก่อสร้างแล้ว ย่อมถือได้ว่าได้มีการยื่นเรื่องขออนุมัติเบิกจ่ายต่อผู้ทำคำสั่งแต่งตั้งแล้ว และแม้จะไม่ได้ระบุจำนวนเงินที่ขอเบิกแต่ได้มีการระบุจำนวนวันที่ปฏิบัติหน้าที่และหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายก็ระบุอัตราค่าตอบแทนเอาไว้แล้ว ย่อมถือได้ว่ามีการระบุจำนวนเงินที่ขออนุมัติเบิกจ่ายแล้ว

๙. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจของนายทะเบียนท้องที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๓๐/๒๕๖๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดที่รับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนไว้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอใบอนุญาตมีและใช้อาวุธปืน จึงเป็นการยื่นคำขอรับสิทธิมีและใช้อาวุธปืน ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิดังกล่าวมาก่อน การที่นายทะเบียนอาวุธปืนอำเภอปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิที่จะมีและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หากได้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด นายทะเบียนอาวุธปืนอำเภอจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนการออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐^{๑๒๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง

^{๑๒๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

และสิ่งเทียบอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ มิได้กำหนดเรื่องระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง^{๑๒๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้ซื้ออาวุธปืนชนิดกึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๙ มม. ยี่ห้อกล็อก รุ่น ๑๙ GEN ๔ ตามโครงการสวัสดิการอาวุธปืนสำนักงานศาลยุติธรรม และได้ยื่นคำร้องขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืนส่วนบุคคล (แบบ ป.๑) แต่นายทะเบียนอาวุธปืนอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ตรวจสอบการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.๔) จากต้นขั้วและฐานข้อมูลทะเบียนอาวุธปืนแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมาก่อนแล้วจำนวน ๕ กระบอก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนมากเกินไปจนมีความจำเป็นสำหรับป้องกันตัวและทรัพย์สิน จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืนส่วนบุคคล (แบบ ป.๓) ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้มีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างไร ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังรัฐมนตรีผู้มียอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ แต่รัฐมนตรีไม่แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีความพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนเป็นอำนาจของนายทะเบียนท้องที่ซึ่งต้องใช้ดุลพินิจประกอบกับวัตถุประสงค์

^{๑๒๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้แจ้งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการอนุญาตให้บุคคลทั่วไปมีและใช้อาวุธปืนตามมาตรา ๗^{๑๒๔} ประกอบกับมาตรา ๙^{๑๒๕} แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับสิทธิให้ซื้ออาวุธปืนตามโครงการสวัสดิการอาวุธปืนของ ศาลยุติธรรม ก็เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติและเข้าเงื่อนไขตามโครงการสวัสดิการ อาวุธปืนดังกล่าวเท่านั้น และแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓^{๑๒๖}

^{๑๒๔-๑๒๖} **พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม อาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐**

มาตรา ๗ ห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซื้อมี ใช้ สิ่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่

มาตรา ๙ ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคล สำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์

ใบอนุญาตนั้นให้ออกสำหรับอาวุธปืนแต่ละกระบอก

มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตตามความในหมวดนี้แก่

(๑) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรา ๘๗ ถึงมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๗๗ ถึงมาตรา ๑๘๓ มาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๕๐ หรือมาตรา ๒๘๓ ถึงมาตรา ๓๐๓

(ข) มาตรา ๒๕๔ ถึงมาตรา ๒๕๗ และพ้นโทษยังไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันพ้นโทษ ถึงวันยื่นคำขอใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีความผิดที่กระทำโดยความจำเป็นหรือเพื่อป้องกันหรือโดยถูกยั่วโทษ

(๒) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด และดอกไม้เพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๓ หรือพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๗ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๘

(๓) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปในระหว่างห้าปีนับย้อนขึ้นไปจาก วันยื่นคำขอ สำหรับความผิดอย่างอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ใน (๑) และ (๒) เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(๕) บุคคลซึ่งไม่สามารถจะใช้อาวุธปืนได้โดยกายพิการหรือทุพพลภาพ เว้นแต่จะมีไว้ เพื่อเก็บตามมาตรา ๑๑

(๖) บุคคลซึ่งเป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถหรือปรากฏว่า เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๗) บุคคลซึ่งไม่มีอาชีพและรายได้

(๘) บุคคลซึ่งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็หาได้มีผลผูกพันให้นายทะเบียนท้องที่จะต้องมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด โดยในการพิจารณาออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถนำคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ เรื่อง ระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นข้อสั่งการภายในหน่วยงานมาใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตได้ เนื่องจากข้อสั่งการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำชับให้นายทะเบียนท้องที่ปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัดและเป็นการวางแนวทางพิจารณาเพื่อให้การออกใบอนุญาตเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ รวมทั้งมิได้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่อย่างใด นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น ไม่มีบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือในหมวดอื่นใดที่บัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนไว้แต่อย่างใด ประกอบกับอาวุธปืนเป็นสิ่งที่เป็อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงไม่อาจถือว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนได้โดยปริยาย และเมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอใบอนุญาตมีและใช้อาวุธปืน จึงเป็นการยื่นคำขอรับสิทธิมีและใช้อาวุธปืน ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิดังกล่าวมาก่อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิที่จะมีและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หาได้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อออกคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนการออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนตามคำร้องขอ จึงเป็นการกระทำ

(๙) บุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สำหรับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ห้ามมิให้ออกให้แก่บุคคลซึ่งมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่บุคคลนั้นขออนุญาต น้อยกว่าหกเดือน

ที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนประเด็นเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น เมื่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏว่ารัฐมนตรีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ และมีได้มีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงถือว่ารัฐมนตรีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่เมื่อระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น รัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนนั้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับให้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวอีก

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจของนายทะเบียนท้องที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนตามมาตรา ๗ ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ไว้ว่า การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนั้นเป็นอำนาจของนายทะเบียนท้องที่ซึ่งต้องใช้ดุลพินิจประกอบกับวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้บุคคลทั่วไปมีและใช้อาวุธปืนสำหรับการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์ ตามมาตรา ๗ ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้บุคคลผู้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตจะเป็นผู้ได้รับสิทธิให้ใช้อาวุธปืนตามโครงการสวัสดิการอาวุธปืนของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีได้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่ก็ได้มีผลผูกพันให้นายทะเบียนท้องที่ซึ่งต้องมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนตามคำร้องขอไม่ นายทะเบียนท้องที่ที่สามารถมีดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอดังกล่าวได้ อีกทั้ง ในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลใดมีและใช้อาวุธปืนนั้น นายทะเบียนท้องที่ที่สามารถนำคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ เรื่อง ระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นข้อสั่งการภายในหน่วยงานมาใช้

ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตได้ และเมื่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑๐. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกใบรับแจ้งการขุดดิน ในที่ดินประเภทชุมชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๖/๒๕๖๕)

ข้อกำหนดของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดว่า การประกอบกิจการขุดหรือลอกกรวด ทราบหรือดิน ในเขตผังเมืองรวม ซึ่งเป็นที่ดินประเภทชุมชนนั้น จะไม่สามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้ เนื่องจากมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพให้มีการใช้ที่ดินเพื่อตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ประกอบการค้าขาย และการอุตสาหกรรมให้อยู่ในย่านที่เหมาะสม เมื่อพื้นที่บริเวณตำบลบวค้ำเป็นที่ดินประเภทชุมชนตามแผนที่และแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๕ เทศบาลตำบลบวค้ำ และนายกเทศมนตรีจึงไม่สามารถออกใบรับแจ้งการขุดดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านบวค้ำ ตำบลบวค้ำ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบรับแจ้งการขุดดินให้แก่นาย อ. ผู้ฟ้องคดีกับพวก เห็นว่าการออกใบรับแจ้งการขุดดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงได้ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ต่อมา ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพิกถอนใบรับแจ้งการขุดดินในพื้นที่ดังกล่าวทุกฉบับรวมถึงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว แต่หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ออกใบรับแจ้งการขุดดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อีกผู้ฟ้องคดีกับพวก เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ประสงค์จะทำการขุดดินเพื่อการเกษตร

หากแต่เป็นการสมรู้กันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าไปขุดดินตามใบรับแจ้งการขุดดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีกับพวกจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามแผนที่และแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภททำยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๕ ว่า พื้นที่บริเวณตำบลบวกค้างอยู่ในพื้นที่สีชมพู จึงถูกจัดเป็นที่ดินประเภทชุมชนห้ามมิให้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการขุดหรือลอกกรวด ททราย หรือดินตามข้อ ๗^{๑๒๗} ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๕

^{๑๒๗} **กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๕**

ข้อ ๗ ที่ดินประเภทชุมชน ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันราชการ และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ดำเนินการหรือประกอบกิจการได้ในอาคาร ที่ไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้

(๒) คลังน้ำมันเชื้อเพลิงและสถานที่ที่ใช้ในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ที่ไม่ใช่ก๊าซปิโตรเลียมเหลวและก๊าซธรรมชาติ เพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

(๓) สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซ สำหรับก๊าซปิโตรเลียมเหลว ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการ ร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ

การใช้ประโยชน์ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ ลำคลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะ ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมฝั่งตามสภาพธรรมชาติของแม่น้ำ ลำคลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า ๖ เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำหรือการสาธารณูปโภค และที่ดินริมฝั่งแม่น้ำปิง แม่น้ำฝาง แม่น้ำแม่แตง แม่น้ำแม่จิด แม่น้ำแม่ขาน แม่น้ำแม่แจ่ม แม่น้ำแม่กลาง และแม่น้ำแม่ตื่น ในระยะ ๑๕ เมตร ตามแนวขนานริมฝั่งตามสภาพธรรมชาติของแม่น้ำปิง แม่น้ำฝาง แม่น้ำแม่แตง แม่น้ำแม่จิด แม่น้ำแม่ขาน แม่น้ำแม่แจ่ม แม่น้ำแม่กลาง และแม่น้ำแม่ตื่น เฉพาะที่ดินซึ่งเป็นของรัฐ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น สำหรับที่ดินซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม การอยู่อาศัยที่ไม่ใช่การจัดสรรที่ดิน และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเท่านั้น

การออกใบรับแจ้งการขุดดินให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมทราบดีอยู่แล้วว่าการออกใบรับแจ้งขุดดินดังกล่าวอาจมีปัญหาอันเป็นการกระทำที่ขัดกับผลการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีคำสั่งให้หยุดการขุดดินตามใบรับแจ้งการขุดดินทุกฉบับในพื้นที่ตำบลบวกค้างตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นแล้ว ประกอบกับในคำขอออกใบรับแจ้งการขุดดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็มีได้ระบุวิธีการขุดดินในเอกสารแจ้งข้อมูลการขุดดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แก่ไขเอกสารแจ้งข้อมูลการขุดดินให้ถูกต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด พฤติการณ์จึงมีลักษณะเป็นการเพิกเฉยต่อบทบัญญัติของกฎหมายโดยชัดแจ้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังออกใบรับแจ้งการขุดดินให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อีก จึงมีลักษณะเป็นการจงใจดำเนินการที่ขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งยังเป็นการพิจารณาออกใบรับแจ้งการขุดดินที่ได้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการยื่นเอกสารแจ้งข้อมูลเพื่อเป็นหลักฐานตามที่พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจในการออกใบรับแจ้งการขุดดินว่า หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมและให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์การผังเมืองและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย แม้จะเป็นการขอออกใบรับแจ้งการขุดดินต่างบุคคลกัน แต่หากเป็นคำขอที่มีลักษณะและวิธีการเป็นไปในแนวทางเดียวกับคำขอเดิมที่เคยมีการให้ความเห็นไว้แล้ว หน่วยงานที่เป็นผู้พิจารณาคำขอต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาก่อนออกใบรับแจ้งการขุดดิน

๑๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. ๑/๒๕๖๕)

การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจการจ้างงานของผู้รับจ้าง โดยพิจารณาตรวจสอบจากบันทึกประจำวันงานก่อสร้างโครงการที่มีได้แสดงรายละเอียดการทำงานของผู้รับจ้าง ขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือความคืบหน้าของการทำงานในแต่ละวัน ตลอดจนสภาพปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการทำงาน บันทึกดังกล่าวเป็นเพียงการบันทึกรายงานผลการปฏิบัติงานที่ซ้ำ ๆ กันทุกวันเท่านั้น การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างมิได้เข้าตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างเพื่อพิจารณาจากสภาพการปฏิบัติงานที่แท้จริงและพฤติการณ์แวดล้อมต่าง ๆ แต่อย่างใด กลับลงลายมือชื่อตรวจรับงานจ้างว่าผู้รับจ้างทำงานถูกต้อง จนปรากฏเหตุว่าปริมาณงานบางส่วนไม่ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาการกระทำของคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ ๓ ในฐานความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

สรุปคดี : เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการตรวจการจ้างโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำ จำนวน ๒ โครงการ ในระหว่างการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์ขออนำมูลดินของทั้งสองโครงการไปใช้ในการพัฒนาตำบล ด้วยการให้ผู้รับจ้างนำมูลดินไปลงในที่สาธารณะที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานได้ประชุมและมีมติให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำมูลดินไปใช้ หลังจากนั้นเมื่อผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานตามโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำทั้งสองโครงการเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยกรรมการตรวจการจ้างคนอื่นได้ทำการตรวจรับงานจ้างในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ และได้รับรองผลการตรวจงานจ้างตามใบรับรองผลการตรวจการจ้าง ฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔

สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๗ จึงได้ทำการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง ในวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ ต่อมา สำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๒ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบพบว่า การขุดลอกดินตามสัญญาจ้างไม่มีการนำโป๊ะเข้ามาดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในสัญญาทั้งสองโครงการ แต่ผู้ควบคุมงานได้จัดทำบันทึกรายงานผลการควบคุมงานตลอดช่วงที่มีการก่อสร้างว่าผู้รับจ้างดำเนินการด้วยเครื่องจักร (ด้วยโป๊ะ) และงานปรับแต่งดินขุดขนทึงอันเป็นความเท็จ และผู้รับจ้างยังได้นำมวลดินจากทั้งสองโครงการไปขายให้แก่ประชาชนในพื้นที่เป็นจำนวนมาก สำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๒ จึงได้เสนอเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังไปยังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา โดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ประชุมพิจารณาและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง^{๑๒๘} ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และได้กำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ ๓ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ ๓ เท่ากับเงินเดือน ๗ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๒๗,๘๘๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๙๕,๒๓๐ บาท สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจการจ้าง มีหน้าที่ตรวจการจ้างงานโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำ จำนวน ๒ โครงการ ได้ทำการตรวจการจ้างงานของผู้รับจ้างทั้งสองโครงการดังกล่าว โดยพิจารณาตรวจสอบจากบันทึกประจำวันงานก่อสร้างโครงการและรายงานผลงานการก่อสร้างประจำสัปดาห์ของผู้ควบคุมงาน และได้ลงลายมือชื่อตรวจรับงานจ้างว่าผู้รับจ้างทำงานถูกต้องครบถ้วน

^{๑๒๘} ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๔๔ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ ๓

เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาทุกประการ แต่บันทึกประจำวันงานก่อสร้างโครงการข้างต้นมิได้แสดงรายละเอียดการทำงานของผู้รับจ้าง ขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือความคืบหน้าของการทำงานในแต่ละวัน ตลอดจนสภาพปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการทำงาน โดยเป็นเพียงการบันทึกรายงานผลการปฏิบัติงานที่ซ้ำ ๆ กันทุกวันเท่านั้น ซึ่งโดยปกติวิสัยตามหน้าที่ของกรรมการตรวจการจ้างพึงเห็นได้ว่า สภาพการปฏิบัติงานที่จะสามารถบันทึกรายงานด้วยข้อความที่ซ้ำ ๆ กันทุกวัน จะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ได้ปฏิบัติงานอย่างเรียบร้อย ครบถ้วน ถูกต้องอย่างแท้จริงเท่านั้น ซึ่งจะรับฟังเป็นเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้พิจารณาจากสภาพการปฏิบัติงานที่แท้จริงและพฤติการณ์แวดล้อมต่าง ๆ มิใช่พิจารณาจากเพียงรายงานที่เป็นเอกสารเท่านั้น แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างตามสัญญาทั้งสองสัญญาแต่อย่างใด จนปรากฏเหตุว่าปริมาณดินไม่ถูกต้องตามสัญญา การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๗๒^{๑๒๙}

^{๑๒๙} **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕**

ข้อ ๗๒ คณะกรรมการตรวจการจ้าง มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ รวมทั้งรับทราบหรือพิจารณาการสั่งหยุดงาน หรือพักงานของผู้ควบคุมงานแล้วรายงานหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

(๒) การดำเนินการตาม (๑) ในกรณีมีข้อสงสัยหรือมีกรณีที่เห็นว่าตามหลักวิชาการช่างไม่น่าจะเป็นไปได้ ให้ออกตรวจงานจ้าง ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร และตามหลักวิชาการช่างเพื่อให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา

(๓) โดยปกติให้ตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด

(๔) เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวด แล้วแต่กรณี โดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐานอย่างน้อย ๒ ฉบับ มอบให้แก่ผู้รับจ้าง ๑ ฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุ ๑ ฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบ

ในกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตามไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานหัวหน้าส่วนราชการผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อทราบหรือสั่งการแล้วแต่กรณี

ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเหตุให้รัฐหรือกรมทรัพยากรน้ำได้รับความเสียหายจากการที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างในส่วนของงานปรับแต่งดินชุดขนทึ้งให้แก่ผู้รับจ้างไปเต็มจำนวนตามสัญญาทั้งสองสัญญาดังกล่าว เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑,๐๘๗,๓๙๔ บาท อันเข้าองค์ประกอบความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจการจ้างไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่งของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และเมื่อพิเคราะห์จากข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำที่เป็นประโยชน์ในการสอบสวน จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีลงโทษปรับทางปกครองผู้ฟ้องคดี ชั้นที่ ๓ เท่ากับเงินเดือน ๗ เดือน อันมิใช่โทษสูงสุดของโทษชั้นที่ ๓ ที่กำหนดไว้ถึง ๘ เดือน ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙^{๓๓๐} ของระเบียบฉบับเดียวกัน และโครงการดังกล่าวมีความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก การกำหนดโทษให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดเท่ากับเงินเดือน ๗ เดือน เป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับทางปกครองโดยพิจารณาถึงระดับความรับผิดชอบที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีแล้ว

(๕) ในกรณีที่กรรมการตรวจการจ้างบางคนไม่ยอมรับงาน โดยทำความเห็นแย้งไว้ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าหัวหน้าส่วนราชการสั่งการให้ตรวจรับงานจ้างนั้นไว้จึงจะดำเนินการตาม (๔)

^{๓๓๐} **ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔**

ข้อ ๙ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง ๔ ชั้น ดังต่อไปนี้

- (๑) โทษชั้นที่ ๑ โทษปรับไม่เกินเงินเดือน ๑ เดือน
- (๒) โทษชั้นที่ ๒ โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๒ เดือน ถึง ๔ เดือน
- (๓) โทษชั้นที่ ๓ โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๕ เดือน ถึง ๘ เดือน
- (๔) โทษชั้นที่ ๔ โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในประการที่สำคัญว่า กรณีที่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งจะถือว่าเป็นความผิดตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น กฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานนี้ไว้ ๕ ประการ ประกอบด้วย ประการแรก ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ ประการที่สอง ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ประการที่สาม ผู้กระทำได้กระทำการตามที่กำหนดไว้ กล่าวคือ การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ประการที่สี่ การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้น เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และประการที่ห้า ผู้กระทำได้กระทำการดังกล่าวโดยจงใจ

คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างมิได้เข้าตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างตามสัญญา แต่ได้ลงลายมือชื่อตรวจรับงานจ้างว่าผู้รับจ้างทำงานถูกต้องครบถ้วน จนปรากฏเหตุว่า ปริมาณงานบางส่วนไม่ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา จึงเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างตามข้อ ๗๒ ของระเบียบดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐได้รับความเสียหายจากการที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างในส่วนของงานดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้างไปเต็มจำนวนตามสัญญา อันเข้าองค์ประกอบความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจการจ้างไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีอัตราโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ ๓ เท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๕ เดือน ถึง ๘ เดือน ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ ของระเบียบฉบับเดียวกัน

๑๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจรับพัสดุและการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๑/๒๕๖๕)

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่าส่งมอบวัสดุการศึกษาเพื่อการเรียนการสอนไม่ตรงกับที่ระบุไว้ในสัญญาหลายรายการและให้ดำเนินการให้ถูกต้อง แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาบางส่วนเฉพาะส่วนที่ส่งมอบไม่ถูกต้องครบถ้วน การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือบอกเลิกสัญญาทั้งหมดจึงเป็นการไม่ชอบด้วยสัญญาเมื่อการส่งมอบสิ่งของไม่ครบตามจำนวน ถือได้ว่าไม่มีการส่งมอบสิ่งของให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กำหนดไว้ในสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ต้องชำระเงินค่าสิ่งของดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อนำเงินค่าสิ่งของที่ไม่มีการส่งมอบมาหักออกจากค่าสิ่งของตามสัญญาแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีหนี้ที่ต้องชำระค่าสิ่งของให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อสัญญาซื้อขายมิได้กำหนดเวลาชำระเงินค่าสิ่งของไว้ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระเงินค่าสิ่งของได้โดยพลันแต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระเงินดังกล่าว จึงถือวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระหนี้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลจึงตกเป็นผู้ผิดนัดเพราะเขาเดือนแล้วตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง^{๑๓๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปคดี : องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศสอบราคาซื้อวัสดุการศึกษาเพื่อการเรียนการสอนให้กับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน ๓ แห่ง ตามประกาศสอบราคา เลขที่ ๐๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำที่สุด เป็นเงินจำนวน ๑๗๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการเปิดซอง

^{๑๓๑} **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา ๒๐๔ ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเดือนแล้ว

และพิจารณาผลการสอบราคาจึงพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาดังกล่าว ต่อมา นายกองค้การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ทำสัญญาซื้อขาย ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กับผู้ฟ้องคดี โดยในการทำสัญญาผู้ฟ้องคดีได้นำหลักประกันสัญญาเป็นเงิน จำนวน ๘,๕๐๐ บาท มอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา แต่หลังจากผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว จนถึงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ส่งมอบพัสดุที่ทำการซื้อขายตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ทำหนังสือแจ้งสิทธิการปรับตามสัญญาไปยังผู้ฟ้องคดี จากนั้นเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบสินค้าให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุของแต่ละ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้ทำการตรวจพัสดุของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่าพัสดุที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญาซื้อขาย คณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ จึงได้จัดทำบันทึกเรื่องดังกล่าวเสนอผู้บริหารตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งการตรวจรับไปยังผู้ฟ้องคดีว่า พักที่ส่งมอบไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญาและให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการให้ถูกต้องตามสัญญา ต่อมา เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ทบทวน การตรวจรับพัสดุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ ชี้แจง โดยยืนยันว่ามีพัสดุหลายรายการที่ไม่เป็นไปตามสัญญาซื้อขาย จึงไม่สามารถตรวจรับ พักดังกล่าวและไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าพัสดุให้แก่ผู้ขายได้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มี หนังสือลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๘ แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีและริบหลักประกัน การปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง **ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า** เมื่อครบกำหนดระยะเวลาส่งมอบสิ่งของในวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ แล้ว ผู้ฟ้องคดีมิได้ส่งวัสดุการศึกษาเพื่อการเรียนการสอนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิปรับตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยมิได้บอกเลิกสัญญา แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดี ส่งมอบสิ่งของไม่ตรงตามรายละเอียดหรือคุณลักษณะที่กำหนดในสัญญา ๑๘ รายการ และส่งมอบสิ่งของไม่ครบจำนวนรวม ๓ รายการ และเมื่อข้อสัญญามีได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะตรวจรับไว้ ส่วนผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่นำสิ่งของรายการซึ่งไม่ตรงตาม รายละเอียดตามเอกสารแนบท้ายสัญญากลับคืนโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และนำมาส่งมอบ

ให้ใหม่ รวมทั้งนำสิ่งของที่ไม้ครบจำนวนมาส่งให้ครบจำนวน ตามข้อ ๖๔ (๕)^{๑๓๒} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๔ วรรคสอง และวรรคสาม ของสัญญาซื้อขาย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามสัญญาแล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาบางส่วนเฉพาะส่วนที่ส่งมอบไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของสัญญาซื้อขาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๘ บอกเลิกสัญญาทั้งหมดและให้ผู้ฟ้องคดีไปรับวัสดุคืนภายใน ๗ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือจึงเป็นการไม่ชอบด้วยสัญญา เมื่อการส่งมอบสิ่งของไม้ครบจำนวน ถือได้ว่าไม่มีการส่งมอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องชำระเงินค่าสิ่งของดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อนำเงินค่าสิ่งของไม้ครบจำนวนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๒๐,๔๒๗ บาท มาหักออกจากค่าสิ่งของตามสัญญาจำนวน ๑๗๐,๐๐๐ บาท แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีหนี้ที่ต้องชำระค่าสิ่งของแก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อสัญญาซื้อขายมิได้กำหนดเวลาชำระเงินค่าสิ่งของไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าสิ่งของจำนวน ๑๔๙,๕๗๓ บาท ได้โดยพลัน แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินดังกล่าวแต่อย่างใด จึงถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล (วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๘) เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดเพราะเขาเดือนแล้ว ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องชำระดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

^{๑๓๒} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๖๔ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ มีหน้าที่ดังนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๕) ในกรณีที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างส่งมอบพัสดุถูกต้องแต่ไม้ครบจำนวน หรือส่งมอบครบจำนวน แต่ไม้ถูกต้องทั้งหมด ถ้าสัญญาหรือข้อตกลงมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้ตรวจรับไว้เฉพาะจำนวนที่ถูกต้อง โดยถือปฏิบัติตาม (๔) และโดยปกติให้รับรายงานหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันตรวจพบ แต่ทั้งนี้ไม้ตัดสิทธิ์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะปรับผู้ขายหรือผู้รับจ้างในจำนวนที่ส่งมอบไม้ครบถ้วนหรือไม้ถูกต้องนั้น

๑.ล.๑

๑.ล.๑

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับแนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจรับพัสดุและการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซื้อขายว่า แม้ว่าผู้ขายจะส่งมอบสิ่งของไม่ตรงตามรายละเอียดตามที่กำหนดในสัญญาและไม่ครบจำนวนตามสัญญาก็ตาม (ตามจำนวนที่ถูกต้อง) แต่ผู้ซื้อชอบที่จะตรวจรับไว้ ส่วนผู้ขายมีหน้าที่นำสิ่งของซึ่งไม่ตรงตามรายละเอียดตามสัญญากลับคืนโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และนำมาส่งมอบใหม่ให้ครบจำนวนตามสัญญา ผู้ซื้อไม่อาจอ้างการที่ผู้ขายส่งมอบสิ่งของไม่ถูกต้องตามสัญญาหรือส่งมอบสิ่งของไม่ครบจำนวนมาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาทั้งหมดเพื่อกลับสู่ฐานะเดิมโดยไม่จ่ายค่าสินค่าให้กับผู้ขาย ดังนั้น หน่วยงานผู้ซื้อจึงต้องรับผิดชอบชำระค่าวัสดุการศึกษาสื่อการเรียนการสอนตามสัญญาซื้อขายดังกล่าวในส่วนที่มีการส่งมอบถูกต้อง ซึ่งข้อเท็จจริงตามคดีนี้เมื่อผู้ขายได้ส่งมอบสิ่งของตามสัญญาแล้ว ผู้ขายมีสิทธิได้รับค่าสิ่งของนั้น ศาลจึงนำมาหักออกจากค่าสิ่งของตามสัญญาแล้วให้หน่วยงานผู้ซื้อชำระหนี้ให้แก่ผู้ขาย และเมื่อสัญญาซื้อขายไม่ได้กำหนดระยะเวลาชำระหนี้ไว้ ผู้ขายจึงมีสิทธิเรียกให้หน่วยงานผู้ซื้อชำระหนี้ได้โดยพลัน แต่หากไม่ปรากฏว่าผู้ขายได้แจ้งให้หน่วยงานผู้ซื้อชำระหนี้ดังกล่าว ต้องถือว่าวันที่ผู้ขายนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นวันที่ผู้ขายเรียกให้หน่วยงานผู้ซื้อชำระหนี้ แต่หน่วยงานผู้ซื้อมิได้ชำระเงินให้ผู้ขาย หน่วยงานผู้ซื้อจึงตกเป็นผู้ผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว จึงต้องชำระดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดให้แก่ผู้ขาย

ข้อสังเกต

๑) ข้อเท็จจริงในคดีนี้ได้กำหนดเวลาชำระค่าสิ่งของไว้ เจ้าหนี้จึงมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระเงินได้ด้วยการทวงถาม แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีการแจ้งให้ชำระ จึงนับวันฟ้องคดีเป็นวันเรียกให้ลูกหนี้ชำระ ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มูลคดีของเรื่องนี้ คือ วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ (วันประกาศสอบราคา) ซึ่งข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ กฎหมายที่แก้ไขใหม่เป็นไปในแนวเดียวกันกับกฎหมายที่นำมาวินิจฉัย ได้แก่ ข้อ ๑๗๕ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานซื้อหรืองานจ้างมีหน้าที่ดังนี้ (๕) ในกรณีที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างส่งมอบพัสดุถูกต้อง

แต่ไม่ครบจำนวน หรือส่งมอบครบจำนวน แต่ไม่ถูกต้องทั้งหมด ถ้าสัญญาหรือข้อตกลงมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้ตรวจรับไว้เฉพาะจำนวนที่ถูกต้อง โดยถือปฏิบัติตาม (๔) และให้รับรายงานหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่เพื่อแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบ ภายใน ๓ วันทำการ นับถัดจากวันตรวจพบ แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะปรับผู้ขายหรือผู้รับจ้างในจำนวนที่ส่งมอบไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องนั้น

๑๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวดงานกรณีสัญญามีลักษณะเป็นเนื้องานอย่างเดียวกันทั้งหมด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๔/๒๕๖๕)

แม้งานตามสัญญาจะมีลักษณะเป็นเนื้องานอย่างเดียวกันทั้งหมดก็ตาม แต่เมื่อการก่อสร้างตามลำดับก่อนหลังหรือไม่ ไม่มีผลต่อเนื้องานที่ต้องดำเนินการตามสัญญา ผู้รับจ้างจึงอาจทำงานในงวดงานใดงวดงานหนึ่งแล้วเสร็จก่อนหลังก็ได้ และเมื่อได้ทำงานงวดงานใดแล้ว ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนตามสัดส่วนของการดำเนินงานตามสัญญา ทั้งนี้ โดยต้องไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณของผู้ว่าจ้าง

สรุปคดี : เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ทำสัญญาจ้างกับบริษัท ช. (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมท่อระบายน้ำ ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ วงเงินค่าจ้าง ๗,๑๕๐,๐๐๐ บาท โดยกำหนดให้เริ่มทำงานภายในวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๖ และจะต้องทำงานให้เสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ในระหว่างทำการก่อสร้างงานในช่วงที่ ๑ ซึ่งอยู่ในเนื้องานของงานงวดที่ ๓ แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีตรวจพบปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการทำงานหลายประการจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงคณะกรรมการตรวจการจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ว่า ตามบัญชีแสดงปริมาณงานและราคาตามสัญญาให้ก่อสร้างถนนเป็นความยาว ๒๕๖ เมตร ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วความยาว ถ้าจะให้ถึงจุดสิ้นสุดของงานมีความยาวทั้งสิ้น ๓๐๖ เมตร เกินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ๕๐ เมตร หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวม ๔ ฉบับ ทวงถามถึงความคืบหน้าการทำเอกสารปรับเปลี่ยนรูปแบบการก่อสร้างและบัญชีแสดงปริมาณงานและราคางานก่อสร้างดังกล่าว ต่อมาได้มีการแก้ไขสัญญาด้วยการทำบันทึกต่อท้ายสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๗ โดยมีการแก้ไขปริมาณงานเป็นงานช่วงที่ ๒ ผิดจรรยาบรรณ

๕.๒๐ เมตร ยาว ๓๐๖ เมตร งานช่วงที่ ๓ ผิวงจรจรกว้าง ๕.๒๐ เมตร ยาว ๓๓๔ เมตร หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗ ขอส่งมอบงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ และเบิกเงินค่าก่อสร้าง ซึ่งนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือไม่ลงวันที่ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการก่อสร้างงานงวดที่ ๑ ไม่ตรงตามสัญญา มีลักษณะเป็นการส่งงานข้ามงวดและยังเป็นเนื้องานในงวดสุดท้าย ส่วนงานงวดที่ ๒ ดำเนินการแล้วเสร็จเรียบร้อย ซึ่งการตรวจรับงานและการเบิกจ่ายค่างวดงานไม่สามารถดำเนินการข้ามงวดได้ จึงให้ผู้ฟ้องคดีเร่งดำเนินการก่อสร้างงานงวดที่ ๑ และงานงวดที่ ๓ (งวดสุดท้าย) ให้เรียบร้อยและแจ้งส่งมอบงาน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ส่งมอบงานอีกครั้ง พร้อมกันทั้งหมด ๓ งวด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แจ้งผลการส่งมอบงานอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ แต่งานไม่เรียบร้อยมีข้อบกพร่อง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซ่อมแซมงานที่เสียหายแล้วเสร็จและขอให้ประธานกรรมการตรวจการจ้างพิจารณาตรวจรับงานก่อสร้างดังกล่าว และขอสงวนสิทธิที่จะไม่ชำระค่าปรับและขอสงวนสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายด้วย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นายช่างโยธา วิศวกรโยธา และนายช่างเขียนแบบ ได้ตรวจรับงานปรากฏตามใบตรวจรับงานจ้างหemaalงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๗ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานเสร็จเรียบร้อยถูกต้องตั้งแต่วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเกินกำหนดรวมจำนวนทั้งหมด ๑๐๕ วัน และเมื่อหักจำนวนวันที่อยู่ระหว่างดำเนินการตรวจรับงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๖๑ วัน รวมคิดค่าปรับ ๔๔ วัน ค่าปรับวันละ ๑๗,๘๗๕ บาท เป็นจำนวนเงิน ๗๘๖,๕๐๐ บาท แต่เนื่องจากค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีมติคิดค่าปรับเป็นจำนวนเงินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง เป็นจำนวนเงิน ๗๑๕,๐๐๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำการตรวจรับเป็นที่ถูกต้องตรงตามสัญญาแล้ว จึงเห็นสมควรจ่ายเงินจำนวน ๗,๑๕๐,๐๐๐ บาท ให้กับผู้ฟ้องคดีต่อไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับจำนวน ๗๑๕,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่สัญญากำหนดการแบ่งงานออกเป็นงวดงาน นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารสัญญาเป็นไปโดยความเรียบร้อย มีความชัดเจน และในขณะเดียวกันการแบ่งจ่ายค่าจ้างตามงวดงานมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระในด้านค่าใช้จ่ายของคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายของตนเองในการทำงานตามสัญญา ดังนั้น เมื่อสัญญามีการกำหนดไว้เช่นใดแล้ว คู่สัญญาจะต้องดำเนินการชำระหนี้ไปตามสัญญา คือ ต้องมีการพิจารณาโดยยึดตามงวดงานที่กำหนดไว้ในสัญญา

เป็นสำคัญ และถึงแม้ผู้รับจ้างจะก่อสร้างงานงวดใดก่อนหลังแล้วเสร็จโดยไม่เป็นไปตามลำดับในสัญญา ซึ่งหนึ้นนั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระ ผู้รับจ้างก็จะเรียกให้ผู้ว่าจ้างชำระหนึ้นก่อนนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะได้บอกกล่าวการชำระหนึ้นไว้ล่วงหน้าโดยเวลาอันสมควร อย่างไรก็ตาม แม้งานตามสัญญา มีลักษณะเป็นเนื้องานอย่างเดียวกันทั้งหมดก็ตาม แต่เมื่อการก่อสร้างตามลำดับก่อนหลัง หรือไม่ ไม่มีผลต่อเนื้องานที่ต้องดำเนินการตามสัญญา ผู้รับจ้างอาจทำงานในงวดงานใดงวดงานหนึ่งแล้วเสร็จก่อนหลังก็ได้ และเมื่อได้ทำงานงวดงานใดแล้ว ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนตามสัดส่วนของการดำเนินงานตามสัญญา ทั้งนี้ โดยต้องไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณของผู้ว่าจ้าง ดังนั้น เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมท่อระบายน้ำมีลักษณะเนื้องานเป็นอย่างเดียวกัน แม้สัญญาจะกำหนดแบ่งงวดงานเป็น ๓ งวดงาน และแบ่งการทำงานก่อสร้างออกเป็น ๓ ช่วง แต่การทำงานผู้รับจ้างอาจดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาในลำดับใดและขอส่งมอบงานในลำดับใดก่อนก็ได้ และหากงานงวดใดแล้วเสร็จ ผู้รับจ้างย่อมมีสิทธิได้รับค่าจ้างตามสัดส่วนของงวดงานตามปริมาณงานที่ดำเนินการตามสัญญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตรวจรับงานจ้างและเห็นว่างานก่อสร้างตามสัญญางวดงานที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแล้วเสร็จเรียบร้อย และแม้สัญญาจะกำหนดการจ่ายเงินค่าจ้างในงานงวดที่ ๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๒ ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗ อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามงวดงานของสัญญาแล้วก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่อาจคิดค่าปรับผู้ฟ้องคดีตามสัญญา เนื่องจากสัญญาไม่ได้กำหนดให้ปรับในกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าระหว่างงวดงานได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างในส่วนองงานงวดที่ ๒ เป็นเงินจำนวน ๒,๘๖๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเทศบาลจึงตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนึ้นและต้องชำระดอกเบี้ยของเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ขอเบิกเงินค่าก่อสร้างและขอสงวนสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระหนึ้นโดยการชำระเงินค่าจ้างงวดงานดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยพลัน ตามมาตรา ๒๐๓^{๑๓๓}

^{๑๓๓} **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา ๒๐๓ ถ้าเวลาอันจะพึงชำระหนึ้นนั้นมิได้กำหนดลงไว้ หรือจะอนุมานจากพฤติการณ์ทั้งปวงก็ไม่ได้ไซ้ ท่านว่าเจ้าหนึ้นย่อมจะเรียกให้ชำระหนึ้นได้โดยพลัน และฝ่ายลูกหนึ้นก็ย่อมจะชำระหนึ้นของตนได้โดยพลันดุจกัน

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดนัด ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง^{๑๓๔} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยผิดนัดในอัตรา ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง^{๑๓๕} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว จากต้นเงิน จำนวน ๒,๘๖๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ อันเป็นวันผิดนัดจนถึงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่มีการชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลา จำนวน ๑๐๖ วัน คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๖๒,๒๙๓.๑๕ บาท ส่วนกรณีการจ่ายเงินค่าจ้าง ของงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๓ ซึ่งอยู่ในเนื้องานช่วงที่ ๓ และช่วงที่ ๑ นั้น ผู้ฟ้องคดี ได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ อันเป็นการส่งมอบงาน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระดอกเบี้ย ของจำนวนเงินค่าจ้างที่ชำระล่าช้าในงวดงานดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าจ้าง เป็นงวดงาน กรณีสัญญามีลักษณะเป็นเนื้องานอย่างเดียวกันทั้งหมด ในประการที่สำคัญว่า การที่สัญญากำหนดการแบ่งงานออกเป็นงวดงานนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารสัญญา เป็นไปโดยความเรียบร้อยมีความชัดเจนและในขณะเดียวกัน การแบ่งจ่ายค่าจ้างตามงวดงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระในด้านค่าใช้จ่ายของคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างที่ต้องใช้ค่าใช้จ่าย ของตนเองในการทำงานตามสัญญา ดังนั้น เมื่อสัญญามีการกำหนดไว้เช่นใดแล้ว คู่สัญญาจะต้องดำเนินการชำระหนี้ไปตามสัญญา คือ ต้องมีการพิจารณาโดยยึดตามงวดงาน ที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นสำคัญ และถึงแม้ผู้รับจ้างจะก่อสร้างงานงวดใดก่อนหลังแล้วเสร็จ โดยไม่เป็นไปตามลำดับในสัญญา ซึ่งหนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระ ผู้รับจ้างก็จะเรียกให้ผู้ว่าจ้าง ชำระหนี้ก่อนนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะได้บอกกล่าวการชำระหนี้ไว้ล่วงหน้าโดยเวลาอันสมควร

ถ้าได้กำหนดเวลาไว้ แต่หากกรณีเป็นที่สงสัย ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าหนี้จะเรียก ให้ชำระหนี้ก่อนถึงเวลานั้นหาได้ไม่ แต่ฝ่ายลูกหนี้จะชำระหนี้ก่อนกำหนดนั้นก็

^{๑๓๔} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๓๑

^{๑๓๕} **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ย ต่อไปตามนั้น

อย่างไรก็ดี แม้งานตามสัญญามีลักษณะเป็นงานอย่างเดียวกันทั้งหมดก็ตาม แต่เมื่อการก่อสร้างตามลำดับก่อนหลังหรือไม่ ไม่มีผลต่องานที่ต้องดำเนินการตามสัญญา ผู้รับจ้างอาจทำงานในงวดงานใดงวดงานหนึ่งแล้วเสร็จก่อนหลังก็ได้ และเมื่อได้ทำงานงวดงานใดแล้ว ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนตามสัดส่วนของการดำเนินงานตามสัญญา ทั้งนี้ โดยต้องไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณของผู้ว่าจ้าง ซึ่งจะแตกต่างจากสัญญาที่มีได้กำหนดให้ส่งมอบงานเป็นงวด ที่มุ่งผลสำเร็จของงานทั้งหมดเป็นสำคัญ

๑๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการสั่งเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการทั่วไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๔๗๐/๒๕๖๕ (ประชุมใหญ่))

การพิจารณาสั่งเลิกจ้างพนักงานราชการทั่วไป ตามข้อ ๑๐^{๑๓๖} ของประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถือเป็นกรณีที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของส่วนราชการ ตามข้อ ๒๘ (๖)^{๑๓๗} ประกอบกับข้อ ๓๐^{๑๓๘} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย

^{๑๓๖} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

ข้อ ๑๐ พนักงานราชการทั่วไปผู้ใดซึ่งผู้บังคับบัญชาได้ประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วมีคะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้ง ติดต่อกันต่ำกว่าระดับดี ให้ผู้บังคับบัญชาทำความเห็นเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งเลิกจ้างต่อไป

^{๑๓๗-๑๓๘} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒๘ สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ครบกำหนดตามสัญญาจ้าง

(๒) พนักงานราชการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบนี้ หรือตามที่

ส่วนราชการกำหนด

(๓) พนักงานราชการตาย

(๔) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามข้อ ๑๙

(๕) พนักงานราชการถูกให้ออก เพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(๖) เหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามข้อกำหนดของส่วนราชการ หรือตามสัญญาจ้าง

พนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกรณีดังกล่าวมิใช่เป็นกรณีที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง ดังนั้น คณะแนบเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้ง ติดต่อกัน จึงสามารถใช้ผลการประเมินผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณเดียวกันหรือข้ามปีงบประมาณก็ได้

