



สำนักงานศาลปกครอง

แนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๓





แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓

ISBN 978-616-333-088-8

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๖๔

จำนวนพิมพ์ ๑๑,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ โทรสายด่วน ๑๓๕๕ , <http://www.admincourt.go.th>

พิมพ์ที่ : บริษัท สหมิตรพรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด

โทรศัพท์ ๐ ๒๙๐๓ ๘๒๕๗-๙

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำ “แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓” นี้ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้นำไปใช้ประโยชน์

โดยการจัดทำครั้งนี้ คณะผู้จัดทำได้ปรับปรุงการเรียบเรียงเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านหลักกฎหมายปกครองมากยิ่งขึ้น นอกจากการเรียงลำดับแนวทางปฏิบัติราชการจากประเภทของคดีพิพาทแล้ว ยังเพิ่มเติมในการจัดทำ ดัชนีรายชื่อหน่วยงานทางปกครอง ดัชนีรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และดัชนีกฎหมาย รวมทั้งบทวิเคราะห์และคำอธิบายในแต่ละคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถศึกษา และนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติราชการได้ตามสมควร



(นายอติโชค ผลดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการคมนาคมและการขนส่ง	๑
๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด ในเขตทางหลวง	๑
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการบริหารงานบุคคล	๓
๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนมติและคำสั่งของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้ง ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี	๓
๒.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๖
๒.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล โดยหน่วยงานกลาง	๙
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการบริหารราชการแผ่นดิน	๑๑
๓.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน	๑๑
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการศึกษา	๑๓
๔.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น เข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกของประกาศโรงเรียน	๑๓
๔.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณารับรองการสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ในกรณีที่มีปัญหาการตรวจสอบวุฒิการศึกษา	๑๕
๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทท้องถิ่น	๑๘
๕.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล	๑๘
๕.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาคำแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๐
๕.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการไม่ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว	๒๓
๖. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทที่ดิน	๒๖
๖.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์	๒๖
๖.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน	๒๘

	หน้า
๗. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทพัสดุ	๒๙
๗.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน	๒๙
๘. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียม	๓๒
๘.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องในเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ ของนายกเทศมนตรี	๓๒
๙. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทละเมิด	๓๖
๙.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีต้นไม้บริเวณร่องกลางถนน หักโค่นล้มเป็นเหตุให้รถยนต์โดยสารประสบอุบัติเหตุ	๓๖
๙.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการวางท่อระบายน้ำของเทศบาล	๓๘
๙.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ การเงินและบัญชีเบิกจ่ายเงินโดยไม่ชอบ	๔๑
๙.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากคำสั่ง ให้พ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาล	๔๔
๙.๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี ของลูกจ้างชั่วคราว	๔๗
๙.๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการอนุมัติจัดซื้อ ผ้าห่มเพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาว	๔๘
๙.๗ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก่อนยื่นฟ้องคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ	๕๑
๑๐. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทวินัย	๕๔
๑๐.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๕๔
๑๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทเวนคืน	๕๖
๑๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน	๕๖
๑๑.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ขณะที่มีการจ่ายค่าทดแทน	๕๗
๑๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทสัญญาทางปกครอง	๕๙
๑๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคา ให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบ เพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์	๕๙
๑๒.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้างพนักงานกรณีมีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง	๖๑
๑๒.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าปรับในการผิดสัญญาสมัครเข้าเป็น นักเรียนเตรียมทหาร	๖๓
๑๒.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้คืนเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง ข้าราชการรัฐสภาสามัญปฏิบัติงานที่องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย	๖๖

	หน้า
๑๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ	๖๙
๑๓.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเพิ่มเติม	๖๙
๑๓.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีสิทธิเข้าพักอาศัย ในที่พักของทางราชการ	๗๓
ดัชนีรายชื่อหน่วยงานทางปกครอง	๗๖
ดัชนีรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๗๗
ดัชนีกฎหมาย	๗๙

บทสรุปผู้บริหาร

การสรุปแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากเห็นความสำคัญของการวางแผนปฏิบัติราชการที่จะทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นไปทั้งในส่วนของประชาชนก็สมควรที่จะได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ ตามที่ได้มีกฎหมายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้วางหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครอง การศึกษาแนวทางปฏิบัติราชการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด จึงมีผลโดยตรงในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการสรุปแนวปฏิบัติราชการครั้งนี้ พิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในปี ๒๕๖๓ จากจำนวน ๔,๑๓๘ คดี มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เป็นแนวทางปฏิบัติราชการจำนวน ๓๐ คดี โดยจำแนกแนวปฏิบัติราชการจากประเภทคดี ได้ดังต่อไปนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการคมนาคมและการขนส่ง

๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๐/๒๕๖๓) อาคารศูนย์จำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีวัตถุประสงค์เป็นที่จำหน่ายสินค้าเป็นหลัก มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่งานทางในการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง อันจะเข้าลักษณะเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ผู้อำนวยการทางหลวงจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารดังกล่าวในเขตทางหลวงได้ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการบริหารงานบุคคล

๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนมติและคำสั่งของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๑-๑๒/๒๕๖๓) ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและไม่จำเป็นต้องมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์อยู่ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามไว้

๒.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๑๖/๒๕๖๓) การพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับงบประมาณ ลักษณะงาน และความจำเป็นของภารกิจที่จะต้องพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ ส่วนผลการประเมินพนักงานนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งในการพิจารณาในการต่อสัญญาเท่านั้น ไม่ใช่หลักประกันในการได้รับการต่อสัญญา

๒.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลโดยหน่วยงานกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๒๔/๒๕๖๓) การดำเนินการสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบลต้องดำเนินการโดยหน่วยงานกลางที่ได้รับเลือกให้รับผิดชอบในการสอบแข่งขัน และเป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ทั่วไปของการสอบแข่งขัน ทั้งนี้ ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการบริหารราชการแผ่นดิน

๓.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๒/๒๕๖๓) การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านประจำครั้งที่รูกฎแฉและปิดเทปกาวระหว่างที่บัตรและฝาที่บ ฌ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการศึกษา

๔.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกของประกาศโรงเรียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๓) ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องพิจารณาคัดเลือกนักเรียนตามหลักเกณฑ์ที่โรงเรียนออกประกาศไว้ ไม่อาจใช้วิธีการอื่นที่แตกต่างออกไปโดยอ้างมติของที่ประชุมผู้ปกครองและนักเรียนได้

๔.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณารับรองการสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในกรณีที่มีปัญหาการตรวจสอบวุฒิการศึกษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓) มหาวิทยาลัยสุโขทัยต้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้าเป็นนักศึกษาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และหากผู้เข้ารับการศึกษามีคุณสมบัติครบถ้วนในการยื่นขอสำเร็จการศึกษา มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการออกใบรับรองการสำเร็จการศึกษาและใบปริญญาบัตรให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาภายในเวลาอันควรตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อาจอ้างเหตุวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นยังมีปัญหาในการตรวจสอบได้

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทท้องถิ่น

๕.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕/๒๕๖๓) รูปแบบขั้นตอนของการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. นั้น มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ในการลงมติต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแต่ไม่น้อยกว่าสามคน ดังนั้น การสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่าจำนวนดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

๕.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาคำแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓) คำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาเทศบาลที่ให้ตัดลดงบประมาณทั้งโครงการโดยมิได้มีการเสนอโครงการใหม่ขึ้นทดแทน มิได้เป็นการแปรญัตติที่มีเนื้อหาขัดต่อข้อ ๕๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการแปรญัตติฯ จึงต้องรับคำแปรญัตติดังกล่าวและให้โอกาสในการชี้แจงเหตุผลประกอบในการขอแปรญัตติแล้วเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามระเบียบดังกล่าวต่อไป

๕.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและการขอใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการไม่ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑/๒๕๖๓) หลักเกณฑ์การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล การยกฐานะเป็นเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลเป็นเพียงการกำหนดว่า การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวให้ดำเนินการตามประกาศ คสช. ที่ ๘๕/๑๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เท่านั้น แต่ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง

๖. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทที่ดิน

๖.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๖/๒๕๖๓) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ต้องทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เท่านั้น ในการจดทะเบียนที่ราชพัสดุก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

๖.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๓/๒๕๖๓) เมื่อมีผู้มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินนั้นให้เป็นที่ยุติเพื่อที่จะได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งออกโฉนดหรือไม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ที่ยื่นคำขอตามอำนาจหน้าที่

๗. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทพัสดุ

๗.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓) การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานนั้น ต้องพิจารณาคุณภาพของประโยชน์สาธารณะควบคู่กับสิทธิของปัจเจกชนภายใต้กฎหมายที่กำหนด โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่ได้รับจากการมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และเหตุผลข้อขัดข้องในการไม่ได้เข้าทำสัญญาประกอบกันด้วย

๘. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

๘.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องในเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ ของนายกเทศมนตรี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓) เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ถือเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับความคุ้มครองไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการ ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการ สิทธิเรียกร้องในเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ ของบุคคลดังกล่าวที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะคงที่แน่นอนเป็นประจำทุกเดือน จึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน

๙. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทละเมิด

๙.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีต้นไม้บริเวณรอกกลางถนนหักโค่นล้มเป็นเหตุให้รถยนต์โดยสารประสบอุบัติเหตุ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒/๒๕๖๓) กรมทางหลวงมีการกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง รวมถึงการดูแลรักษาพืชพันธุ์ต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวง และป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นในเขตทางตลอดจนการบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตทาง อีกทั้ง มีหน้าที่ระวังป้องกันภัยโดยการจัดให้มีการตัดแต่งกิ่งต้นไม้และค้ำจุนต้นไม้ หรือตัดทำลายต้นไม้ที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงให้อยู่ในสภาพปลอดภัยอยู่เสมอ

๙.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการวางท่อระบายน้ำของเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๐/๒๕๖๓) แม้การวางท่อระบายน้ำของเทศบาลจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นก็ตาม แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระเกินสมควรแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินในการได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำกัดเซาะที่ดินและผนังกั้นน้ำจากการวางท่อดังกล่าว

๙.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีเบิกจ่ายเงินโดยไม่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๙/๒๕๖๓) เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงินและการอนุมัติเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีหน้าที่ต้องตรวจสอบการเบิกจ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และต้องใช้ความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ

๙.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๙/๒๕๖๓) อำนาจในการดำเนินการสั่งให้ผู้ว่าการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนได้นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

๙.๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีของลูกจ้างชั่วคราว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๕/๒๕๖๓) เมื่อมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ห้ามมิให้ส่วนราชการใช้ลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี เว้นแต่กรณีที่มีส่วนราชการมีข้าราชการหรือลูกจ้างประจำปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงินและบัญชีไม่เพียงพอ อันแสดงให้เห็นว่าภาระงานดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงที่ผู้ปฏิบัติงานอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานได้ ดังนั้น การมอบหมายงานด้านการเงินและบัญชีให้ลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัตินั้นย่อมทำได้ แต่ผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวอย่างเคร่งครัดเป็นพิเศษด้วย

๙.๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการอนุมัติจัดซื้อผ้าห่มเพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๐๗/๒๕๖๓) เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ปฏิบัติหน้าที่อนุมัติจัดซื้อผ้าห่มเพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ใต้บังคับบัญชาชอบที่จะทำการโต้แย้งคัดค้านไว้ก่อนมีการออกคำสั่งดังกล่าวและถือเป็นการโต้แย้งคัดค้านแทนผู้ใต้บังคับบัญชาคนอื่นที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วย ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันตามคำสั่งเดิมซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุละเมิด

จากการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าวขึ้น ย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานแต่อย่างใด

๙.๗ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนยื่นฟ้องคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓) เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวและองค์การบริหารส่วนตำบลสมสะอาดเป็นหน่วยงานของรัฐ ได้มีข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บหรือรับชำระภาษีโรงเรียนและที่ดิน และภาษีป้าย อันเป็นข้อพิพาทตามข้อ ๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้น ก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวจะนำคดีมาฟ้องจึงต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อันเป็นขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีกฎหมายกำหนดไว้ในการดำเนินการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

๑๐. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทวินัย

๑๐.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓) การที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณไม่ให้ความร่วมมือในการบริหารงานของท้องถิ่น ทำให้เงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลตกเป็นเงินสะสมมากถึง ๔๑ ล้านบาท ถือเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อันเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

๑๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทเวนคืน

๑๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๘/๒๕๖๓) กรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งแปลงทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อีกต่อไป และต้องไปหาที่ดินแปลงอื่นที่มีสภาพใกล้เคียงกันเพื่อใช้ประโยชน์เช่นเดิม ถือได้ว่าได้รับความเสียหายอย่างมากจากการเวนคืน การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติให้ยืนตามราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด แม้ราคาค่าทดแทนจะสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่ยังไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น ต้องกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นจึงจะชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

๑๑.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามราคาประเมินทุนทรัพย์ขณะที่มีการจ่ายค่าทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖๔/๒๕๖๓) การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องพิจารณาตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้ในขณะที่ได้มีการจ่ายค่าทดแทน มิใช่กำหนดราคา ในขณะที่กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

๑๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทสัญญาทางปกครอง

๑๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบ เพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐/๒๕๖๓) แม้ตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุดังกล่าวให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบก่อนวันเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นระยะเวลาเท่าใดก็ตาม แต่การใช้สิทธิของหน่วยงานทางปกครองในการแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบวันเสนอราคาดังกล่าวจะต้องให้ระยะเวลาพอสมควรตามวิสัยและพฤติการณ์ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคามีเวลาเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา

๑๒.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้างพนักงานกรณีมีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๕/๒๕๖๓) เมื่อตามแผนพนักงานจ้างได้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งไป หน่วยงานไม่อาจเลิกสัญญาจ้างโดยอ้างเหตุว่ายุบตำแหน่งได้โดยทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิในการได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานและได้รับการต่อสัญญา