สรุปคดี : เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานราชการทั่วไป มีกำหนดตามสัญญาจ้าง ๔ ปี ในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ครั้งที่ ๒ (ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐) หัวหน้ากลุ่มซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีได้คะแนนผลการประเมินร้อยละ ๘๑.๖๐ ซึ่งอยู่ในระดับดี แต่ผู้อำนวยการกองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีความเห็นต่างว่า ผู้รับการประเมินขาดราชการและมาปฏิบัติราชการสายเป็นประจำ จึงให้คะแนนร้อยละ ๗๑.๒๐ อยู่ในระดับพอใช้ ต่อมา ในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑ (ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑) ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนประเมินร้อยละ ๖๙.๖๐ ซึ่งอยู่ในระดับพอใช้ อธิบดีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีในระหว่างสัญญาจ้าง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้ง ติดต่อกัน ต่ำกว่าระดับดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการทั่วไป ให้ทำการประเมินปีละ ๒ ครั้ง ตามปีงบประมาณ ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับที่ต่ำกว่าระดับดีก็ต้องประเมินภายในปีงบประมาณเดียวกันเช่นกัน การที่ผู้อำนวยการกองนำผลการประเมินของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ครั้งที่ ๒ มารวมกับผลการประเมินการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑ แล้วเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปให้เลิกจ้าง เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาสั่งเลิกจ้างพนักงานราชการทั่วไป ตามข้อ ๑๐ ของประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ

ข้อ ๓๐ ส่วนราชการอาจบอกเลิกสัญญาจ้างกับพนักงานราชการผู้ใดก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้างได้ โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่เป็นเหตุที่พนักงานราชการจะเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกสัญญาจ้างได้ เว้นแต่ส่วนราชการจะกำหนดไว้ในกรณีใดได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีผลความผิดไว้

เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ อาจใช้คะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้งติดต่อกัน ในปีงบประมาณเดียวกันหรือข้ามปีงบประมาณก็ได้ เมื่อในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับคะแนนประเมินร้อยละ ๗๑.๒๐ อยู่ในระดับพอใช้ ต่อมา ในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับคะแนนประเมินร้อยละ ๖๙.๖๐ ในระดับพอใช้เช่นกัน ซึ่งแม้ผลการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้ง ๒ ครั้ง จะมีใช้เป็นการประเมินในปีงบประมาณเดียวกัน แต่ก็เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งสามารถนำมาใช้พิจารณาเพื่อเลิกจ้างได้ ดังนั้น การที่อธิบดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีในระหว่างสัญญาจ้าง และได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการเลิกจ้างที่เป็นไปตามข้อ ๑๐ ของประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจึงสิ้นสุดลงเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามข้อกำหนดของส่วนราชการหรือตามสัญญาจ้าง ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๘ (๖) ประกอบกับข้อ ๓๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ การสั่งเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปโดยชอบแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการสั่งเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการทั่วไป กรณีมีคะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้งติดต่อกันต่ำกว่าระดับดี ตามข้อ ๑๐ ของประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ไว้ว่า กรณีการพิจารณาสั่งเลิกจ้างตามข้อ ๑๐ ของประกาศดังกล่าว ถือเป็นกรณีที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือข้อกำหนดของส่วนราชการหรือตามสัญญาจ้างตามข้อ ๒๘ (๖) ประกอบกับข้อ ๓๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกรณีดังกล่าวมิใช่เป็นกรณีที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อไม่ผ่านการประเมินผล

การปฏิบัติงานประจำปี หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างตามข้อ ๑๙^{๑๓๙} ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๘ (๔)^{๑๔๐} ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งต้องพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานตามรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานภายในปีงบประมาณเดียวกัน ดังนั้น การพิจารณาสิ่งเล็กลงงานราชการทั่วไป ตามข้อ ๑๐ ของประกาศดังกล่าว จึงอาจใช้คะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้งติดต่อกันในปีงบประมาณเดียวกันหรือข้ามปีงบประมาณก็ได้ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของระบบพนักงานราชการ โดยคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๘.๕/๒๖ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของระบบพนักงานราชการ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ กรณีที่ ๔ เรื่อง คะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้งติดต่อกัน ได้ระบุไว้ว่า คะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้งติดต่อกันตามข้อ ๑๐ ของประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ หมายถึงคะแนนของผลการปฏิบัติงานที่ติดต่อกันในปีงบประมาณเดียวกันหรือข้ามปีงบประมาณก็ได้ ซึ่งส่วนราชการต้องนำคะแนนของผลการปฏิบัติงานที่ติดต่อกันในแต่ละครั้งดังกล่าวมารวมกันแล้วหารด้วยสองเป็นคะแนนเฉลี่ย จากนั้นให้นำไปเทียบกับเกณฑ์การกำหนดช่วงคะแนน หากคะแนนเฉลี่ยดังกล่าวอยู่ในช่วงที่ต่ำกว่าระดับดี ให้ผู้บังคับบัญชาทำความเข้าใจเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสิ่งเล็กลง ดังนั้น ส่วนราชการต้องทำการตรวจสอบและดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวในทุกรอบการประเมินมิใช่เฉพาะรอบการประเมิน ณ เดือนตุลาคมของแต่ละปีงบประมาณเท่านั้น

^{๑๓๙} **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๗**

ข้อ ๑๙ ในระหว่างสัญญาจ้าง ให้ส่วนราชการจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ ดังต่อไปนี้

- (๑) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการทั่วไป ให้กระทำในกรณีดังต่อไปนี้
 - (ก) การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี
 - (ข) การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔๐} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๓๗

กล่าวโดยสรุป การสิ้นสุดสัญญาจ้างพนักงานราชการทั่วไปก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้างด้วยเหตุการประเมินผลการปฏิบัติงาน แบ่งได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑. กรณีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ตามข้อ ๒๘ (๔) ประกอบกับข้อ ๑๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งจะต้องใช้ผลการปฏิบัติงานในรอบปีงบประมาณเดียวกัน ไม่อาจใช้ผลการปฏิบัติงานข้ามปีงบประมาณกันได้

๒. กรณีมีคะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้ง ติดต่อกันต่ำกว่าระดับดี ตามข้อ ๑๐ ของประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ประกอบกับข้อ ๒๘ (๖) และข้อ ๓๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งการส่งเลิกจ้างพนักงานราชการทั่วไปในกรณีนี้สามารถใช้คะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติงานที่ติดต่อกันในปีงบประมาณเดียวกันหรือข้ามปีงบประมาณก็ได้

๑๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ทำไว้กับเอกชนคู่สัญญา เมื่อเอกชนคู่สัญญาได้ปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วนแล้ว และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุก็ได้ตรวจสอบและมีความเห็นว่าคุณสมบัติของพัสดุเป็นไปตามสัญญาทุกประการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๖/๒๕๖๕

การดำเนินการจัดประมูลซื้อรถซ่อมบำรุงทางอเนกประสงค์ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานทางปกครองที่จัดประมูลมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งในกระบวนการก่อนทำสัญญา และเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองที่แยกออกจากตัวสัญญาได้ การที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของหน่วยงานอันจะเป็นการกำหนดคุณลักษณะเข้าข่ายลือคสเปคเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการบางรายหรือไม่ จึงเป็นเรื่องภายในที่หน่วยงานต้องไปว่ากล่าวเป็นอีกเรื่องหนึ่ง กรณีนี้มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสัญญาซื้อขายที่จัดทำขึ้นระหว่าง

หน่วยงานกับเอกชนคู่สัญญาผู้ชนะการประมูลไม่ และเมื่อไม่มีเหตุอื่นใดที่จะทำให้ฟังได้ว่า สัญญาดังกล่าวเป็นโมฆะ หน่วยงานจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้แก่คู่สัญญาซึ่งได้ปฏิบัติ ตามสัญญา โดยการส่งมอบสิ่งของที่ซื้อขายกันให้กับหน่วยงานครบถ้วนตามสัญญาแล้ว

สรุปคดี : องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศ ประมูลซื้อรถซ่อมบำรุงทางอเนกประสงค์ ชนิด ๑๐ ล้อ เครื่องยนต์ดีเซลมีกำลังไม่น้อยกว่า ๒๐๐ แรงม้า จำนวน ๒ คัน เป็นเงินจำนวน ๕๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีผู้ยื่นเอกสาร ประมูลซื้อ จำนวน ๒ ราย บริษัท อ. และบริษัทของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองบริษัทเป็นผู้มีคุณสมบัติ ตามประกาศและผ่านการคัดเลือกเข้าเสนอราคาซื้อ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด จึงเป็นผู้ชนะการประมูลและได้ทำสัญญาซื้อขายกับผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบ รถซ่อมบำรุงทางอเนกประสงค์ จำนวน ๒ คัน ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับในวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ และได้มีการตรวจสอบ ระบบการทำงานเพิ่มเติมในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบเอกสารเพื่อที่จะดำเนินการจดทะเบียนรถดังกล่าว กับกรมการขนส่งทางบก แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนการตรวจรับพัสดุ ตามสัญญาดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้มีการทดสอบการใช้งานรถซ่อมบำรุงทาง อเนกประสงค์อีกครั้ง หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการ จดทะเบียนรถซ่อมบำรุงทางอเนกประสงค์ต่อสำนักงานขนส่งจังหวัด ส. และได้ส่งมอบใบคู่มือ จดทะเบียนรถยนต์และป้ายทะเบียนรถยนต์ดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้วในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉยไม่ชำระหนี้ตามสัญญาโดยอ้างว่ายังอยู่ในขั้นตอน ของการตรวจรับพัสดุและอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนว่า การประมูลซื้อรถซ่อมบำรุงทางอเนกประสงค์ดังกล่าวมีการลือคสเปคและสมยอม ในการเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบรถซ่อมบำรุงทางอเนกประสงค์จำนวน ๒ คัน ตามสัญญาให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ทำการทดสอบ และตรวจรับรถดังกล่าวแล้วไม่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องหรือไม่ถูกต้องตามสัญญาแต่ประการใด เมื่อผู้ฟ้องคดีนำรถไปจดทะเบียนและส่งมอบใบคู่มือจดทะเบียนและป้ายทะเบียนให้ผู้ถูกฟ้องคดี แล้วเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี

จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๕๐,๘๕๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า การจัดซื้อรถซ่อมบำรุงทางอเนกประสงค์มีการกำหนดคุณลักษณะเข้าข่ายล๊อคสเปค เอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการบางราย นั้น ซึ่งจากข้อเท็จจริงในคดียังไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดี ร่วมกันกับบริษัท อ. ยืนซองเสนอราคาอันเป็นการขัดขวางการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม และมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด สัญญาที่พิพาทจึงไม่ตกเป็นโมฆะและมีผลผูกพันคู่สัญญาทั้ง ๒ ฝ่าย และเห็นว่าการดำเนินการ จัดประมูลซื้อรถดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง อย่างหนึ่งในกระบวนการก่อนทำสัญญา และเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของผู้ถูกฟ้องคดี ที่แยกออกจากตัวสัญญาได้ การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส. จึงเป็นเรื่องภายในที่ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องไปว่ากล่าวเอากับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเรื่องหนึ่งต่างหาก ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ดำเนินคดีอาญากับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประมูลซื้อรถซ่อมบำรุงทางอเนกประสงค์ ของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อผลของคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าสัญญาที่พิพาท เป็นโมฆะตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างว่า หน่วยงานทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง หากเอกชนคู่สัญญาได้มีการปฏิบัติอย่างครบถ้วนตามข้อสัญญาแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ตรวจสอบพัสดุได้มีการตรวจรับพร้อมทั้งมีการทดสอบอย่างครบถ้วนตามสัญญาแล้ว หน่วยงานทางปกครองต้องจ่ายเงินค่าพัสดุให้แก่เอกชนคู่สัญญาตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง โดยไม่อาจอ้างถึงขั้นตอนก่อนทำสัญญาอย่างการล๊อคสเปค เนื่องจากการกระทำดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองเอง หากมีการล๊อคสเปคเกิดขึ้นก็เป็นเรื่อง ที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องดำเนินการหาตัวผู้กระทำความผิดและลงโทษ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแต่อย่างใด และในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญา ของเอกชนคู่สัญญาโดยมีส่วนในการล๊อคสเปค นั้น ผลของคดีอาญายังไม่ถึงที่สุดหน่วยงาน ทางปกครองก็ต้องปฏิบัติตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้างก่อน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๗/๒๕๖๕

ประกาศประกวดราคาจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กของหน่วยงานมีลักษณะเป็นคำเชิญให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างทำคำเสนอขอเข้าทำสัญญาจ้าง และประกาศดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นคำเสนอให้ผู้ที่จะเข้าเสนอราคาปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเสนอราคาที่หน่วยงานกำหนดด้วย เมื่อผู้เข้าร่วมการประกวดราคาตกลงยินยอมผูกพันตนตามประกาศด้วยการเข้าเสนอราคาและยื่นหลักประกันของต่อหน่วยงานจึงถือว่ามีเจตนาสนองรับคำเสนอของหน่วยงาน และก่อให้เกิดสัญญาเพื่อนำไปสู่สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก แม้ว่าการทำสัญญาจ้างดังกล่าวไม่อาจกระทำเป็นหนังสือได้เนื่องจากมีเหตุขัดข้องในการจัดเตรียมเอกสาร แต่หน่วยงานของรัฐได้อนุญาตให้เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างงานตามประกาศประกวดราคาไปพลางก่อน จึงเป็นกรณีที่เอกชนผู้รับจ้างและหน่วยงานผู้ว่าจ้างได้ทำความตกลงกันขึ้นใหม่โดยมิได้มุ่งหมายให้ต้องทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือต่อกัน

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคาโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล น. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญาจ้างภายใน ๗ วัน พร้อมกับนำหลักประกันสัญญาเป็นเงินจำนวน ๔๓๙,๒๐๐ บาท ไปมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีในวันทำสัญญาจ้างด้วย ต่อมา ในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำหนังสือค้ำประกันของธนาคารออมสินเข้าไปเพื่อทำสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือค้ำประกันดังกล่าวไว้แล้ว แต่ยังไม่สามารถทำสัญญากันได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้ขยับย้ายวัสดุอุปกรณ์เข้าดำเนินการก่อสร้างตามประกาศลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๗ จนแล้วเสร็จ จำนวน ๘ โครงการ จากจำนวน ๓๒ โครงการ แต่เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งด้วยวาจาให้หยุดการทำงานโครงการที่เหลืออีก ๒๔ โครงการ ในระหว่างนั้นได้มีการตรวจสอบการดำเนินการประกวดราคาดังกล่าวโดยหัวหน้าส่วนโยธาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ รายงานนายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. ว่า สถานที่ที่จะดำเนินการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กบางสายมีผู้รับจ้างเข้าดำเนินการแล้ว ปริมาณงานคงเหลือลงลูกรังไหล่ทางและติดตั้งป้ายโครงการ โดยไม่มีการแจ้งเข้าดำเนินการงานโครงการให้ทราบแต่อย่างใด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ยกเลิกการประกวดราคาจ้างอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ E ๒/๒๕๕๗

ประกวดราคาจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก และการประกาศสอบราคาจ้างโครงการถนนลูกรังและโครงการลงหินลูกรังตามประกาศ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๗ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ แจ้งยกเลิกการประกวดราคาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งการยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด อ. ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นด้วยกับการยกเลิกการประกาศประกวดราคา **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างงานตามประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีไปก่อนได้ พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำความตกลงกันขึ้นใหม่โดยมิได้มุ่งหมายให้ต้องทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือต่อกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดี สัญญาจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗^{๑๔๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ลงนามหรือไม่มีการลงนามจัดทำสัญญากับผู้รับจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการลงนามตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ขั้นตอนการดำเนินงานภายในของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสัญญาจ้างและผู้ถูกฟ้องคดีมีอายุยกขึ้นเป็นข้ออ้างเพื่อให้หลุดพ้นจากความผูกพันตามสัญญาจ้าง ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างตามประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งการให้หัวหน้าส่วนโยธาดำเนินการออกสำรวจพร้อมประเมินและคำนวณค่าก่อสร้างของงานโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กจำนวน ๘ โครงการ ที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการแต่ยังไม่แล้วเสร็จ โดยยังไม่มีสัญญาตามความเป็นจริงและถูกต้องตามหลักวิชาช่างและรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ซึ่งหัวหน้าส่วนโยธาได้รายงานค่าก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๘ โครงการ ต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ ว่า มูลค่างานก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามงบประมาณจ่ายขาดเงินสะสม ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๔ โครงการ

^{๑๔๑} **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา ๕๘๗ อันว่าจ้างทำของนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้รับจ้างตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น

มูลค่าที่ดำเนินการจริง ๔๔๖,๖๐๐ บาท และตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๔ โครงการ มูลค่าที่ดำเนินการจริง ๓๘๐,๑๑๓ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๒๙๑,๔๑๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบท้ายหนังสือฉบับดังกล่าวแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๘ โครงการ และได้ตรวจสอบมูลค่าของการก่อสร้างถนนคอนกรีตดังกล่าวด้วยแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๘ โครงการ เป็นเงินจำนวน ๒,๓๙๖,๔๗๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบโครงการก่อสร้างดังกล่าวแล้วเห็นว่ามูลค่าการงานทั้ง ๘ โครงการ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๒๙๑,๔๑๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับค่าแห่งการงานดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าแห่งการงานคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์จากการงานจำนวน ๒,๒๙๑,๔๑๐ บาท

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายหลักของสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสัญญาจ้างทำของเป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ คู่สัญญาเพียงแต่ตกลงกันก็สามารถบังคับกันได้ ดังนั้น แม้ว่าสัญญาจ้างทำของที่ไม่ได้ทำเป็นหนังสือตามระเบียบของหน่วยงานทางปกครอง แต่การที่ไม่ได้จัดทำเป็นหนังสือก็เป็นเพียงการกระทำที่ไม่เป็นไปตามระเบียบภายในของหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น หากมีผลบังคับกับบุคคลภายนอกไม่

เมื่อเอกชนคู่สัญญาไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้ และเมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาจะต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่ส่วนของการกระทำที่เป็นไปโดยชอบตามสัญญานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องชดใช้เงินให้กับเอกชนตามที่กำหนดในสัญญา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๑/๒๕๖๕

เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้วคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง^{๑๔๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่เอกชนคู่สัญญาได้ทำการส่งมอบกล้องวงจรปิด (CCTV) พร้อมติดตั้ง จำนวน ๘ ชุด ตามสัญญา ซึ่งระบบกล้องวงจรปิดสามารถใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์การติดตั้งของหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองจึงต้องใช้ค่าการงานการติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) จำนวน ๘ ชุด เฉพาะอุปกรณ์ที่ไม่มีปัญหาในการติดตั้งและที่สามารถใช้งานได้ให้แก่เอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม^{๑๔๓} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

สรุปคดี : เทศบาลตำบล น. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศเรื่องสอบราคาซื้อกล้องวงจรปิด (CCTV) พร้อมติดตั้งแบบ IP/Network Camera ความละเอียดไม่น้อยกว่า ๒ ล้านพิกเซล จำนวน ๘ ชุด รายละเอียดตามปริมาณงานคุณลักษณะและประมาณการที่กำหนด ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ บริษัท พ. เป็นผู้ชนะการสอบราคาตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ทำสัญญาซื้อขาย วงเงินจำนวน ๘๘๘,๘๐๐ บาท กำหนดส่งมอบอุปกรณ์พร้อมติดตั้งในวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๗ ต่อมา ในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้นำกล้องวงจรปิด (CCTV) และอุปกรณ์ครบชุดไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบ แต่เจ้าหน้าที่แจ้งว่าให้รอคณะกรรมการมาตรวจสอบก่อนลงพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการทดสอบและติดตั้งกล้องวงจรปิดในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งกล้องวงจรปิดพร้อมอุปกรณ์เข้าทดสอบตามวันที่กำหนด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิดให้เสร็จภายในวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิดและมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๗ ขอส่งมอบงานคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจสอบและมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๗ รายงานการตรวจรับว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ตรงตามสัญญา และไม่สามารถทำการตรวจรับงานครั้งนี้ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบพัสดุที่ไม่ครบถ้วนและเข้าแก้ไขงานตามรายละเอียดที่แนบท้ายภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการแก้ไขงานและมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗ ส่งมอบงาน (ครั้งที่ ๒) แต่ไม่ได้จัดอบรมให้เจ้าหน้าที่

^{๑๔๒} อ้างไว้ เจริญธรรมที่ ๑๔๔

^{๑๔๓} เพิ่งอ้าง

ของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่มาปฏิบัติงาน โดยในขณะส่งมอบเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๗ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีมีเตอร์ไฟฟ้าและไม่มีเครื่องคอมพิวเตอร์ที่เป็นเครื่องแม่ข่ายในการควบคุมระบบเป็นเหตุให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่ามีโปรแกรมควบคุมและจัดการระบบบันทึกภาพกล้องวงจรปิด (Software Management) หรือไม่ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้รายงานความเห็นที่ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งมอบโปรแกรมควบคุมและจัดการระบบบันทึกภาพกล้องวงจรปิด (Software Management) และคุณสมบัติเครื่องบันทึก NVR (Network Video Recorder) ทำงานไม่สัมพันธ์กับกล้องทำให้ไม่สามารถติดตั้งการทำงานต่าง ๆ ของกล้องได้ และไม่ปฏิบัติตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) กำหนด รวมทั้งระบบกล้องวงจรปิดไม่สามารถทำงานได้ตามเงื่อนไขและข้อกำหนดตามสัญญาได้ จึงไม่สามารถตรวจรับพัสดุดำเนินการจัดซื้อกล้องวงจรปิดครั้งนี้ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แจ้งขอเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญาไว้เป็นค่าปรับจำนวน ๔ วัน เป็นเงินจำนวน ๗,๑๙๗.๔๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการนำกล้องวงจรปิดพร้อมอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องของกลับคืนไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบกล้องวงจรปิด (CCTV) พร้อมติดตั้งไม่ครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในสัญญา จึงเป็นฝ่ายประพฤติดิตสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่งของสัญญา โดยเมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้วคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการส่งมอบกล้องวงจรปิด (CCTV) พร้อมติดตั้ง จำนวน ๘ ชุด ตามสัญญา ซึ่งจากรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญระบุว่าระบบกล้องวงจรปิดของผู้ฟ้องคดีสามารถใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์การติดตั้ง คือ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดและช่วยในการป้องกันภัยในเขตหมู่บ้าน และจากการให้ถ้อยคำของนาย ม. ผู้ใหญ่บ้าน และนาย ค. ที่ปรึกษารวมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ใช้กล้องวงจรปิด ระบุว่าสามารถมองเห็นภาพที่หน้าจอเป็นภาพเคลื่อนไหว มองเห็นทั้งเวลากลางวันและกลางคืน ซึ่งในวันที่ลมพัดแรง ก็ยังคงเห็นภาพชัดเจนทั้ง ๘ เส้นทางที่ติดตั้งกล้องวงจรปิด ซึ่งพิจารณาได้ว่ากล้องวงจรปิด (CCTV) จำนวน ๘ ชุด สามารถใช้งานได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องใช้ค่าการงานการติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) จำนวน ๘ ชุด ในส่วนที่สามารถใช้งานได้ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผลการตรวจสอบอุปกรณ์กล้องวงจรปิดตามใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑๔ รายการ โดยอุปกรณ์ที่ไม่มีปัญหาในการติดตั้งและใช้ได้จำนวน ๑๑ รายการ มีมูลค่ารวม ๗๘๘,๖๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินตามสัญญาซื้อขาย ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ในส่วนของอุปกรณ์

ที่ไม่มีปัญหาในการติดตั้งและใช้ได้จำนวน ๑๑ รายการ เป็นเงินจำนวน ๗๘๘,๖๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้ เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้วหน่วยงานทางปกครองจะต้องชดใช้เงินในการงานส่วนที่ได้กระทำไปแล้ว และสามารถใช้งานได้ตามสัญญาให้แก่เอกชนคู่สัญญา ตามนัยมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๓/๒๕๖๕

กรณีเอกชนผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างถนน คสล. ผิวจราจรคอนกรีต มีความหนาและกำลังต้านทานแรงอัดน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และในการซ่อมแซมถนนดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยตัดถนนส่วนที่ชำรุดออก ปรับแต่งชั้นพื้นทางดำเนินการบดอัดให้ได้มาตรฐาน พร้อมเทคอนกรีตใหม่ให้ได้ระยะทางเดิมตามที่กำหนดไว้ โดยจะใช้งบประมาณในการซ่อมแซม จำนวน ๔๒๑,๐๐๐ บาท เมื่อหน่วยงานผู้ว่าจ้างตกลงค่าจ้างไว้เป็นเงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น เอกชนผู้รับจ้างจึงมีสิทธิได้รับค่าการงานที่ได้ทำเป็นเงินจำนวน ๗๙,๐๐๐ บาท

สรุปคดี : องค์การบริหารส่วนตำบล ส. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างถนน คสล. กว้าง ๖ เมตร ระยะทาง ๑๔๙ เมตร หนา ๐.๑๕ เมตร หรือปริมาณผิวจราจร คสล. ไม่น้อยกว่า ๘๙๔ ตารางเมตร ไหล่ทางหินผุข้างละ ๐.๕๐ เมตร โดยกำหนดเริ่มทำงานภายในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือส่งมอบงานและขอเบิกเงินค่าจ้างตามสัญญาทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติไม่ตรวจรับงานจ้าง เพราะผู้ฟ้องคดีได้ทำงานข้ามขั้นตอนการก่อสร้างถนน คสล. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานถูกต้องตามขั้นตอนทุกประการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับมอบงานและเบิกจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบตามสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างกำหนดให้ผู้ฟ้องคดี

ซึ่งเป็นผู้รับจ้างต้องดำเนินการรื้อฟื้นทางเดิม เกลี้ยปรับแต่งระดับ และบดอัดแน่น ก่อนจะดำเนินการเทคอนกรีตทำผิวจราจรต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้สถาบันการอาชีวศึกษาเข้าดำเนินการทดสอบความหนาแน่นของดินพื้นทางเดิมเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ อันเป็นเวลาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าทำการเคลียร์พื้นที่เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ดำเนินการรื้อฟื้นทางเดิม เกลี้ยปรับแต่งระดับ และบดอัดแน่นในคราวเดียวกัน การทดสอบของสถาบันการอาชีวศึกษาดังกล่าว จึงเป็นเพียงการทดสอบความหนาแน่นของดินพื้นทางเดิมก่อนที่จะมีการบดอัดแน่นเท่านั้น อีกทั้งภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการบดอัดแน่นดินแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการทดสอบความหนาแน่นของดินที่ได้บดอัดนั้นอีกแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดีกลับดำเนินการก่อสร้างในขั้นตอนต่อไปทันที คือ เทคอนกรีตทำผิวจราจร จนกระทั่งได้ส่งมอบงานจ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ กรณีจึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างถนนไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแบบรูปแบบท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้ตามข้อ ๕ ข ของสัญญาจ้าง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจึงจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่เมื่อขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างถนน คสล. แล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมได้ ทั้งปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ส่งมอบงานต่อผู้ถูกฟ้องคดี ประชาชนในพื้นที่ได้เข้าใช้ประโยชน์เป็นทางสัญจรในถนนเส้นทางดังกล่าว งานก่อสร้างถนน คสล. ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปแล้วนั้น จึงเป็นการงานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีต้องใช้ค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำโดยการใช้เป็นเงินตามควรค่าแห่งการนั้น ตามความในมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลงานผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างถนน คสล. ผิวจราจรคอนกรีตมีความหนาแน่นและกำลังต้านทานแรงอัดน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยการซ่อมแซมถนนดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยตัดถนนในส่วนที่ชำรุดออก ปรับแต่งชั้นพื้นทาง ดำเนินการบดอัดให้ได้มาตรฐาน พร้อมเทคอนกรีตใหม่ให้ได้ระยะทางเดิมตามที่กำหนดไว้ ซึ่งจะใช้งบประมาณในการซ่อมแซม จำนวน ๔๒๑,๐๐๐ บาท ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างถนนไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแบบรูปแบบท้ายสัญญานี้เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง เมื่อสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีตกลงค่าจ้างไว้เป็นเงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าการงานที่ได้ทำเป็นเงินจำนวน ๗๙,๐๐๐ บาท

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้ เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้ว เอกชนคู่สัญญาจะต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่หน่วยงานทางปกครองจะต้องชดใช้เงินในบางส่วนที่ได้กระทำไปแล้ว โดยหากไม่สามารถทำให้กลับสู่ฐานะเดิมได้ และเมื่องานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามที่กำหนดในสัญญา แต่สามารถแก้ไขซ่อมแซมในส่วนงานดังกล่าวได้ หน่วยงานทางปกครองสามารถหักค่าใช้จ่ายในการแก้ไขซ่อมแซมออกจากค่างานตามสัญญาได้

๑๒.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาจัดทำบริการสาธารณะ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๓/๒๕๖๕

เมื่อมีการเลิกสัญญาจ้างแล้ว คู่สัญญาจะต้องกลับสู่ฐานะเดิม และชดใช้ค่าการงานส่วนงานที่ได้ทำไปแล้วตามสัญญาตามมาตรา ๓๙๑^{๑๔๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้ว่าจ้างไม่อาจอ้างว่า ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จตามงวดงานที่กำหนดในสัญญาเพื่อไม่เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างได้ และแม้ว่าสัญญาจ้างดังกล่าวจะทำให้ผู้ว่าจ้างได้รับความเสียหาย แต่เมื่อผู้ว่าจ้างได้คิดค่าปรับ และได้หักส่วนไว้แล้ว อีกทั้งยังได้เรียกผู้ค้าประกันชำระเงินตามหนังสือค้ำประกันสัญญาแล้ว จึงไม่สามารถอ้างความเสียหายดังกล่าวเพื่อไม่เบิกจ่ายเงินค่าการงานที่ผู้รับจ้างได้ทำไปแล้วได้

^{๑๔๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๙๑ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะต้องให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่ ส่วนเงินอันจะต้องใช้คืนในกรณีดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น ท่านให้บวกดอกเบี้ยเข้าด้วยคิดตั้งแต่วเวลาที่ได้รับไว้

ส่วนที่เป็นภาระงานอันได้กระทำไปและเป็นภาระยอมให้ใช้ทรัพย์สินนั้น การที่จะชดใช้คืน ท่านให้ทำได้ด้วยใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้น ๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่าให้ใช้เงินตอบแทนก็ให้ใช้ตามนั้น

การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้นหากกระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่

สรุปคดี : กรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ จ้างผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดปราจีนบุรีเป็นเงินจำนวน ๕๖,๗๑๐,๐๐๐ บาท กำหนดการจ่ายเงินเป็นรายงวดงาน โดยเริ่มงานวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และสิ้นสุดวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือค้ำประกันสัญญาของธนาคารเป็นเงินจำนวน ๒,๘๓๕,๕๐๐ บาท มาเป็นหลักประกัน ต่อมา คู่สัญญาได้ทำบันทึกข้อตกลงขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไปอีก ๔๕ วัน ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างล่าช้าไม่เป็นไปตามสัญญา โดยดำเนินการก่อสร้างไปแล้วเพียงร้อยละ ๔๔ เนื่องจากฝนตกหนัก ขาดแคลนแรงงาน และเงินทุน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างและส่งมอบงานไปแล้ว จำนวน ๑๐ ครั้ง จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือส่งมอบงานจ้างครั้งที่ ๑๑ (จำนวน ๕ งวด) คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างตามใบตรวจรับงานจ้าง ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนดในสัญญา ๖๕ วัน ซึ่งได้ทำการหักค่าปรับจำนวน ๓,๖๘๖,๑๕๐ บาท คงเหลือเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกจำนวน ๒,๐๘๘,๘๖๗ บาท ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะก่อสร้างต่อไป แต่เนื่องจากค่าปรับจะสูงเกินร้อยละ ๑๐ ของค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งเรียกค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจะไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ และจำนวนค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๕ วรรคสอง ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๑๓๘^{๑๔๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว เป็นผลให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ส่วนที่เป็นการงานอันได้กระทำไปและเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สินนั้น การที่จะชดใช้คืน ท่านให้ทำได้ด้วยใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจากพยานหลักฐานเชื่อได้ว่ามีการก่อสร้างงาน

^{๑๔๕} **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕**

ข้อ ๑๓๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

งวดดังกล่าวบางส่วนและได้รับผลงานเป็นไปตามรายงานสรุปผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานแล้ว จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินงานก่อสร้างไปแล้วจริงตามที่เรียกร้องเป็นเงิน ๑,๙๙๑,๖๑๓ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงินค่าการงานตามสัญญาตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ หรือค่าปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีสิทธิที่จะหักเอาจากจำนวนเงินค่าจ้างที่ค้างจ่ายหรือบังคับจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาก็ได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเลิกสัญญาจ้าง ซึ่งเมื่อมีการเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาจะต้องกลับสู่ฐานะเดิมและจะต้องชดใช้ค่าการงานส่วนงานที่ได้ทำไปแล้วตามสัญญาตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่อาจอ้างว่างานไม่เสร็จตามงวดงานที่กำหนดในสัญญาซึ่งเป็นเหตุแห่งการเลิกสัญญา เพื่อก่อเป็นเหตุแห่งการไม่เบิกจ่ายเงินค่าการงานที่ได้ทำไปแล้วให้แก่ผู้รับจ้างได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔๗/๒๕๖๕

แม้ว่าผู้รับจ้างจะเข้าครอบครองพื้นที่ก่อสร้างอาคารตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฉบับแรก แต่เมื่อได้มีการทำสัญญาฉบับที่สองซึ่งเป็นสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเดิมเพิ่มเติม หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างยังต้องมีหน้าที่ส่งมอบพื้นที่ปฏิบัติงานให้ผู้รับจ้างเพื่อลงมือปฏิบัติงานตามสัญญาฉบับที่สอง การที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าจึงเป็นความผิดของผู้ว่าจ้างที่ส่งมอบพื้นที่ล่าช้า และการที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ขอให้ผู้รับจ้างช่วยดำเนินการติดตั้งโครงเหล็กรองรับโคมไฟสำหรับการผ่าตัดให้ห้องผ่าตัดชั้น ๓ จำนวน ๘ ห้อง อันเป็นงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญา แต่เป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งผู้ว่าจ้างมีสิทธิสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานเพิ่มเติมได้ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญา โดยไม่ได้มีข้อตกลงเรื่องระยะเวลาสำหรับการทำงานพิเศษดังกล่าว ผู้ว่าจ้างจึงต้องขยายระยะเวลาที่ได้ทำงานพิเศษนั้นให้แก่ผู้รับจ้างโดยที่ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุหรือพฤติกรรมเพื่อขอขยายระยะเวลาทำงานออกไป ๑๕ วัน แต่อย่างไรก็ดี ส่วนการติดตั้งระบบเสียงประกาศนั้น ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้อนุญาตให้ผู้รับจ้างดำเนินการติดตั้งในวันหยุดราชการเท่านั้น

การที่ผู้รับจ้างดำเนินการติดตั้งระบบเสียงภายหลังจากครบกำหนดตามสัญญาแล้วเป็นเวลา ๓ วัน โดยเหตุแห่งความล่าช้าดังกล่าวจึงเกิดจากความล่าช้าในการพิจารณาของผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างจึงมีสิทธิได้รับการขยายเวลารณดังกล่าว

สรุปคดี : กองทัพอากาศ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิเคราะห์และบำบัดโรค ตามสัญญาลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ กำหนดให้เริ่มงานในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ และต้องทำให้เสร็จภายในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ ทั้งนี้ เดิมผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้กับผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญา ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งมีกำหนดแล้วเสร็จวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ ในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามสัญญา ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นสัญญาพิพาทในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ขออนุญาตผู้อำนวยการโรงพยาบาล ส. เข้าพื้นที่ปฏิบัติงานบริเวณชั้นใต้ดิน ชั้น ๑ ชั้น ๒ และชั้น ๔ ถึงชั้น ๖ เพื่อติดตั้งอุปกรณ์สื่อสารและระบบปรับอากาศตามสัญญาพิพาท ซึ่งผู้อำนวยการโรงพยาบาล ส. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ ขออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพื้นที่ดังกล่าวได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘ คณะกรรมการตรวจการจ้างได้รับงานดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๘ และในวันเดียวกัน คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ประชุมกับผู้ฟ้องคดีและขอให้ผู้ฟ้องคดีช่วยดำเนินการติดตั้งโครงเหล็กรองรับโคมไฟสำหรับการผ่าตัด ชั้น ๓ จำนวน ๘ ห้อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะติดตั้งให้โดยไม่คิดค่าจ้าง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เพื่อขอเข้าดำเนินการติดตั้งระบบงานเสียงประกาศ ซึ่งผู้อำนวยการโรงพยาบาล ส. อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการได้เฉพาะวันหยุดราชการ และให้เริ่มปฏิบัติงานได้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานครั้งที่ ๓ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ ขอขยายเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาพิพาทเป็นเวลา ๑๒๒ วัน โดยอ้างว่า (๑) ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบพื้นที่ตามสัญญาพิพาทล่าช้า ๑๒๒ วัน (๒) ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีติดตั้งโครงเหล็กรองรับโคมไฟสำหรับการผ่าตัด ชั้น ๓ จำนวน ๘ ห้อง และยังตรวจรับงานล่าช้าถึง ๒๖ วัน (๓) โรงพยาบาลอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพื้นที่ติดตั้งงานระบบเสียงประกาศล่าช้า และให้ปฏิบัติงานเฉพาะวันหยุดราชการเท่านั้น แต่หน่วยงานไม่ขยายเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ได้หักเงินค่าปรับจำนวน ๕,๙๓๗,๘๔๐ บาท จากเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เป็นคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒ สัญญา คือ สัญญาที่หนึ่ง สัญญาก่อสร้างอาคาร

ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งจะครบกำหนดแล้วเสร็จวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ สัญญาที่สอง สัญญาก่อสร้างอาคารเพิ่มเติม ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นสัญญาพิพาทคดีนี้ โดยให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มทำงานในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาทั้งสองสัญญา ซึ่งสิทธิและหน้าที่จะแยกออกจากกันแต่ละสัญญา ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องส่งมอบพื้นที่ให้กับผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานตามสัญญาพิพาท แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเข้าครอบครองพื้นที่ก่อสร้างอาคารตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฉบับแรก การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าจึงเป็นความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ส่งมอบพื้นที่ล่าช้า และการที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีช่วยดำเนินการติดตั้งโครงเหล็กรองรับโคมไฟสำหรับการผ่าตัดให้ห้องผ่าตัดชั้น ๓ จำนวน ๘ ห้อง อันเป็นงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญาพิพาท แต่เป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มเติมได้ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาพิพาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้มีข้อตกลงเรื่องระยะเวลาสำหรับการทำงานพิเศษดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องขยายระยะเวลาที่ได้ทำงานพิเศษนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่จำต้องแจ้งเหตุหรือพฤติการณ์เพื่อขอขยายระยะเวลาทำงานออกไป ๑๕ วัน แต่อย่างไรก็ดี ส่วนการติดตั้งระบบเสียงประกาศนั้น ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการติดตั้งในวันหยุดราชการเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการติดตั้งระบบเสียงภายหลังจากครบกำหนดตามสัญญาแล้วเป็นเวลา ๓ วัน โดยเหตุแห่งความล่าช้าดังกล่าว จึงเกิดจากความล่าช้าในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับการขยายเวลากรณีดังกล่าว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับแนวปฏิบัติราชการว่า สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารนั้น คู่สัญญาต่างมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติโดยฝ่ายผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้าง และผู้รับจ้างมีหน้าที่ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา ซึ่งหน้าที่ในการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างนั้น แยกต่างหากแต่ละสัญญาไม่อาจนำมาใช้ร่วมกันได้ ดังนั้น หากมีการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้าจึงไม่อาจอ้างถึงสัญญาเดิมที่ได้ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างกันไปแล้วได้ และการสั่งให้ผู้ว่าจ้างทำงานเพิ่มเติมนั้นจะต้องระบุระยะเวลาที่ดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อเป็นการขยายเวลาในสัญญาด้วย อีกทั้ง หากการพิจารณาให้ผู้รับจ้างเข้าพื้นที่ก่อสร้างล่าช้าเป็นความผิดของผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างย่อมมีสิทธิขยายเวลาตามสัญญาได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๓/๒๕๖๕

แม้สำนักงานปลัดกระทรวงไม่ได้เป็นคู่สัญญากับเอกชนผู้รับจ้าง แต่การกระทำของผู้อำนวยการโรงพยาบาลย่อมผูกพันสำนักงานปลัดกระทรวง ในฐานะหน่วยงานทางปกครองผู้กำกับดูแล ประกอบกับเมื่อสำนักงานปลัดกระทรวง เป็นหน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาล ทั้งงานที่เอกชนผู้รับจ้างได้ทำไปแล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงก็ได้ประโยชน์จากการทำงานดังกล่าว การที่ผู้อำนวยการ โรงพยาบาลไม่ได้ชำระค่าจ้างให้แก่เอกชนผู้รับจ้าง กรณีจึงมีผลผูกพันสำนักงาน ปลัดกระทรวง ส่วนที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลตกลงด้วยวาจาให้เอกชนผู้รับจ้าง ดำเนินการติดตั้งระบบควบคุมจ่ายก๊าซออกซิเจนทางการแพทย์ และจัดทำพร้อมติดตั้ง ป้ายทางหนีไฟและป้ายไฟบอกเส้นทางภายในโรงพยาบาล ซึ่งเป็นการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ของโรงพยาบาลในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเครื่องมือสำคัญ เพื่อจัดทำบริการด้านสาธารณสุข โดยเอกชนผู้รับจ้างได้ดำเนินการตามข้อตกลงจนแล้วเสร็จ ข้อตกลงดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเครื่องมือสำคัญ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและเป็นสัญญาทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ตามมาตรา ๕๘๗^{๑๕๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่ได้บัญญัติให้ ต้องทำเป็นหนังสือ สัญญาดังกล่าวจึงมีผลผูกพันให้โรงพยาบาลโดยผู้อำนวยการโรงพยาบาล ต้องปฏิบัติตามสัญญา และการที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้ว่าจ้างเอกชนผู้รับจ้างดังกล่าว ทำให้เอกชนผู้รับจ้างซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเชื่อโดยสุจริตได้ว่า ผู้อำนวยการโรงพยาบาล มีอำนาจในการทำสัญญา เมื่อเอกชนผู้รับจ้างมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานปลัดกระทรวง ชำระค่าจ้าง สำนักงานปลัดกระทรวงไม่ได้มีหนังสือปฏิเสธหรือแสดงออกถึงการไม่ยอมรับ การงานตามสัญญาจ้างแต่อย่างใด แต่กลับได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะ ดังกล่าวมาโดยตลอด จึงถือว่าสำนักงานปลัดกระทรวงได้ยอมให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของตนแสดงออกเป็นตัวแทน หรือได้ยอมรับการกระทำของผู้อำนวยการโรงพยาบาลโดยปริยาย ถือเป็นกรให้สัตยาบัน ในการกระทำของผู้อำนวยการโรงพยาบาลแล้ว ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงจึงต้องรับผิดชอบ ชำระค่าจ้างให้แก่เอกชนผู้รับจ้าง

^{๑๕๖} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๔๑

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการจำหน่ายอุปกรณ์การแพทย์ และวัสดุการแพทย์ทุกประเภท เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ได้แสดงเจตนาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีด้วยวาจาให้ดำเนินการติดตั้งระบบควบคุมจ่ายก๊าซออกซิเจน ทางการแพทย์และจัดทำพร้อมติดตั้งป้ายทางหนีไฟและป้ายไฟบอกเส้นทางภายในโรงพยาบาล เป็นเงินจำนวน ๙๓๐,๙๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แจ้งผู้อำนวยการโรงพยาบาลขอเข้าดำเนินการตามที่ได้ว่าจ้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาต และดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ และส่งมอบงานให้แก่โรงพยาบาล เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ สำนักงานปลัดกระทรวง ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) อ้างว่า ไม่ได้มีการทำสัญญาจ้าง จึงไม่มีการจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อ้างว่า ไม่ได้มีการทำสัญญาจ้าง และในกรณีนี้ผู้ที่มีอำนาจ ในการจัดจ้าง การอนุมัติจัดจ้าง ตลอดจนการลงนามในสัญญาจ้างดังกล่าวย่อมเป็นอำนาจ ของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้เป็นคู่สัญญาด้วยแต่อย่างใดนั้น เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้เป็นคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดี แต่การกระทำของผู้อำนวยการโรงพยาบาล ในขณะนั้นย่อมผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองผู้กำกับดูแล ส่วนการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจในการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาค แต่เป็นเพียงอำนาจตามมาตรา ๕๔^{๑๔๗} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นการมอบอำนาจหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นการภายในส่วนราชการ ไม่ผูกพันบุคคลภายนอก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ เป็นหน่วยงานต้นสังกัดและเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้กำกับดูแลโรงพยาบาลและผู้อำนวยการ

^{๑๔๗} **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔**

มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจาก นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสม กับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัด กระทรวงมหาดไทย

โรงพยาบาล ประกอบกับเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นหน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาลซึ่งสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปแล้วนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ได้ประโยชน์จากการงานดังกล่าว การที่โรงพยาบาลโดยผู้อำนวยการโรงพยาบาลไม่ได้ชำระสินจ้างดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดและเป็นหน่วยงานทางปกครอง ผู้กำกับดูแลโรงพยาบาลและผู้อำนวยการโรงพยาบาลในการชำระสินจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนที่โรงพยาบาลโดยผู้อำนวยการโรงพยาบาลตกลงด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดี ดำเนินการติดตั้งระบบควบคุมจ่ายก๊าซออกซิเจนทางการแพทย์ และจัดทำพร้อมติดตั้งป้ายทางหนีไฟและป้ายไฟบอกเส้นทางภายในโรงพยาบาลซึ่งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของโรงพยาบาล ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเครื่องมือสำคัญเพื่อจัดทำบริการด้านสาธารณสุข โดยผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามข้อตกลงจนแล้วเสร็จ ข้อตกลงดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญา จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเครื่องมือสำคัญเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อการจัดทำสัญญาทางปกครองไม่ได้มีกฎหมายกำหนดลักษณะไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับใช้ตามมาตรา ๔^{๑๔๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การพิจารณาค่าเสนอคำสนองของการเข้าสู่สัญญาจึงต้องนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลม การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการติดตั้งระบบควบคุมจ่ายก๊าซออกซิเจนทางการแพทย์ และจัดทำพร้อมติดตั้งป้ายทางหนีไฟและป้ายไฟบอกเส้นทางภายในโรงพยาบาลถือเป็นคำเสนอที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการ เมื่อผู้ฟ้องคดีตัดสินใจเข้าดำเนินการโดยดำเนินการติดตั้งระบบควบคุมจ่ายก๊าซออกซิเจนทางการแพทย์ และจัดทำพร้อมติดตั้งป้ายทางหนีไฟและป้ายไฟบอกเส้นทางภายในโรงพยาบาลแล้ว จึงถือเป็นคำสนอง สัญญาจึงเกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ และมีผลผูกพันระหว่างผู้อำนวยการโรงพยาบาลและผู้ฟ้องคดี เมื่อสัญญาที่พิพาทมีสาระเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่ได้

^{๑๔๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔ กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

บัญญัติให้ต้องทำเป็นหนังสือ ฉะนั้น แม้การแสดงเจตนาดังกล่าวจะไม่ได้ทำเป็นหนังสือ แต่ก็มีผลผูกพันให้โรงพยาบาลโดยผู้อำนวยการโรงพยาบาลต้องปฏิบัติตามสัญญา และการที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการจัดทำบริการสาธารณสุข ตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของโรงพยาบาลและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเชื่อโดยสุจริตได้ว่า ผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีอำนาจในการทำสัญญาดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้มีหนังสือปฏิเสธหรือแสดงออกถึงการไม่ยอมรับการทำงานตามสัญญาจ้างแต่อย่างใด แต่กลับได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณสุขดังกล่าวมาโดยตลอด จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ยอมให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ กำกับดูแลของตนแสดงออกเป็นตัวแทน หรือได้ยอมรับการกระทำของผู้อำนวยการโรงพยาบาล โดยปริยาย ถือเป็นกรให้สัตยาบันในการกระทำของผู้อำนวยการโรงพยาบาลแล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องรับผิดชอบชำระค่าจ้างให้การติดตั้งระบบควบคุมจ่ายก๊าซออกซิเจน ทางการแพทย์ และจัดทำพร้อมติดตั้งป้ายทางหนีไฟและป้ายไฟบอกเส้นทางภายในโรงพยาบาล ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๙๓๐,๙๐๐ บาท ตามมาตรา ๘๒๑^{๑๔๙} และมาตรา ๘๒๓^{๑๕๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีที่สัญญาจ้างพิพาทไม่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนด ก็เป็นเรื่องระเบียบภายในราชการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้อำนวยการโรงพยาบาลต้องไปว่ากล่าวกันเอง

^{๑๔๙-๑๕๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘๒๑ บุคคลผู้ใดเซ็ดบุคคลอีกคนหนึ่งออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ตี รัแล้วยอมให้บุคคลอีกคนหนึ่งเซ็ดตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ตี ท่านว่าบุคคลผู้นั้น จะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้สุจริตเสมือนว่าบุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเป็นตัวแทนของตน

มาตรา ๘๒๓ ถ้าตัวแทนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยปราศจากอำนาจก็ดี หรือทำนอกทำเหนือขอบอำนาจก็ดี ท่านว่ายอมไม่ผูกพันตัวการ เว้นแต่ตัวการจะให้สัตยาบันแก่การนั้น

ถ้าตัวการไม่ให้สัตยาบัน ท่านว่าตัวแทนยอมต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกโดยลำพังตนเอง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลภายนอกนั้นได้รู้ถือว่าตนทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือทำนอกเหนือ ขอบอำนาจ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดชอบในสัญญาของหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกรณีที่หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลไปดำเนินการทำสัญญากับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะในวัตถุประสงค์ของหน่วยงานดังกล่าวโดยไม่มีอำนาจ ซึ่งหากหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลไม่เห็นด้วยกับการทำสัญญาดังกล่าว แต่ไม่ได้มีหนังสือปฏิเสธหรือแสดงออกถึงการไม่ยอมรับการงานตามสัญญาแต่อย่างใด แต่กลับได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมาโดยตลอด จึงถือว่าหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลได้ยอมให้หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของตนแสดงออกเป็นตัวแทน หรือได้ยอมรับการกระทำของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลโดยปริยาย ถือเป็น การให้สัตยาบันในการกระทำของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลแล้ว ดังนั้น หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลจึงต้องรับผิดชอบชำระค่าจ้างตามสัญญาดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖๗/๒๕๖๕

กรณีมีการเปลี่ยนแปลงแบบรูปและรายการละเอียดเดิมที่กำหนดไว้จากการวางท่อประปาในพื้นที่ทางเข้ามาเป็นการวางท่อประปาในพื้นที่ถนน ที่มีการแก้ไขแบบรูปและรายการละเอียดขึ้นใหม่ต่างไปจากแบบรูปและรายการละเอียดเดิมที่มีอยู่ในสัญญา เนื่องจากที่ต้องก่อสร้างใหม่จึงเป็นงานพิเศษที่ไม่ใช่เป็นงานเดิมที่มีการแก้ไขเล็กน้อย ไม่ใช่เป็นแต่เพียงเรื่องแบบรูปและรายการละเอียดนั้นผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนตามสัญญา แต่เป็นการกำหนดแบบรูปและรายการละเอียดขึ้นมาใหม่เพื่อทำงานในเนื้องานใหม่ที่แตกต่างไปจากเนื้องานตามแบบรูปและรายการละเอียดที่กำหนดไว้เดิม จึงถือว่าเป็นงานพิเศษที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาที่ผู้รับจ้างจะต้องทำตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจการจ้างตามสัญญา และผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างในงานพิเศษที่สร้างขึ้นใหม่เพิ่มเติมนั้นตามสัญญา

สรุปคดี : การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาอุดรธานี อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี (ระยะที่ ๒) ตามสัญญา ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ ระหว่างการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งต่อหน่วยงานว่า งานวางท่อ Line ๒๔ ท่อ HDPE ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง ๕๐๐ มม. PN ๑๐ ความยาวประมาณ

๕,๕๗๐ เมตร ในเขตถนนทหาร ไม่สามารถวางท่อในพื้นที่ทางเท้าได้ เนื่องจากพื้นที่ทางเท้ามีท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก และมีท่อประปา PVC ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง ๓๐๐ มม. เดิมจะต้องวางท่อในผิวถนน แต่ผู้ผูกฟองคดีไม่ได้คิดคำนวณค่าซ่อมผิวถนนไว้ในสัญญา คณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีมติอนุมัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงงานวางท่อ Line ๒๔ ในแนวถนนทหาร โดยกำหนดให้วางในผิวถนน และราคางานแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงิน ๓,๐๑๓,๒๔๕ บาท และผู้ผูกฟองคดีขอต่ออายุสัญญาออกไปอีก ๑๕๐ วัน ระหว่างที่คณะกรรมการตรวจการจ้างรอหนังสือตอบข้อหารือจากฝ่ายกฎหมาย ผู้ผูกฟองคดีได้ทำงานวางท่อ Line ๒๔ ในแนวถนนทหาร ในผิวถนน และซ่อมผิวถนนแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ และฝ่ายกฎหมายมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕ เสนอความเห็นที่ผู้ผูกฟองคดีมีหน้าที่วางท่อ Line ๒๔ โดยยึดถือตามแบบการวางท่อ และรายการก่อสร้าง รวมทั้งข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในสัญญาให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ของสัญญา โดยจะต้องวางท่อในผิวถนน เนื่องจากสภาพพื้นที่การทำงานไม่สามารถวางท่อในทางเท้าได้ รวมทั้งผู้ผูกฟองคดีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าซ่อมผิวถนน เนื่องจากสัญญาฉบับนี้เป็นสัญญาจ้างเหมาราคาเหมารวม โดยจ่ายตามผลงาน ซึ่งจะจ่ายไม่เกินวงเงินของสัญญา กรณีนี้ผู้ผูกฟองคดีไม่อาจอ้างเป็นเหตุในการขอแก้ไขสัญญาเพื่อให้หน่วยงานจ่ายเงินค่าซ่อมผิวถนนให้แก่ผู้ผูกฟองคดีได้ คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติรับทราบความเห็นของฝ่ายกฎหมายแต่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ผูกฟองคดีทราบ เมื่อผู้ผูกฟองคดีส่งมอบงานงวดสุดท้าย คณะกรรมการตรวจการจ้างรับมอบงาน และผู้ผูกฟองคดีได้รับมอบเงินงวดสุดท้ายแล้ว แต่ผู้ผูกฟองคดีเห็นว่ายังไม่ได้รับเงินค่างานที่เพิ่มขึ้นจึงมีหนังสือทวงถามแต่ผู้ผูกฟองคดีก็นิ่งเฉย ผู้ผูกฟองคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกรณีมีการเปลี่ยนแปลงแบบรูปและรายการละเอียดเดิมที่กำหนดไว้ จากการวางท่อประปาในพื้นที่ทางเท้ามาเป็นการวางท่อประปาในพื้นที่ถนน ที่มีการแก้ไขแบบรูปและรายการละเอียดขึ้นใหม่ ต่างไปจากแบบรูปและรายการละเอียดเดิมที่มีอยู่ในสัญญา ให้งานที่ต้องก่อสร้างใหม่จึงเป็นงานพิเศษที่ไม่ใช่เป็นงานเดิมที่มีการแก้ไขเล็กน้อย ไม่ใช่เป็นแต่เพียงเรื่องแบบรูปและรายการละเอียดนั้นผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนตามสัญญา ข้อ ๑๒ หากแต่เป็นการกำหนดแบบรูปและรายการละเอียดขึ้นมาใหม่ เพื่อทำงานในเนื้องานใหม่ที่แตกต่างไปจากเนื้องานตามแบบรูปและรายการละเอียดที่กำหนดไว้เดิม โดยต้องมีการทุบหรือถนน การขุดถนน การซ่อมผิวถนน จึงถือว่าเป็นงานพิเศษที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา ที่ผู้ผูกฟองคดีจะต้องทำตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจการจ้างตามสัญญาข้อ ๑๔

แต่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในงานพิเศษที่เพิ่มขึ้นใหม่เพิ่มเติมนั้นตามสัญญาข้อ ๑๕ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องชำระค่างานที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับแนวปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแบบรูปและรายการละเอียดของงานตามสัญญาจ้างก่อสร้าง ปรับปรุงขยายการประปาว่า การเปลี่ยนการวางท่อประปาในพื้นที่ทางเข้ามาเป็นการวางท่อประปา ในพื้นที่ถนนโดยต้องมีการทุบรื้อถนน การขุดถนน การซ่อมผิวถนน นั้น เป็นการกำหนด แบบรูปและรายการละเอียดขึ้นมาใหม่เพื่อทำงานในโรงงานใหม่ที่แตกต่างไปจากโรงงาน ตามแบบรูปและรายการละเอียดที่กำหนดไว้เดิม ถือว่าเป็นงานพิเศษที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไป แห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา และมีสิทธิได้รับค่าจ้างในงานพิเศษที่เพิ่มขึ้นใหม่เพิ่มเติม นั้น ตามสัญญา

๑๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

๑๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติ ให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๐๕/๒๕๖๕)

เมื่อพิจารณาตามข้อ ๓๑ (๓)^{๑๕๑} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ปรากฏข้อความใดที่กำหนดให้จ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษย้อนหลังไปถึงวันที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครออกหรือพ้นจากราชการ ของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด ประกอบกับข้อ ๒^{๑๕๒} ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า

^{๑๕๑-๑๕๒} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศ เป็นต้นไป

ข้อ ๓๑ การจ่ายเงินเพิ่มจากเงินบำนาญ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติดังนี้

ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศ เป็นต้นไป เมื่อระเบียบดังกล่าวประกาศในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ สิทธิที่จะได้รับเงินเพิ่มจากบำนาญปกติ ในอัตราร้อยละยี่สิบห้า ของเงินบำนาญปกติ จึงเริ่มเกิดขึ้นในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ระเบียบดังกล่าว มีผลใช้บังคับ

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญกรุงเทพมหานครเริ่มรับราชการ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๙ และลาออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๔ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕ ให้จ่ายเงินบำนาญปกติเดือนละ ๑๑,๔๒๔.๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นต้นมา โดยมีได้มีการกำหนดจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเงินบำนาญปกติ หลังจากนั้นได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นต้นไป ซึ่งหน่วยงานได้คำนวณเงินเพิ่มจาก บำนาญปกติในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเงินบำนาญปกติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ กำหนดไว้ในข้อ ๓๑ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้แก่

(๓) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเข้ารับราชการกรุงเทพมหานครระหว่างวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๕ เมื่อออกหรือพ้นจากราชการกรุงเทพมหานคร และได้รับ หรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติหรือบำนาญพิเศษ หรือผู้มีสิทธิจะพึงได้รับบำนาญพิเศษ ตามความใน พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ ตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ ให้เบิกจ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษแล้วแต่กรณี ในอัตราร้อยละยี่สิบห้าของเงินบำนาญปกติ หรือเงินบำนาญพิเศษ ซึ่งพึงจะได้รับตามความในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ ตามนัย มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นอีกส่วนหนึ่ง ต่างหาก โดยเบิกจ่ายจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร และให้รวมจ่ายพร้อมกับ เงินบำนาญปกติหรือเงินบำนาญพิเศษเมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย ที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้นั้นได้รับอยู่ก่อนออกหรือพ้นจากราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ฟ้องคดีแล้ว เป็นเงินเดือนละ ๒,๘๕๖.๑๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นต้นไป ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินเพิ่มดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยต้องคำนวณเงินเพิ่มจากบำนาญปกติย้อนหลังไปถึง ณ วันที่ออกหรือพ้นจากราชการจริง ๆ จึงขอให้มีการจ่ายเงินเพิ่มแก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่ควรจะได้ดังกล่าวตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุ แต่ได้รับการเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเคยเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล หรือพนักงานสุขาภิบาลมาก่อน และได้โอนมารับราชการในสังกัดของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มจากบำนาญปกติในอัตราร้อยละ ๒๕ ของจำนวนเงินที่ควรเป็นบำนาญปกติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๑ (๑)^{๑๕๓} เดิม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ การที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่กำหนดและจ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๕ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีออกหรือพ้นจากราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการชอบด้วยเหตุผลแล้ว และแม้ต่อมาภายหลังจากข้อ ๓๑ เดิม ของระเบียบดังกล่าวได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มจากบำนาญปกติในอัตราร้อยละยี่สิบห้าของเงินบำนาญปกติ เป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากตามข้อ ๓๑ (๓) ที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามข้อ ๓๑ (๓) ดังกล่าว ซึ่งกำหนดไว้แต่เพียงว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเข้ารับราชการกรุงเทพมหานครระหว่างวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน

^{๑๕๓} **ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖**

ข้อ ๓๑ การจ่ายเงินเพิ่มจากเงินบำเหน็จบำนาญให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติดังนี้
 (๑) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งออกหรือพ้นจากราชการก่อนวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๖ และได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษหรือบำนาญตกทอด ตามความในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร เบิกจ่ายให้ตามอัตราที่ข้าราชการผู้นั้นเคยได้รับอยู่เดิม ก่อนวันใช้บังคับระเบียบนี้

๒๕๓๕ เมื่อออกหรือพ้นจากราชการกรุงเทพมหานคร และได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษ ให้เบิกจ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษ แล้วแต่กรณี ในอัตราร้อยละยี่สิบห้าของเงินบำนาญปกติหรือเงินบำนาญพิเศษ ซึ่งพึงจะได้รับเป็นอีกส่วนหนึ่ง ต่างหาก โดยไม่ปรากฏข้อความใดที่กำหนดให้จ่ายย้อนหลังไปถึงวันที่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้นั้นออกหรือพ้นจากราชการของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด ตรงกันข้าม ข้อ ๒ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ กลับกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศ เป็นต้นไป เมื่อระเบียบดังกล่าวประกาศในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ สิทธิที่จะได้รับเงินเพิ่มจากบำนาญปกติ ในอัตราร้อยละยี่สิบห้าของเงินบำนาญปกติของผู้ฟ้องคดี จึงเริ่มเกิดขึ้นในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินเพิ่ม จากบำนาญปกติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๑ (๓) ที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ แล้วดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นต้นไป โดยไม่จ่ายย้อนหลัง ไปนับแต่วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีออกหรือพ้นจากราชการของ กรุงเทพมหานคร จนถึงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มจาก บำนาญปกติแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ในประการที่สำคัญว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็น ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเคยเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล หรือพนักงานสุขาภิบาลมาก่อน และได้โอนมารับราชการในสังกัดของกรุงเทพมหานคร แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มจากบำนาญปกติในอัตราร้อยละ ๒๕ ของจำนวนเงินที่ควรเป็นบำนาญปกติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๓๑ (๑) เดิม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ หลังจากนั้นได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นต้นไป ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้มีสิทธิ ได้รับเงินเพิ่มจากบำนาญปกติในอัตราร้อยละยี่สิบห้าของเงินบำนาญปกติ แต่เมื่อพิจารณา ตามข้อ ๓๑ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ปรากฏข้อความใด

ที่กำหนดให้จ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติหรือบำนาญพิเศษย้อนหลังไปถึงวันที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้นั้นออกหรือพ้นจากราชการของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด ประกอบกับ ข้อ ๒ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป เมื่อระเบียบดังกล่าวประกาศในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ สิทธิที่จะได้รับเงินเพิ่มจากบำนาญปกติ ในอัตราร้อยละสี่สิบห้าของเงินบำนาญปกติจึงเริ่มเกิดขึ้นในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

๑๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลในลักษณะเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินโบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ่ายให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อเป็นเงินรางวัลประจำปีสำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงคุณภาพ ปริมาณงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การปฏิบัติราชการ ความสามารถ ความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน ความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการ และหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีของส่วนราชการ และไม่ให้เงินสะสม^{๑๕๔} มาจ่าย ตามข้อ ๕^{๑๕๕} และ ข้อ ๖^{๑๕๖} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย

^{๑๕๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๔) “เงินสะสม” หมายความว่า เงินที่เหลือจ่ายจากเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี และหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และให้หมายความรวมถึงเงินรายรับอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไว้ภายในวันสิ้นปีงบประมาณหลังจากที่ได้หักทุนสำรองเงินสะสมไว้แล้ว และรวมทั้งเงินสะสมปีก่อน ๆ ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

เงินสะสม : ทุกวันสิ้นปีงบประมาณ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปิดบัญชีรายรับรายจ่ายแล้ว ให้กันยอดเงินสะสมประจำปีไว้ร้อยละสี่สิบห้าของทุกปี เพื่อเป็นทุนสำรองเงินสะสม โดยที่ทุนสำรองเงินสะสมนี้ให้เพิ่มขึ้นร้อยละสี่สิบห้าของทุกปี

ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินสะสมมาจ่ายนั้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่ทราบว่ามียอดเงินสะสมคงเหลือเท่าใด เพราะไม่มีการปิดบัญชีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ หรือจัดทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน ดังนั้น ก่อนการใช้จ่ายเงินสะสมต้องตรวจสอบยอดเงินสะสมคงเหลือให้ถูกต้องก่อนการอนุมัติ และการใช้จ่ายจากเงินสะสมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑. กรณีสภาท้องถิ่นอนุมัติ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็น และไม่สามารถโอนเงินงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากงบประมาณมีไม่เพียงพอ

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินสะสมได้ ซึ่งต้องเป็นกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเกี่ยวกับด้านบริการชุมชน และสังคม

(๒) กิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ หรือ

^{๑๕๕-๑๕๖} **ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗**

ข้อ ๕ ภายใต้มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจจัดสรรเงินให้เป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นได้

ข้อ ๖ การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีตามข้อ ๕ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการกลาง และคณะกรรมการจังหวัดกำหนดโดยการตั้งจ่ายไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี และไม่ให้นำเงินสะสมมาจ่าย

การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการของคณะกรรมการกลาง และคณะกรรมการจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงคุณภาพ ปริมาณงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ ความสามารถ ความอดุสาหะในการปฏิบัติงาน ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ และหลักเกณฑ์แนวทาง และวิธีการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีของส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา ตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

- (๓) กิจกรรมที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน
- (๔) ต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่กฎหมายกำหนด
- (๕) ได้ส่งเงินสมทบกองทุนส่งเสริมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทตามระเบียบแล้ว
- (๖) เมื่อได้รับการอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการก่องหนผู้กผันและเบิกจ่าย ให้เสร็จภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีถัดไป หากไม่ดำเนินการให้การจ่ายขาดเงินสะสมนั้นเป็นอันพับไป

เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ให้นำเงินสะสมมาจ่าย มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๑๙/๒๕๖๔

เงื่อนไขในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ มี ๒ ประการ คือ ๑. เทศบาลนั้นได้ผ่านการประเมินการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในปีงบประมาณที่แล้วมา ในระดับคะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ และ ๒. เทศบาลนั้นมีวงเงินคงเหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นยังไม่ถึงร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะขอรับการประเมิน โดยการคำนวณวงเงินค่าใช้จ่ายที่เหลือร้อยละ ๔๐ ให้นำรายจ่ายจริงด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จ่ายไปแล้ว มาหักจากรายได้จริงสำหรับจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น มิใช่คำนวณจากฐานงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายไว้

สรุปคดี : นายกเทศมนตรีตำบล ว. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ให้พนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างเทศบาลตำบล คืบเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาแนวทางการปฏิบัติในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามเงื่อนไขและวิธีการที่ ก.จ. ก.ท.

และ ก.อบต. กำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๙ และประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเลย ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ กำหนดเงื่อนไขในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก เทศบาลนั้นได้ผ่านการประเมินการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในปีงบประมาณที่แล้วมา ในระดับคะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ และประการที่สอง เทศบาลนั้นมีวงเงินคงเหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นยังไม่ถึงร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะรับการประเมิน โดยการคำนวณวงเงินค่าใช้จ่ายที่เหลือ ร้อยละ ๔๐ให้นำรายจ่ายจริงด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จ่ายไปแล้ว มาหักจากรายได้จริงสำหรับจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น มิใช่คำนวณจากฐานงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายไว้ เมื่อผลตรวจสอบของ สตง. ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เทศบาลตำบล ว. มีประมาณการรายรับ ๔๖,๖๕๑,๑๕๐ บาท มีรายจ่ายจริงทุกหมวดเป็นเงิน ๒๒,๐๓๑,๗๙๙.๘๗ บาท วงเงินที่สามารถจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นได้ทั้งหมดร้อยละ ๔๐ ของรายจ่ายดังกล่าวเป็นเงิน ๘,๘๑๒,๗๑๙.๙๕ บาท มีรายจ่ายจริงด้านเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นเงิน ๑๒,๓๘๒,๒๗๔.๑๗ บาท และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีประมาณการรายรับ ๔๖,๖๕๑,๑๕๐ บาท มีรายจ่ายจริงทุกหมวดเป็นเงิน ๑๗,๐๑๐,๐๙๐.๗๗ บาท วงเงินที่สามารถจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นได้ทั้งหมดร้อยละ ๔๐ ของรายจ่ายดังกล่าวเป็นเงิน ๖,๘๐๔,๐๓๖.๓๑ บาท มีรายจ่ายจริงด้านเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นเงิน ๑๕,๒๗๙,๙๒๑ บาท จึงไม่มีวงเงินคงเหลือที่สามารถจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษได้ จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเลย ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ในเรื่องกำหนดเงื่อนไขและวิธีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานเทศบาลเป็นกรณีพิเศษ เมื่อเทศบาลตำบล ว. ไม่มีวงเงินคงเหลือจากรายจ่ายจริงด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ และคำสั่งลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ให้พนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างเทศบาลตำบล ว. ได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปี ๒๕๔๙ และปี ๒๕๕๐ ตามลำดับ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ ในลักษณะที่เป็นการให้เงิน อันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจ

เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐^{๑๕๗} และมาตรา ๕๑^{๑๕๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักการและวิธีการ คำนวณเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวงเงินคงเหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นยังไม่ถึงร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ขอรับการประเมิน จึงจะให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษได้ ซึ่งในการคำนวณวงเงินค่าใช้จ่ายที่เหลื ร้อยละ ๔๐ให้นำรายจ่ายจริงด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จ่ายไปแล้ว มาหักจากรายได้จริงสำหรับจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นด้วย มิใช่คำนวณจากฐานงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายไว้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑/๒๕๖๕

การที่เจ้าหน้าที่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการปรับปรุง กระบวนการลดขั้นตอนการทำงานในการบริการประชาชนจนเกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสังกัดเดิมทำให้ผ่านการประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่น เป็นกรณีพิเศษจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ได้รับการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีอยู่ในกลุ่ม ๑.๕ ขึ้น และไม่มีกรณีอื่น ๆ ต้องห้าม องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดเดิมซึ่งได้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงต้องพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ตามระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดเดิมด้วย แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดใหม่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นผู้ประเมินผล

^{๑๕๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^{๑๕๘} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๔

การปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนเงินเดือน องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดเดิม ก็นำผลการประเมินดังกล่าวมาใช้ได้

สรุปคดี : เดิมผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เป็นนักวิชาการการศึกษา ๕ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ป. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ รวมระยะเวลา ๑ เดือน ๑๓ วัน ต่อมาได้โอน (ย้าย) ไปปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ข. ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ หลังจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล ข. ได้มีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอรับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น เป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ รายของผู้ฟ้องคดี เฉพาะในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนักวิชาการการศึกษา ๕ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ รวมระยะเวลาปฏิบัติงาน ๑ เดือน ๑๓ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยไม่จ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นดังกล่าว และต่อมาคณะกรรมการพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษมีมติว่าผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพียงพอที่จะได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระยะเวลา ๑ เดือน ๑๓ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งที่ ๑ (๑ เมษายน ๒๕๕๗) ให้กับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เหมาะสมที่จะมีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้พิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อขณะนั้นผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการการศึกษา ๕ และลักษณะงานตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานระดับต้นที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาการในการทำงาน โดยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ซึ่งในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการปรับปรุงกระบวนการลดขั้นตอนการทำงานในการบริการประชาชนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอเพื่อขอรับการประเมินเมื่อโครงการดังกล่าวผ่านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

จังหวัด ซึ่งเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับตัวองค์กร จึงเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการจนเกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้องค์กรผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีอยู่ในกลุ่ม ๑.๕ ชั้น และผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดวินัยถึงขั้นถูกตัดเงินเดือน มีความประพฤติดี มีความรู้ความสามารถเหมาะสมและมีผลงานดีเด่นจนได้เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ๑.๕ ชั้น ถึงแม้องค์การบริหารส่วนตำบล ช. ต้นสังกัดแห่งใหม่ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนทั้งสองครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้นสังกัดเดิมก็ต้องนำผลการประเมินดังกล่าวมาใช้ได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดเดิมของผู้ฟ้องคดีและมีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงต้องพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษตามระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ แก่ผู้ฟ้องคดี ในช่วงระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ระยะเวลา ๑ เดือน ๑๓ วัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล (เงินโบนัส) ซึ่งมีลักษณะเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ จะต้องจ่ายโดยเริ่มคำนวณจากวันที่ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวภายในปีงบประมาณ กล่าวคือ หากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในปีงบประมาณ (เริ่ม ๑ ตุลาคม-๓๐ กันยายน) และได้โอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ในปีงบประมาณ นั้น การพิจารณาจ่ายเงินโบนัสจะต้องพิจารณาแยกต่างหากออกจากกันตามช่วงเวลา การที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่เป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะมีสิทธิได้รับเงินโบนัส ก็จะได้รับเงินโบนัสตามระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ นั้น ส่วนระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ก็จะต้องพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิมนั้น ผ่านเกณฑ์การประเมินหรือไม่ และผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น

ได้มีส่วนร่วมในโครงการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมผ่านการประเมินหรือไม่ หากผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้มีส่วนร่วมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมิน แม้ว่าจะได้โอนย้ายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้ว แต่ผู้นั้นก็มีสิทธิได้รับเงินโบนัส ตามส่วนระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิม ภายในปีงบประมาณนั้น และหากผู้ที่โอนย้ายมาไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิม ผ่านเกณฑ์การประเมิน ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินโบนัสในระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒/๒๕๖๕

เจ้าหน้าที่ตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตำแหน่งประเภทบริหาร จึงมีความรับผิดชอบสูงและมีลักษณะงานเกี่ยวข้องโดยตรง กับโครงการปรับปรุงกระบวนการลดขั้นตอนการทำงานในการบริการประชาชนที่องค์การบริหารส่วนตำบลเดิมเสนอเพื่อขอรับการประเมิน เมื่อโครงการดังกล่าวผ่านการประเมิน ย่อมแสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติงานสังกัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลเดิม เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ จนเกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์กรผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดการประเมิน การบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ได้รับการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีอยู่ในกลุ่ม ๑.๕ ชั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นสังกัดเดิมของเจ้าหน้าที่มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงต้องพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ตามระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปคดี : เดิมผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัด สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ป. มีระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล ป. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ รวมระยะเวลา ๓ เดือน ๑๕ วัน ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ได้ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ค. ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๗ หลังจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล ค. ได้มีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ป. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอรับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับผู้ฟ้องคดี

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ระหว่างดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัด สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ป. ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉย ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อันเกิดผลสัมฤทธิ์เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพียงพอที่จะได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพียง ๓ เดือน ๑๕ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงไม่เหมาะสมที่จะมีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้พิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นักบริหารงานทั่วไป ระดับ ๗) ซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร จึงมีความรับผิดชอบสูงและมีลักษณะงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการปรับปรุงกระบวนการลดขั้นตอนการทำงานในการบริการประชาชนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอเพื่อขอรับการประเมิน เมื่อโครงการดังกล่าวผ่านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ซึ่งเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับตัวองค์กร ย่อมแสดงให้เห็นว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการจนเกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้องค์กรผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ อันสอดคล้องกับหนังสือรับรองการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อย เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการทำงาน โดยมีปริมาณงานที่ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบมากกว่าผู้ใต้บังคับบัญชาหรือพนักงานส่วนตำบลอื่นสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้รับการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีอยู่ในกลุ่มเดียวกับผู้ฟ้องคดี (๑.๕ ชั้น) หรืออยู่ในกลุ่มต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี (๑ ชั้น) แต่ได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินดังกล่าวเพราะว่าโอน (ย้าย) ไปอยู่ที่อื่นแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ แก่ผู้ฟ้องคดีในช่วงระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตั้งแต่วันที่

๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ ระยะเวลา ๓ เดือน ๑๕ วัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑/๒๕๖๕ เกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัล (เงินโบนัส) ซึ่งมีลักษณะเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ที่หากผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้มีส่วนร่วมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมิน แม้ว่าจะได้โอนย้ายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้ว แต่ผู้นั้นก็มีสิทธิได้รับเงินโบนัสตามส่วนระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิม ภายในปีงบประมาณนั้น และหากผู้ที่โอนย้ายมาไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิมผ่านเกณฑ์การประเมิน ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินโบนัสในระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม

๑๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการได้รับบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ กรณีข้าราชการประสพอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๕๐/๒๕๖๕)

ข้าราชการตำรวจมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งมีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย แต่กลับเป็นผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายเสียเอง โดยการขับซี้รถจักรยานยนต์ในขณะเมาสุรา อันมีผลทำให้ความสามารถในการขับซี้และการควบคุมรถจักรยานยนต์รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าลดลง จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ในการออกตรวจพื้นที่และต้องขับซี้รถจักรยานยนต์ในขณะปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องมีและสามารถที่จะใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ถือเป็นกรณีที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย อันเป็นข้อยกเว้นที่คณะกรรมการพิจารณาบำเหน็จความชอบมีอำนาจที่จะไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษให้ได้

สรุปคดี : สถานีตำรวจภูธรได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ มอบหมายให้ร้อยตำรวจโท ร. สามิโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าสายตรวจตำบล ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๐ ในขณะที่ร้อยตำรวจโท ร. ได้ออกปฏิบัติหน้าที่สายตรวจตามคำสั่งดังกล่าว ได้ขับขี่รถจักรยานยนต์ของทางราชการ มาปฏิบัติหน้าที่สายตรวจในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จนกระทั่งเวลาประมาณ ๒๓.๐๐ นาฬิกา ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ร้อยตำรวจโท ร. ได้ประสบอุบัติเหตุขับขี่รถจักรยานยนต์ เฉี่ยวชนกับรถจักรยานยนต์ที่นาย ธ. เป็นผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์คันดังกล่าวมาจนได้รับบาดเจ็บสาหัสด้วยกันทั้งสองฝ่าย เจ้าหน้าที่กู้ภัยจึงได้นำตัวส่งโรงพยาบาลเพื่อทำการรักษา ต่อมา ร้อยตำรวจโท ร. ได้เสียชีวิตในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ หลังจากนั้น สถานีตำรวจภูธร ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการเสียชีวิตของร้อยตำรวจโท ร. ว่า เข้าหลักเกณฑ์การได้รับบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือไม่ โดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้มีมติว่า การเสียชีวิตของร้อยตำรวจโท ร. เกิดจากอุบัติเหตุในการ ขับขี่รถจักรยานยนต์ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อของร้อยตำรวจโท ร. จึงเห็นควรเสนอขอบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ ให้แก่ร้อยตำรวจโท ร. หลังจากนั้น ตำรวจภูธรภาค ๗ ได้มีหนังสือส่งรายงานผลการดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมว่า แพทย์หญิง บ. แพทย์ประจำโรงพยาบาล ให้การเพิ่มเติมว่า ในวันเกิดเหตุ ได้ทำการรักษาพยาบาลร้อยตำรวจโท ร. และนาย ธ. ในเบื้องต้น โดยขณะทำการรักษาได้กลิ่น แอลกอฮอล์จากร้อยตำรวจโท ร. และนาย ธ. แต่ไม่ได้ทำการตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ ในกระแสเลือดของทั้งสองราย และนายแพทย์ ณ. แพทย์นิติเวชผู้ทำการชันสูตรพลิกศพ และผ่าตรวจศพประจำโรงพยาบาล ให้การเพิ่มเติมว่า ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา ได้ทำการชันสูตรบาดแผลและชันสูตรพลิกศพของร้อยตำรวจโท ร. และได้ทำการตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในกระแสเลือดพบเอทิลแอลกอฮอล์ ๘๘.๙๗ มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ คณะอนุกรรมการประจำส่วนราชการคณะที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่ร้อยตำรวจโท ร. ขับขี่รถจักรยานยนต์ออกตรวจในเขตพื้นที่รับผิดชอบเกิดเฉี่ยวชนกัน เป็นเหตุให้ร้อยตำรวจโท ร. เสียชีวิต แต่จากรายงานการชันสูตรพลิกศพของแพทย์ ที่ระบุ ว่า ตรวจพบเอทิลแอลกอฮอล์จากเลือดของร้อยตำรวจโท ร. ซึ่งมีความเข้มข้นเท่ากับ ๘๘.๙๗ มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ ถือได้ว่าเมาสุราซึ่งเป็นข้อห้ามมิให้ขับขี่รถอันเป็นการกระทำผิด โดยฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีปริมาณแอลกอฮอล์ ไม่เกิน ๕๐ มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์

ตามมาตรา ๔๓ (๒)^{๑๕๙} แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๓ (๑)^{๑๖๐} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พฤติกรรมจึงยังไม่สมควรที่จะได้รับการพิจารณา ให้ได้รับสิทธิบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ ในกรณีประสบอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามข้อ ๙ (๓)^{๑๖๑} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

^{๑๕๙} **พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒**

มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ขับขี่ขับรถ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๖๐} **กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒**

ข้อ ๓ ถ้ามีปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเมาสุรา

(๑) กรณีตรวจวัดจากเลือด เกิน ๕๐ มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ เว้นแต่ผู้ขับขี่ในกรณี ดังต่อไปนี้ มีปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือด เกิน ๒๐ มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์

(ก) ผู้ขับขี่ซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(ข) ผู้ขับขี่ซึ่งได้รับใบอนุญาตขับรถชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

(ค) ผู้ขับขี่ซึ่งมีใบอนุญาตขับขี่สำหรับรถประเภทอื่นที่ใช้แทนกันไม่ได้

(ง) ผู้ขับขี่ซึ่งไม่มีใบอนุญาตขับขี่ หรืออยู่ระหว่างถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๖๑} **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๒๑**

ข้อ ๙ ข้าราชการผู้ใดปฏิบัติราชการในหน้าที่ซึ่งมิใช่เป็นการปราบปรามโจรผู้ร้าย จนได้รับอันตรายหรือป่วยเจ็บถึงแก่ความตายหรือได้รับอันตรายหรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถรับราชการต่อไปได้ ถ้าการได้รับอันตรายหรือป่วยเจ็บนั้นมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือจากความผิดของตนเอง ให้ได้รับการเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ โดยให้พิจารณาเลื่อนขั้น และอัตราเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ข้าราชการซึ่งประสบอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย ทูพพลภาพหรือพิการเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ราชการ เลื่อนได้ไม่เกิน ๓ ขั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ว่าด้วยการให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงเห็นควรไม่อนุมัติเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษให้แก่ร้อยตำรวจโท ร. คณะกรรมการพิจารณาบำเหน็จความชอบ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เห็นชอบตามความเห็นของคณะอนุกรรมการประจำส่วนราชการคณะที่ ๑ ดังกล่าว จึงมีมติไม่อนุมัติให้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษให้แก่ร้อยตำรวจโท ร. ต่อมา ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ในขณะที่ร้อยตำรวจโท ร. ได้ประสบอุบัติเหตุในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ โดยการขับขี่รถจักรยานยนต์เดี่ยวชนกับรถจักรยานยนต์ของนาย ธ. นั้น ร้อยตำรวจโท ร. ขับขี่รถจักรยานยนต์ในขณะที่เมาสุรา อันเป็นความผิดตามมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับข้อ ๓ (๑) ของของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อร้อยตำรวจโท ร. เป็นข้าราชการตำรวจมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งมีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายแต่กลับเป็นผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายเสียเอง โดยการขับขี่รถจักรยานยนต์ในขณะที่เมาสุรา อันมีผลทำให้ความสามารถในการขับขี่และการควบคุมรถจักรยานยนต์ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าลดลง ทั้งเส้นทางที่ขับขี่เป็นถนนในหมู่บ้านเส้นทางแคบและคดเคี้ยว ถนนมีลักษณะเป็นทางขึ้นลงเนินและเป็นเวลากลางคืน จึงต้องใช้ความระมัดระวังมากกว่าปกติ การที่ร้อยตำรวจโท ร. ขับขี่รถจักรยานยนต์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่เมาสุราจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ในการออกตรวจพื้นที่และต้องขับขี่รถจักรยานยนต์ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องมีซึ่งร้อยตำรวจโท ร. สามารถที่จะใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่จากพฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่มีการได้รับอันตรายหรือป่วยเจ็บนั้นเกิดจากการขับขี่รถจักรยานยนต์ของตนเอง ซึ่งมีลักษณะประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงร่วมด้วย อันเป็นข้อยกเว้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจที่จะไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษให้แก่ร้อยตำรวจโท ร. ได้ตามข้อ ๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับการที่ร้อยตำรวจโท ร. เมาสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่และขับขี่รถจักรยานยนต์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่เมาสุรา ถือเป็นกรณีที่ร้อยตำรวจโท ร. เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะงดการกำหนด

บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษได้ตามควรแก่กรณี ตามข้อ ๑๕^{๑๖๒} ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติไม่อนุมัติเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษให้แก่ร้อยตำรวจโท ร. ตามที่ตำรวจภูธรภาค ๗ ได้เสนอขอบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษให้แก่ร้อยตำรวจโท ร. ตามข้อ ๙ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการได้รับบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ กรณีข้าราชการประสบอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการว่า การกำหนดบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษให้แก่ข้าราชการรายที่เสียชีวิตในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นสิทธิประโยชน์ตอบแทนกรณีพิเศษแก่ข้าราชการ เพื่อเป็นการตอบแทนผลการปฏิบัติราชการด้วยความเสียสละ และเป็นขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการที่ได้ปฏิบัติราชการด้วยความเสียสละตลอดจน ทายาทของข้าราชการผู้มีสิทธิ แต่ถ้าหากว่าข้าราชการผู้ที่จะได้รับการพิจารณานั้น เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่ก็อาจถูกลดหรืองดการกำหนดบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษตามระเบียบนี้ได้ตามควรแก่กรณี

๑๓.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข (พ.ต.ส.) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๕๖/๒๕๖๕)

การที่ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ที่งานด้านอาหารและยา ท่าอากาศยาน ข. กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค โดยการไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมิได้มีลักษณะการปฏิบัติงานโดยทั่วไปเหมือนกับหรือที่เป็นไปตามที่มาตรฐานกำหนดตำแหน่งสายงานแพทย์ตามที่ ก.พ.

^{๑๖๒} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๒๑

ข้อ ๑๕ ในการพิจารณาเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนหรือให้ พ.ป.พ. สำหรับปีงบประมาณใด ถ้าปรากฏว่าผู้ที่ได้รับการพิจารณาเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่ในปีงบประมาณนั้น คณะกรรมการหรือคณะกรรมการอาจพิจารณาให้ลดหรืองดการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน หรือ พ.ป.พ. สำหรับผู้นั้นได้ตามควรแก่กรณี

กำหนด ซึ่งจะต้องเป็นตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานทางการแพทย์ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรง ต่อชีวิตสุขภาพและอนามัยของประชาชนหรือปฏิบัติงานส่งเสริมสุขภาพ และตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติการหรือให้บริการป้องกันโรคแก่ประชาชน งานวิเคราะห์ วิจัยและชั้นสูตรโรค งานวางแผนทางวิชาการแพทย์ งานตรวจ แนะนำ ให้คำปรึกษาในวิชาการแพทย์ งานให้การศึกษาและฝึกอบรมด้านการแพทย์หรือการสาธารณสุขแก่แพทย์หรือเจ้าหน้าที่ ทางการสาธารณสุขหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง หรือบริหารงานในฐานะผู้อำนวยการ โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลแต่อย่างใด ข้าราชการคนดังกล่าวจึงมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน ดังนั้น การที่สำนักงานปลัดกระทรวง ส. ไม่จ่ายเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ของผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข (พ.ต.ส.) ในช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานที่ด้านอาหารและยา ทำอากาศยาน ข. ให้แก่ข้าราชการคนดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดแต่อย่างใด

สรุปคดี : เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนายแพทย์ ระดับชำนาญการพิเศษ สังกัดกลุ่มบริการทางการแพทย์โรงพยาบาล ส. สำนักงานสาธารณสุข จังหวัด ข. ปฏิบัติราชการอยู่ที่โรงพยาบาล ส. ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเพิ่ม สำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านการสาธารณสุข (พ.ต.ส.) ในอัตราเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ ให้นาย ส. ไปปฏิบัติราชการที่ด้านอาหารและยา ทำอากาศยาน ข. กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค และเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ข. ผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการ ตามคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แต่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ได้จ่ายเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านการสาธารณสุข (พ.ต.ส.) ในช่วงเวลาดังแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ เป็นเวลา ๑๑ เดือน ในอัตราเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึง นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ตามบัญชีมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ งานด้านอาหารและยา ทำอากาศยาน ข. ที่มีการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการ ที่ด้านอาหารและยา ทำอากาศยาน ข. กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ข. แล้ว จะเห็นได้ว่า หน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวแม้จะเกี่ยวข้อง กับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยการตรวจสอบผลิตภัณฑ์ด้านอาหารและยาทั้งที่นำติดตัวเข้ามา

หรือการสั่งนำเข้า มา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการนำผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายหรือต้องห้ามเข้ามา ผ่านด่านอาหารและยาที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ได้มีลักษณะ การปฏิบัติงานโดยทั่วไปเหมือนกับหรือที่เป็นไปตามที่มาตราฐานกำหนดตำแหน่งสายงานแพทย์ ตามที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งจะต้องเป็นตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานทางการแพทย์ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรง ต่อชีวิตสุขภาพและอนามัยของประชาชนหรือปฏิบัติงานส่งเสริมสุขภาพ และตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติการหรือให้บริการป้องกันโรคแก่ประชาชน งานวิเคราะห์ วิจัย และชั้นสูตรโรค งานวางแผนทางวิชาการแพทย์ งานตรวจ แนะนำ ให้คำปรึกษาในวิชาการแพทย์ งานให้การศึกษา และฝึกอบรมด้านการแพทย์หรือการสาธารณสุขแก่แพทย์หรือเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์สาธารณสุข หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง หรือบริหารงานในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงมีคุณสมบัติไม่ครบหลักเกณฑ์ที่จะมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับ ตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข (พ.ต.ส.) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิรับ เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านการสาธารณสุข (พ.ต.ส.) ทั้งในส่วนของกลุ่มที่ ๑ อัตรา ๕,๐๐๐ บาท ต่อเดือน และกลุ่มที่ ๒ อัตรา ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อเดือน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงาน ด้านสาธารณสุข (พ.ต.ส.) ในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานที่ด่านอาหารและยา ท่าอากาศยาน ช. ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ เป็นเวลา ๑๑ เดือน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงไม่มีกรณีที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการได้รับเงินเพิ่มสำหรับ ตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข (พ.ต.ส.) ว่า มาตราฐานกำหนด ตำแหน่งสายงานแพทย์ตามที่ ก.พ. กำหนด นั้น ได้กำหนดลักษณะงานทั่วไปของสายงานแพทย์ ครอบคลุมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานทางการแพทย์ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงต่อชีวิตสุขภาพ และอนามัยของประชาชน หรือปฏิบัติงานส่งเสริมสุขภาพ และตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติการ หรือให้บริการป้องกันโรคแก่ประชาชน งานวิเคราะห์ วิจัย และชั้นสูตรโรค งานวางแผน ทางวิชาการแพทย์ งานตรวจแนะนำ ให้คำปรึกษาในวิชาการแพทย์ งานให้การศึกษา และฝึกอบรมด้านการแพทย์หรือการสาธารณสุขแก่แพทย์หรือเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์สาธารณสุข หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง หรือบริหารงานในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล ซึ่งงานต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะที่จำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการ

หรือผู้ประกอบการวิชาชีพทางแพทย์ ซึ่งลักษณะงานตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งดังกล่าวนี้ จะเห็นว่ามีความยืดโยงที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความจำเป็นที่จะต้องใช้ผู้ที่เป็นแพทย์ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะเท่านั้น เป็นผู้ปฏิบัติการหรือให้บริการ ดังนั้น การที่ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข จะมีสิทธิได้รับ พ.ต.ส จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์สามประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒

ประการที่สอง ต้องเป็นไปตามข้อ ๔ (๑๘)^{๑๖๓} ของประกาศ ก.พ. เรื่อง กำหนดตำแหน่งและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒

ประการที่สาม ต้องเป็นไปตามบัญชีกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือนแนบท้ายประกาศ ก.พ. เรื่อง

^{๑๖๓} **ประกาศ ก.พ. เรื่อง กำหนดตำแหน่งและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒**

ข้อ ๔ ให้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งและในหน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ และให้ได้รับเงินเพิ่มตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๘) ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งนายแพทย์ ผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (แพทย์) ทันตแพทย์ ผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (ทันตแพทย์) เภสัชกร ผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (เภสัชกรรม) พยาบาลวิชาชีพ นักเทคนิคการแพทย์ นักรังสีการแพทย์ นักกายภาพบำบัด นักแก้ไขความผิดปกติของการสื่อความหมาย หรือนักวิชาการศึกษาพิเศษที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านแก้ไขความผิดปกติของการสื่อความหมาย นักกิจกรรมบำบัด หรือนักอาชีวบำบัดที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านกิจกรรมบำบัด นักจิตวิทยาคลินิกหรือนักจิตวิทยาที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านจิตวิทยาคลินิก และนักเทคโนโลยีหัวใจและทรวงอก ทั้งนี้ ต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปและได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ หรือใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยใช้ใบอนุญาตดังกล่าวปฏิบัติงานให้บริการด้านสุขภาพด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน ได้แก่ ด้านการรักษาพยาบาล ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ด้านการควบคุมป้องกันโรค ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค หรือด้านการฟื้นฟูสุขภาพ และได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบัญชีกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือนแนบท้าย ให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านการสาธารณสุข ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “พ.ต.ส.”

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดตำแหน่งและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒
ลำดับที่ ๑๘^{๑๖๔}

๑๖๔ บัญชีกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือนแบบท้าย ประกาศ ก.พ. เรื่อง กำหนดตำแหน่งและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒

ลำดับที่ ๑๘ ตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ผู้ปฏิบัติงานด้านการสาธารณสุข ประเภทเงินเพิ่ม พ.ต.ส. หลักเกณฑ์ ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านการสาธารณสุข ให้ได้รับ พ.ต.ส. ตามกลุ่มตำแหน่งตามลักษณะงาน ดังนี้

(๑) นายแพทย์ หรือผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (แพทย์)

กลุ่มที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้ได้รับ พ.ต.ส. อัตราเงินเพิ่ม ๕,๐๐๐ บาท/เดือน

กลุ่มที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและอยู่ในหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๒.๑ เป็นแพทย์ที่ได้รับวุฒิบัตร หรือหนังสืออนุมัติแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในสาขาต่าง ๆ นอกเหนือจากกลุ่มที่ ๓ จากแพทยสภา หรือ

๒.๒ เป็นแพทย์ที่ได้รับปริญญาโทหรือปริญญาเอกทางการแพทย์หรือสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง ก.พ. หรือคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลอื่นรับรอง หรือ

๒.๓ เป็นแพทย์ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาระบบคุณภาพ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ เป็นจำนวนตามมาตรฐานที่สำนักงาน ก.พ. และกระทรวงการคลังกำหนด หรือ

๒.๔ เป็นแพทย์ที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลชุมชนหรือสถานบริการสุขภาพระดับอำเภอหรือศูนย์บริการระดับชุมชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีผลประเมินการปฏิบัติงานในเกณฑ์ติดต่อกันมากกว่า ๔ ปี โดยนับการปฏิบัติงานเพิ่มพูนทักษะเป็นปีที่ ๑

ให้ได้รับ พ.ต.ส. อัตราเงินเพิ่ม ๑๐,๐๐๐ บาท/เดือน

กลุ่มที่ ๓ ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและเป็นแพทย์ที่ได้รับวุฒิบัตร หรือหนังสืออนุมัติแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรม จากแพทยสภา ในสาขาใดสาขาหนึ่งดังต่อไปนี้

๓.๑ สาขาพยาธิวิทยาทั่วไป

๓.๒ สาขาพยาธิวิทยากายวิภาค

๓.๓ สาขาพยาธิวิทยาคลินิก

๓.๔ สาขานิติเวชศาสตร์

๓.๕ สาขาจิตเวชศาสตร์

ซึ่งจะเห็นได้ว่าบัญชีกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข กรณีของนายแพทย์หรือผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (แพทย์) ที่แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม นั้น ทั้ง ๓ กลุ่มดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อยตามหลักเกณฑ์พื้นฐานเหมือนกัน คือ ต้องปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

๑๓.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการที่ได้รับบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๔๗/๒๕๖๕)

ณ วันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ จำลิสเอก ว. ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับบำนาญปกติและกลับเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล จึงเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และต้องงดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่กลับเข้ารับราชการใหม่ แต่ถ้าจำลิสเอก ว. ประสงค์จะรับบำนาญต่อไปจะต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ และจะนับเวลาราชการต่อเมื่อมีได้ กรณีนี้ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิม เมื่อก่อนการจ่ายบำนาญ แต่ถ้าเงินเดือนใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิมให้รับบำนาญเท่ากับผลต่างของเงินเดือนใหม่และเงินเดือนเดิม เมื่อจำลิสเอก ว. ไม่ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์จะรับบำนาญต่อไป กรณีจึงต้องงดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่จำลิสเอก ว. กลับเข้ารับราชการใหม่ จำลิสเอก ว. จึงเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ และการที่จำลิสเอก ว. ไม่รายงานการเข้ารับราชการให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด และแจ้งให้ส่วนราชการที่เบิกจ่ายเบี้ยหวัดทราบ

๓.๖ สาขาจิตเวชศาสตร์เด็กและวัยรุ่น

๓.๗ สาขาประสาทศัลยศาสตร์

๓.๘ สาขาศัลยศาสตร์ทรวงอก

๓.๙ สาขาเวชศาสตร์ป้องกัน (แขนงระบาดวิทยา)

ให้ได้รับ พ.ต.ส. อัตราเงินเพิ่ม ๑๕,๐๐๐ บาท/เดือน

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งที่สามารถกระทำได้และเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ จึงเป็นการปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้ง และส่งผลให้การจ่ายเงิน ช.ค.บ. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : เดิมผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนายทหารชั้นประทวน ตำแหน่งผู้ช่วยครูวิชาทหารทั่วไป สังกัดกองทัพบก (ผู้ฟ้องคดี) ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ออกจากประจำการเป็นนายสิบกองหนุนเพื่อรับเบี้ยหวัดตามคำสั่งจังหวัดทหารบกสกลนคร ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และได้รับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับเงินเบี้ยหวัดดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ด. ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ด. ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ และในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีได้เบิกจ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านานาญ (ช.ค.บ.) ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และได้เบิกจ่ายเงินบ้านานาญเดือนละ ๓,๘๐๖.๕๙ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบ้านานาญ และเงิน ช.ค.บ. เรื่อยมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ แจ้งผู้บังคับการจังหวัดทหารบกสกลนครว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบ้านานาญ และเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิ จังหวัดทหารบกสกลนครจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีให้นำเงินบ้านานาญ และเงิน ช.ค.บ. ที่รับเกินสิทธิ จำนวน ๗๕๔,๕๐๐.๓๐ บาท คืนคลัง ภายใน ๗ วัน นับแต่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับการจังหวัดทหารบกสกลนครและอธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่คืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลจังหวัดสกลนคร เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินบ้านานาญ เงิน ช.ค.บ. และดอกเบี้ยผิดนัด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งศาลจังหวัดสกลนครและศาลปกครองชั้นต้นเห็นพ้องกันว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลจังหวัดสกลนครจึงมีคำสั่งโอนคดีมายังศาลปกครอง **ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับบ้านานาญปกติและกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ยังคงมีสิทธิได้รับบ้านานาญปกติพร้อมกับเงินเดือนใหม่ที่ได้รับ

จากการรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลเต็มจำนวน โดยมีได้มีการปรับลดเงินบำนาญลงตามสัดส่วนของเงินเดือนใหม่ หรือลดเงินบำนาญเมื่อเงินเดือนใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิมที่เคยได้รับนั้น เกิดจากช่องว่างทางกฎหมายของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินบำนาญและเงินเดือนเต็มจำนวนพร้อมกันตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้รับ ย่อมถือเป็นการได้รับประโยชน์จากรัฐมากกว่าหนึ่งทางในเวลาเดียวกัน ต่อมา เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ เพื่อให้การรับเงินบำนาญปกติในขณะที่กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกัน โดยการยกเลิกมาตรา ๓๐ ทวิ^{๑๖๕} และมาตรา ๓๔ ทวิ^{๑๖๖} แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

^{๑๖๕-๑๖๖} **พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๐**

มาตรา ๓๐ ทวิ ข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการผู้ใด ภายหลังเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น หากประสงค์จะให้ต่อเวลาราชการระหว่างที่เป็นข้าราชการกับเวลาราชการระหว่างที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ก็ให้มีสิทธิกระทำได้โดยการเลิกรับบำนาญในขณะที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

การเลิกรับบำนาญตามวรรคหนึ่ง จะต้องบอกเลิกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานยื่นต่อเจ้าสังกัดที่ผู้นั้นเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งต่อไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อเวลาราชการให้แล้ว ให้แจ้งให้เจ้าสังกัดที่ผู้นั้นรับบำนาญอยู่ทราบ

มาตรา ๓๔ ทวิ ข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการผู้ใด ภายหลังเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้บอกเลิกรับบำนาญเพื่อต่อเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๓๐ ทวิ ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นน้อยกว่าเงินเดือนเดิมเมื่อก่อนออกจากราชการจะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้ แต่ถ้าเงินเดือนรวมกับบำนาญสูงกว่าเงินเดือนเดิมต้องลดบำนาญลงในระหว่างที่รับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นจนเงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญไม่สูงกว่าเงินเดือนเดิม ถ้าเงินเดือนใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิมก็ให้คงบำนาญในระหว่างนั้น เมื่อก่อนออกจากราชการตอนหลังให้คำนวณบำนาญโดยคิดเฉพาะจำนวนเงินเดือนที่ได้รับจริงในตอนนี้ และเฉพาะเวลาราชการในตอนนี้บวกเข้ากับบำนาญเดิมบำนาญในตอนหลังนี้จะเปลี่ยนเป็นขอรับบำเหน็จแทนก็ได้

พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๐ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔^{๑๖๗} แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อให้พนักงานส่วนตำบลอยู่ในนิยามตามความหมายของคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐^{๑๖๘} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

การขอรับบำนาญรวมไปกับเงินเดือนตามวรรคหนึ่งนั้น ถ้าบำนาญรวมกับเงินเดือนใหม่ยังต่ำกว่าเงินเดือนเดิม แต่หากสูงกว่าอัตราเงินเดือนสูงสุดของข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทที่เข้ารับราชการใหม่ ก็ให้จ่ายได้รวมกันไม่เกินอัตราเงินเดือนสูงสุดของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามประเภทที่เข้ารับราชการนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ เมื่อข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้เจ้าสังกัดซึ่งข้าราชการผู้นั้นเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นแจ้งอัตราเงินเดือนที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับ ให้เจ้าสังกัดที่ข้าราชการผู้นั้นรับบำนาญอยู่ทราบวิธีเดียวกันนี้ ให้ใช้บังคับแก่กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนของข้าราชการผู้นั้นในภายหลังทุกครั้งด้วย

^{๑๖๗-๑๖๘}

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ได้ออกจากราชการไปแล้ว ถ้าภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ เว้นแต่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญจากการรับราชการก่อนออกจากราชการ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับบำเหน็จไปแล้ว จะนับเวลาราชการต่อเนื่องตามวรรคหนึ่งได้ จะต้องคืนบำเหน็จที่ได้รับพร้อมดอกเบี้ยตามอัตราเงินฝากประจำของธนาคารออมสินส่วนระยะเวลาในการคืนบำเหน็จให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติแล้ว ให้งดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่กลับเข้ารับราชการใหม่นั้น แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะรับบำนาญต่อไปจะต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ต่อเจ้าสังกัดที่ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันกลับเข้ารับราชการ

โดยกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติแล้ว ใ้งดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่กลับเข้ารับราชการใหม่นั้น แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะรับบำนาญต่อไปจะต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ต่อเจ้าสังกัดที่ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันกลับเข้ารับราชการ และบัญญัติให้นำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการซึ่งกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลม ดังนั้น ณ วันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับบำนาญปกติและกลับเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล จึงเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และต้องงดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่กลับเข้ารับราชการใหม่ แต่ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะรับบำนาญต่อไปจะต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ และจะนับเวลาราชการต่อเมื่อมีได้ กรณีนี้ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิม เมื่อออกจากราชการใ้งดการจ่ายบำนาญ แต่ถ้าเงินเดือนใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิม ใ้รับบำนาญเท่ากับผลต่างของเงินเดือนใหม่และเงินเดือนเดิม ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม โดยอนุโลมตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์จะรับบำนาญต่อไป กรณีจึงต้องงดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี

และจะนับเวลาราชการต่อเมื่อมีได้ กรณีนี้ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิม เมื่อออกจากราชการใ้งดการจ่ายบำนาญ แต่ถ้าเงินเดือนใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิม ใ้รับบำนาญเท่ากับผลต่างของเงินเดือนใหม่และเงินเดือนเดิม โดยใ้ราชการส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการใหม่แจ้งไปยังเจ้าสังกัดที่ผู้นั้นรับบำนาญอยู่เพื่อกดหรือลดการจ่ายบำนาญ เมื่อออกจากราชการใ้มีสิทธิได้รับบำนาญโดยคำนวณจากเงินเดือน และเวลาราชการในตอนใหม่บวกเข้ากับบำนาญเดิม บำนาญในตอนหลังจะเปลี่ยนเป็นขอรับบำเหน็จแทนก็ได้

ความในมาตรานี้ ใ้ใช้บังคับแก่ข้าราชการซึ่งกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลม

การโอนหรือส่งข้าราชการผู้ใดไปรับราชการส่วนท้องถิ่น หรือการโอนหรือส่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปรับราชการระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ใ้นับเวลาราชการของข้าราชการหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญติดต่อกัน

จึงเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ สำหรับกรณีการรับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) นั้น โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๐^{๑๖๙} ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่กำหนดว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่ ถ้าได้เข้ารับราชการมีเงินเดือน ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด และแจ้งให้ส่วนราชการที่เบิกจ่ายเบี้ยหวัดของตนทราบภายใน ๗ วัน นับแต่วันเข้ารับราชการว่า ได้เข้ารับราชการในกรมกอง กระทรวงใด ตั้งแต่วัน เดือน ปี และเวลาใด เป็นข้าราชการประเภทใด มีเงินเดือนเท่าใด ซึ่งการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดและแจ้งให้ส่วนราชการที่เบิกจ่ายเบี้ยหวัดทราบ ตามข้อ ๑๐ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้ารับราชการในสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และหากผู้ถูกฟ้องคดี ได้รายงานการเข้ารับราชการให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดหรือส่วนราชการที่ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินทราบว่า ตนเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามหน้าที่ที่ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมดังกล่าวกำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงิน ช.ค.บ. ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รายงานการเข้ารับราชการให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด และแจ้งให้ส่วนราชการที่เบิกจ่ายเบี้ยหวัดทราบ ทั้งที่สามารถกระทำได้และเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำตามข้อ ๑๐ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงเป็นการปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และส่งผลให้การจ่ายเงิน ช.ค.บ. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. ได้ตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม (๑)^{๑๗๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๑๖๙} **ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕**

ข้อ ๑๐ ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่ ถ้าได้เข้ารับราชการมีเงินเดือนต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดและแจ้งให้ส่วนราชการที่เบิกจ่ายเบี้ยหวัดของตนทราบภายใน ๗ วัน นับแต่วันเข้ารับราชการว่า ได้เข้ารับราชการในกรมกอง กระทรวงใด ตั้งแต่วัน เดือน ปี และเวลาใด เป็นข้าราชการประเภทใด มีเงินเดือนเท่าใด

^{๑๗๐} **อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๔**

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการที่ได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประการที่สำคัญว่า กรณีเงินบำนาญนั้น เดิมบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ทวิ และมาตรา ๓๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ได้รับบำนาญปกติที่กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น หากประสงค์จะให้ต่อเวลาราชการระหว่างที่เป็นข้าราชการกับเวลาราชการระหว่างที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญก็ให้มีสิทธิกระทำได้ โดยการเลิกรับบำนาญในขณะที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องบอกเลิกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่หากข้าราชการซึ่งได้รับบำนาญปกติไม่ได้บอกเลิกรับบำนาญถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น น้อยกว่าเงินเดือนเดิมก่อนออกจากราชการจะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้ แต่ถ้าเงินเดือนรวมกับบำนาญสูงกว่าเงินเดือนเดิม ต้องลดบำนาญลงในระหว่างที่รับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น จนเงินเดือนใหม่รวมกับบำนาญไม่สูงกว่าเงินเดือนเดิม ถ้าเงินเดือนใหม่เท่าหรือสูงกว่าเงินเดือนเดิมก็ให้คงบำนาญในระหว่างนั้น ต่อมา เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ เพื่อให้การรับเงินบำนาญปกติในขณะที่กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกัน โดยการยกเลิกมาตรา ๓๐ ทวิ และมาตรา ๓๔ ทวิ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ เพื่อให้พนักงานส่วนตำบลอยู่ในนิยามตามความหมายของคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ โดยกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติแล้ว ให้งดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่กลับเข้ารับราชการใหม่นั้น แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะรับบำนาญต่อไปจะต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ต่อเจ้าสังกัดที่ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันกลับเข้ารับราชการ และบัญญัติให้นำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการซึ่งกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลม ถ้าข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์จะรับบำนาญต่อไปกรณีจึงต้องงดการจ่ายบำนาญตลอดเวลาที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นกลับเข้ารับราชการใหม่

และสำหรับกรณีการรับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านนาญ (ช.ค.บ.) นั้น ข้อ ๑๐ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่กำหนดว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่ ถ้าได้เข้ารับราชการมีเงินเดือน ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด และแจ้งให้ส่วนราชการที่เบิกจ่ายเบี้ยหวัดของตนทราบ ภายใน ๗ วัน นับแต่วันเข้ารับราชการว่า ได้เข้ารับราชการในกรมกอง กระทรวงใด ตั้งแต่วัน เดือน ปี และเวลาใด เป็นข้าราชการประเภทใด มีเงินเดือนเท่าใด ซึ่งการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดและแจ้งให้ส่วนราชการที่เบิกจ่ายเบี้ยหวัดทราบ ตามข้อ ๑๐ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินทราบว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดได้เข้ารับราชการในสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และหากทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดได้รายงานการเข้ารับราชการให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดหรือส่วนราชการที่ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินทราบว่า ตนเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามหน้าที่ที่ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมดังกล่าวกำหนดแล้ว ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดย่อมไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านนาญ

๑๓.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าที่พักในการเดินทางไปราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๙๗/๒๕๖๕)

กรณีการย้ายเจ้าหน้าที่โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาความขัดแย้งของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานแห่งใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒^{๑๗๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

^{๑๗๑} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓๒ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มิใช่กฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำวินิจฉัยนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ในกรมหนึ่งจะให้มีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้

พ.ศ. ๒๕๓๔ มิใช่เป็นการเดินทางไปประจำต่างสำนักงานเพื่อดำรงตำแหน่งใหม่ ณ สำนักงานแห่งใหม่ หากแต่เป็นการเดินทางไปราชการชั่วคราว หรือเป็นการไปช่วยราชการ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเป็นค่าเช่าที่พักลักษณะ เหม่าจ่ายหรือในลักษณะจ่ายจริงก็ได้ เมื่อเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวเลือกเบิกในลักษณะเหม่าจ่าย และเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่ง ประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษลงมา จึงมีสิทธิเบิก ในอัตราวันละ ๘๐๐ บาท

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีรับราชการในสังกัดของกรมสรรพสามิต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีความขัดแย้งในการปฏิบัติงานกับผู้ร่วมงาน อธิบดี กรมสรรพสามิต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงาน สรรพสามิตภาคตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป และสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ ได้มีหนังสือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานในอีกพื้นที่หนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานสรรพสามิตภาค และได้รับอนุญาตให้ลาป่วยตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ขอใช้สิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ และได้เข้าพักอาศัยในอาคารชุดเลขที่ ๑๐๓ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ขออนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่อผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เป็นค่าเช่าที่พักลักษณะเหม่าจ่ายวันละ ๘๐๐ บาท จำนวน ๑๗ วัน (เฉพาะวันทำการ คือวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ วันที่ ๕-๙, ๑๒-๑๖, ๑๙-๒๓ และวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕) เป็นเงิน ๑๓,๖๐๐ บาท โดยสำนักบริหารการคลังและรายได้ได้มีหนังสือหารือเกี่ยวกับสิทธิเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการกรณีของผู้ฟ้องคดีต่อกรมบัญชีกลาง หลังจากนั้น กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ตอบข้อหารือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงาน สรรพสามิตภาค เป็นคำสั่งให้ข้าราชการเดินทางไปราชการประจำตามมาตรา ๓๒ (๑)^{๑๗๒}

รองอธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

๑๗๒-๑๗๓

พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖

มาตรา ๓๒ การเดินทางไปราชการประจำ ได้แก่

แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ จึงมีสิทธิเบิกค่าเช่าที่พัก และค่าขนย้ายสิ่งของส่วนตัวในลักษณะเหมาจ่ายตามมาตรา ๓๓^{๑๗๓} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเข้าพักในที่พักอาศัยที่ทางราชการจัดให้หรือบ้านเช่าได้ ผู้ฟ้องคดีสามารถเบิกค่าเช่าที่พักได้ไม่เกิน ๗ วัน นับแต่วันที่ไปถึงท้องที่ตั้งสำนักงานสรรพสามิตภาค โดยจะเบิกค่าเช่าที่พักในลักษณะจ่ายจริงหรือลักษณะเหมาจ่ายก็ได้ และในกรณีมีความจำเป็น ต้องเบิกค่าเช่าที่พักเกิน ๗ วัน ต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อนตามนัยมาตรา ๓๗ วรยศสอง^{๑๗๔} และวรยศสาม^{๑๗๕} โดยเจ้าหน้าที่ได้นำหนังสือของกรมบัญชีกลางดังกล่าว แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับทราบในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แจ้งผลการพิจารณาของส่วนกฎหมาย สำนักงานสรรพสามิตภาค ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าที่พัก ๒ ส่วน โดยส่วนแรกตามคำขอ ที่อยู่ในอำนาจการอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๑ วัน เป็นเงิน ๘๐๐ บาท ส่วนที่ ๒ ตามจำนวนที่ได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือโต้แย้งและยืนยัน

(๑) การเดินทางไปประจำต่างสำนักงาน ไปรักษาการในตำแหน่ง หรือรักษาราชการแทน เพื่อดำรงตำแหน่งใหม่ ณ สำนักงานใหม่

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๓ ผู้เดินทางไปราชการประจำซึ่งมิใช่ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำ สำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง ให้เบิกค่าใช้จ่ายได้ตามมาตรา ๑๔ และกรณีที่ผู้เดินทาง ดังกล่าวมีความจำเป็นต้องย้ายที่อยู่ใหม่ ให้เบิกค่าขนย้ายสิ่งของส่วนตัวในลักษณะเหมาจ่ายได้ภายใน วงเงินและเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๑๗๔-๑๗๕}

พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖

มาตรา ๓๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่เดินทางไปถึงท้องที่ตั้งสำนักงานตามมาตรา ๓๒ (๑) (๒) และ (๓) ถ้าไม่อาจเข้าพักในที่พักอาศัยที่ทางราชการจัดให้หรือบ้านเช่าได้ และผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้อุญาตแล้ว ให้เบิกค่าเช่าที่พักสำหรับตนเองและบุคคลในครอบครัวได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันไปถึงท้องที่ตั้งสำนักงานนั้น

(๑) อธิบดีขึ้นไป หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง

(๒) หัวหน้าสำนักงาน สำหรับราชการบริหารส่วนกลางที่มีสำนักงานอยู่ในส่วนภูมิภาค

หรือมีสำนักงานแยกต่างหากจากกระทรวง ทบวง กรม

(๓) หัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาค สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องเบิกค่าเช่าที่พักเกินเจ็ดวัน ต้องได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวง เจ้าสังกัดเดิม สำหรับส่วนราชการใดที่มีปลัดกระทรวง ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเช่นเดียวกับ ปลัดกระทรวงเป็นผู้อนุมัติ

ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าที่พักประเภทเหมาจ่ายวันละ ๘๐๐ บาท จำนวน ๑๗ วัน เป็นเงิน ๑๓,๖๐๐ บาท ตามเดิม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่อนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าที่พักให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการเบิกค่าเช่าที่พักเกิน ๗ วัน ต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อนตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา จึงไม่มีสิทธิขอเบิกค่าเช่าที่พักดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีการย้ายผู้ฟ้องคดีโดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาความขัดแย้งของเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจทั่วไปของการเป็นผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานสรรพสามิตภาค เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียังคงดำรงตำแหน่งที่สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่อยู่เช่นเดิม ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานสรรพสามิตภาค ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิใช่เป็นการเดินทางไปประจำต่างสำนักงานเพื่อดำรงตำแหน่งใหม่ ณ สำนักงานแห่งใหม่ ตามมาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ หากแต่เป็นการเดินทางไปราชการชั่วคราว หรือเป็นการไปช่วยราชการ ตามมาตรา ๑๓ (๔)^{๑๗๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเบิกค่าเช่าที่พักระหว่างที่ไปราชการในลักษณะเหมาจ่ายหรือในลักษณะจ่ายจริงก็ได้ แต่หากขอเบิกค่าเช่าที่พักในลักษณะเหมาจ่าย จะเบิกได้ไม่เกิน ๘๐๐ บาท ต่อวัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔ (๒)^{๑๗๗} และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง^{๑๗๘}

^{๑๗๖-๑๗๘} **พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖**

มาตรา ๑๓ การเดินทางไปราชการชั่วคราว ได้แก่

ฯลฯ

(๔) การไปช่วยราชการ ไปราชการในตำแหน่งหรือไปรักษาราชการแทน

ฯลฯ

มาตรา ๑๔ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราว ได้แก่

ฯลฯ

(๒) ค่าเช่าที่พัก

ฯลฯ

แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๒)^{๑๗๙} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ ได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานสรรพสามิตภาค ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานสรรพสามิตภาค ในวันเดียวกัน และได้รับอนุญาตให้ลาป่วยตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จากนั้นผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ขอใช้สิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ และได้เข้าพักอาศัย เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ขออนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นค่าเช่าที่พัก ลักษณะเหมาจ่ายวันละ ๘๐๐ บาท จำนวน ๑๗ วัน (เฉพาะวันทำการ คือ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ วันที่ ๕-๙, ๑๒-๑๖, ๑๙-๒๓ และวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕) เป็นเงิน ๑๓,๖๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่เบิกจ่ายค่าเช่าที่พักจำนวน ๑๓,๖๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง^{๑๘๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ไม่อนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าที่พักให้แก่ผู้ฟ้องคดี

มาตรา ๑๗ การเดินทางไปราชการที่จำเป็นต้องพักแรม เว้นแต่การพักแรม ซึ่งโดยปกติต้องพักแรมในยานพาหนะ หรือการพักแรมในที่พักแรมซึ่งทางราชการจัดที่พักไว้ให้แล้ว ให้ผู้เดินทางไปราชการเบิกค่าเช่าที่พักในลักษณะเหมาจ่ายหรือในลักษณะจ่ายจริงก็ได้ ทั้งนี้ ภายในวงเงิน และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗๙} **ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐**

ข้อ ๘ ให้ผู้เดินทางไปราชการในราชอาณาจักรเบิกค่าใช้จ่ายได้ตามบัญชีท้ายระเบียบดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ค่าเช่าที่พัก ให้เบิกตามบัญชีหมายเลข ๓ โดยจะเบิกค่าเช่าที่พักในลักษณะจ่ายจริงหรือในลักษณะเหมาจ่ายก็ได้ แต่ถ้าเป็นการเดินทางไปราชการเป็นหมู่คณะต้องเลือกเบิกค่าเช่าที่พักในลักษณะเดียวกันทั้งคณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘๐} **อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๓๕**

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าที่พัก
ในกรณีการเดินทางไปราชการ ๒ กรณี คือ

๑. กรณีการเดินทางไปปฏิบัติราชการประจำ

การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้
ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ตามมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง^{๑๘๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งโดยปกติหัวหน้าส่วนราชการจะพิจารณาถึงความรู้
ประสบการณ์ ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความประพฤติ และคุณลักษณะอื่น ๆ
ของข้าราชการที่จะย้ายให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ย้ายไปแต่งตั้ง
โดยจะต้องพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงาน
ของตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดไว้ และให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของแต่ละ
ส่วนราชการด้วย จึงถือเป็นการเดินทางไปปฏิบัติราชการประจำ ซึ่งมาตรา ๓๗ วรรคสอง
และวรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖
กำหนดให้ในกรณีเดินทางไปถึงท้องที่ตั้งสำนักงานแล้ว ถ้าไม่อาจเข้าพักในที่พักอาศัย
ที่ทางราชการจัดให้หรือบ้านเช่าได้ และหัวหน้าสำนักงาน สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง
ที่มีสำนักงานอยู่ในส่วนภูมิภาคอนุญาตแล้ว ให้เบิกค่าเช่าที่พักสำหรับตนเองและบุคคล
ในครอบครัวได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันไปถึงท้องที่ตั้งสำนักงาน หากจะอนุญาตให้เบิกค่าเช่าที่พัก
เกินระยะเวลาดังกล่าว จะต้องขออนุมัติจากปลัดกระทรวงการคลังก่อนจึงจะอนุญาตให้เบิกได้

๒. กรณีการเดินทางไปปฏิบัติราชการชั่วคราว หรือเป็นการ ไปช่วยราชการ

จากกรณีพิพาทการย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ มิใช่เป็นการเดินทางไปประจำต่างสำนักงานเพื่อดำรงตำแหน่งใหม่
ณ สำนักงานแห่งใหม่ ตามมาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

^{๑๘๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๖๓ การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้ง
ให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรม แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนด
ในกฎ ก.พ.

ไปราชการ พ.ศ. ๒๕๖๖ หากแต่เป็นการเดินทางไปราชการชั่วคราว หรือเป็นการไปช่วยราชการ ตามมาตรา ๑๓ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่เบิกจ่ายค่าเช่าที่พักลักษณะเหมาจ่ายวันละ ๘๐๐ บาท จำนวน ๑๗ วัน (เฉพาะวันทำการ คือ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ วันที่ ๕-๙, ๑๒-๑๖, ๑๙-๒๓ และวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕) รวมเป็นเงิน ๑๓,๖๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ต้องขออนุมัติจากปลัดกระทรวงการคลังก่อน

๑๓.๗ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ กรณีซื้อบ้านพร้อมที่ดินแต่บ้านมีสภาพชำรุดไม่สามารถอยู่อาศัยได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๒/๒๕๖๕)

แม้ในวันที่ข้าราชการใช้สิทธิยื่นคำขอเบิกค่าเช่าบ้านจะปรากฏว่าข้าราชการดังกล่าวจะมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองแล้ว แต่เมื่อรับฟังได้ว่าในขณะที่ซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดิน ข้าราชการดังกล่าวมีเจตนาที่แท้จริงต้องการซื้อเฉพาะที่ดินเพื่อนำมาใช้ก่อสร้างโรงเรือนที่พักอาศัย ส่วนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นส่วนควบและติดมากับที่ดินนั้น มิได้มีเจตนาซื้อเพื่อใช้สำหรับเป็นโรงเรือนที่พักอาศัย หากแต่จำเป็นต้องซื้อมาเพื่อทำการรื้อถอนออกไปเท่านั้น โดยขณะซื้อสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแม้จะมีลักษณะเป็นอาคาร แต่ก็ไม่มีสภาพเป็นโรงเรือนที่พักอาศัยได้จริงตามฐานานุรูปของข้าราชการผู้ใช้สิทธิ ซึ่งก็ได้ดำเนินการขออนุญาตรื้อถอนออกไปภายในระยะเวลาประมาณ ๑ ปี หลังจากซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าข้าราชการผู้ใช้สิทธิมีหรือเคยมีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ ดังนั้น คำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการคนดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเกษตร ๑ สังกัดศูนย์วิจัยหม่อนไหมแพร่ อำเภอด่านซ้าย จังหวัดแพร่ ต่อมา กรมวิชาการเกษตรได้มีคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติราชการที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตร น. ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ หลังจากนั้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านพักอาศัยตึกชั้นเดียว ในราคา ๔๕๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตรื้อถอนอาคารหลังดังกล่าวต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับอนุญาตให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาต

ก่อสร้างอาคาร คสล. ชั้นเดียวยกสูง จำนวน ๑ หลัง แทนที่อาคารที่รื้อถอน และได้ทำสัญญาจ้างงานที่ดินเป็นประกันสัญญาคุ้มเงินเพื่อสร้างบ้านกับธนาคารและเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านต่อผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ ๗ (ผู้ถูกฟ้องคดี) คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงมีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบว่า ผู้ฟ้องคดีมีบ้านพักอาศัยอยู่ตำบลท่าเรือ อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยบ้านหลังดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้เข้าพักอาศัยอยู่จริง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีบ้านพร้อมที่ดินเป็นของตนเองแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวห้ามมิให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ซื้อที่ดินพร้อมอาคารบ้านพักอาศัยโดยจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ขอรื้อถอนอาคารดังกล่าวและได้รับอนุญาตให้รื้อถอนเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ แสดงว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีความประสงค์จะซื้ออาคารดังกล่าวมาใช้อยู่อาศัย จึงได้มีการขออนุญาตรื้อถอนอาคารภายหลังซื้อมาประมาณหนึ่งปี ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาภาพถ่ายอาคารประกอบบันทึกถ้อยคำของนาย ช. เจ้าของเดิมที่ได้ให้ถ้อยคำต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๘ และได้ส่งแผนผังสังเขปแสดงลักษณะอาคารที่มีการก่อสร้างในที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า อาคารมีจำนวน ๒ หลัง อาคารหลังแรก เป็นอาคารชั้นเดียวทรงจั่ว หลังคามุงกระเบื้องไม่มีการตีฝ้าปิด เสาปูนและคานไม้ที่รองรับน้ำหนักหลังคามีขนาดเล็ก อาคารเปิดโล่งไม่มีผนังกั้นระหว่างห้อง คงกั้นผนังเฉพาะส่วนที่ใช้เป็นห้องเก็บถังน้ำเท่านั้น ส่วนห้องเครื่องกรองน้ำ ห้องบรรจุน้ำ และพื้นที่ส่วนใหญ่ที่ใช้เป็นลานที่จอดรถสำหรับขนส่งสินค้า (ถังน้ำดื่ม) ไม่มีผนังกั้นห้อง สภาพอาคารโดยรวมไม่มีความมั่นคงแข็งแรง และโครงสร้างอาคารไม่เหมาะสมจะปรับปรุงซ่อมแซมเพื่อใช้เป็นโรงเรียนที่พักอาศัย ส่วนอาคารหลังที่สองจะอยู่ด้านหลังอาคารหลังแรก เป็นอาคารชั้นเดียวขนาดกว้าง ๕ เมตร ยาว ๑๐ เมตร หลังคามุงกระเบื้องแบบเพิงหมาแหงน ผนังก่ออิฐบล็อกทึบและอิฐบล็อกมีช่องลมซึ่งตามแผนผังโดยสังเขประบุว่า มีประตู ๑ บาน ไม่มีหน้าต่าง โดยนาย ช. ให้ถ้อยคำว่าการอาคารหลังนี้แบ่งพื้นที่ออกเป็น ๒ ห้อง ห้องแรกขนาด ๕ x ๖ เมตร ใช้เป็นห้องนอน และห้องที่สองขนาด ๕ x ๔ เมตร ใช้เป็นห้องครัว เห็นว่า อาคารลักษณะดังกล่าว หากจะใช้เป็น

ที่อยู่อาศัยก็คงมีลักษณะเป็นที่พักชั่วคราวของพนักงาน กรณีจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง แม้อาคารจะมีลักษณะเป็นอาคาร แต่ก็ไม่มีสภาพเป็นโรงเรือนที่พักอาศัยได้จริงตามฐานानุรูปของผู้ฟ้องคดีและสัญญาซื้อขายที่ดินลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แม้จะระบุว่าเป็นการซื้อที่ดินพร้อมบ้านพักอาศัยตึกชั้นเดียว เลขที่ ๑๔/๑ แต่การจดทะเบียนซื้อขายดังกล่าวก็เป็นไปตามวิธีการหรือธรรมเนียมปฏิบัติของเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อคิดคำนวณค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเท่านั้น เจ้าพนักงานที่ดินมิได้มีการตรวจสอบลักษณะและสภาพของอาคารว่าในขณะที่มีการซื้อขาย อาคารมีลักษณะและสภาพอย่างไร รวมทั้งไม่มีการพิจารณาว่าอาคารสามารถใช้เป็นโรงเรือนที่พักอาศัยได้จริงหรือไม่ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินโฉนดพร้อมสิ่งปลูกสร้างเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่แท้จริงต้องการซื้อเฉพาะที่ดิน เพื่อนำมาใช้ก่อสร้างโรงเรือนที่พักอาศัย ส่วนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นส่วนควบและติดมากับที่ดินนั้น มิได้มีเจตนาซื้อเพื่อใช้สำหรับเป็นโรงเรือนที่พักอาศัย หากแต่จำเป็นต้องซื้อมาเพื่อทำการรื้อถอนออกไปเท่านั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการขออนุญาตรื้อถอนออกไปภายใน ระยะเวลาประมาณ ๑ ปี หลังจากซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดี มีหรือเคยมีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ ตามมาตรา ๗ (๒)^{๑๘๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีบ้านที่กไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

^{๑๘๒} **พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗**

มาตรา ๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน

๑.ล๑

๑.ล๑

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ กรณีซื้อบ้านพร้อมที่ดินแต่บ้านมีสภาพชำรุดไม่สามารถอยู่อาศัยได้ จึงรื้อถอนบ้านหลังดังกล่าว และได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายค่าเช่าบ้านในการให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการนั้นมีขึ้นเพื่อช่วยเหลือข้าราชการในเรื่องที่อยู่อาศัย กรณีที่ข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ โดยให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่าที่ต้องจ่ายจริงตั้งแต่เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้เดินทางไปประจำยังสำนักงานใหม่ โดยสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการนั้นเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกรณีซื้อบ้านพร้อมที่ดินแต่บ้านมีสภาพชำรุดไม่สามารถอยู่อาศัยได้ จึงรื้อถอนบ้านหลังดังกล่าว และได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านนั้น ต้องตีความบทบัญญัติมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นบทยกเว้นสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการที่จำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นว่า เคสสถานที่ข้าราชการมีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองดังกล่าวมีสภาพเป็นโรงเรือนที่พักอาศัยได้จริงตามฐานานุกรมของข้าราชการผู้นั้นหรือไม่ ซึ่งจากกรณีพิพาทผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่แท้จริงต้องการซื้อเฉพาะที่ดินเพื่อนำมาใช้ก่อสร้างโรงเรือนที่พักอาศัย จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีหรือเคยมีเคสสถานที่อันเป็นกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ ตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

๗๗๗๗๗ ๘๘๘๘๘