๑๒.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าปรับในการผิดสัญญาสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๐/๒๕๖๓) เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาถอนค่าปรับ ประกอบกับเมื่อพิจารณาสัญญาสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหารได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาถอนค่าปรับตามสัญญาไว้อย่างกว้าง ดังนั้น ผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวก่อนมีคำสั่งให้เสียค่าปรับให้กับทางราชการ จึงจะชอบด้วยข้อกฎหมายและข้อสัญญา

๑๒.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้คืนเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างข้าราชการรัฐสภาสามัญมาปฏิบัติงานที่องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓) เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำ ซึ่งมีหน้าที่ต้องอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ ข้าราชการนั้นย่อมไม่อาจไปปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นในลักษณะประจำและรับค่าตอบแทนในลักษณะเป็นเงินเดือนหรือเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนจากหน่วยงานของรัฐอื่น และหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจทำสัญญาจ้างข้าราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำและรับค่าตอบแทนในลักษณะอื่นดังกล่าวได้ เนื่องจากยอมขัดต่อสภาพของงานที่ต้องอุทิศและให้แก่ราชการ

๑๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

๑๓.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเพิ่มเติม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๓/๒๕๖๓) การดำเนินการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรในส่วนของเงินค่าเล่าเรียนนั้น นอกจากจะหมายถึง ค่าธรรมเนียมการเรียนหรือค่าหน่วยกิตวิชาเรียนแล้วยังครอบคลุมถึงค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งสถานศึกษาของเอกชนสามารถเรียกเก็บได้ตามอัตราที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ต้องไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรนั้น ย่อมมีความหมายจำกัดเพียงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการศึกษาโดยตรง

๑๓.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีสิทธิเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๒/๒๕๖๓) เมื่อเดิมข้าราชการเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และเป็นผู้มีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว การที่หน่วยงานมีคำสั่งจัดให้ข้าราชการ

เข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน
ที่มุ่งประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเกิดมาจากทางราชการ
เป็นเหตุ และมุ่งสนับสนุนให้ข้าราชการมีบ้านที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการคมนาคมและการขนส่ง

๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๐/๒๕๖๓)

อาคารศูนย์จำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีวัตถุประสงค์เป็นที่จำหน่ายสินค้าเป็นหลัก มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่งานทางในการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง อันจะเข้าลักษณะเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ผู้อำนวยการทางหลวงจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารดังกล่าวในเขตทางหลวงได้ ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลตำบลบางกระสั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : อธิบดีกรมทางหลวง

ปลัดกระทรวงคมนาคม

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๔ มาตรา ๓๗ วรรคสาม และมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบลบางกระสั้น) ฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงนายช่างแขวงทางอยุธยาเพื่อขออนุญาตก่อสร้างศูนย์จำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ตำบลบางกระสั้น บริเวณริมถนนสาย ๓๔๗ ซึ่งได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ ๑๑ (กรุงเทพฯ) แล้ว จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารจนแล้วเสร็จและใช้เป็นจุดบริการพักรถให้ผู้ใช้ทางและนักท่องเที่ยวและใช้บริการห้องน้ำสาธารณะ เลือกซื้อสินค้าผลิตภัณฑ์ประจำตำบล เป็นสถานที่ตั้งจุดตรวจร่วมบริการประชาชนในช่วงเทศกาลต่างๆ อันเป็นการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้ทาง แต่ต่อมาผู้อำนวยการแขวงทางอยุธยามีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารร้านค้าออกนอกเขตทางหลวง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมทางหลวง) ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างออกนอกเขตทางหลวงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดกระทรวงคมนาคม) พิจารณาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารจำหน่ายสินค้าในเขตทางหลวงบางส่วน หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่อาจอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำเขตทางหลวง และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ทางหลวงแผ่นดินเป็นทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกตามนิยามของทางหลวงในมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕^๑

^๑ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดินใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือสิ่งหรือสิ่งอื่นนอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการควบคุม ดูแล และรักษาทางหลวง เพื่อมิให้มีสิ่งกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่งานทางเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ผู้ขับขี่ยานพาหนะรวมถึงประชาชนทั่วไปที่ต้องสัญจรผ่านไปมาในเขตทางหลวงนั้น การอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง จึงต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามบทกฎหมายดังกล่าว เมื่ออาคารของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ตำบลบางกระสัน แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเสนอให้ผู้อำนวยการแขวงทางปทุมธานี ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยปรับเปลี่ยนการใช้พื้นที่เนื้อที่ ๖๓ ตารางเมตร เพื่อใช้เป็นสถานที่จุดพักรถของประชาชนที่สัญจรไปมาจุดบริการประชาชนช่วงเทศกาลต่างๆ จุดบริการแพทย์ฉุกเฉิน ฉุกเฉิน จุดเกิดเหตุ ระบบลำเลียงขนย้ายและส่งผู้ป่วยฉุกเฉิน เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่นิยามความหมายของทางหลวงตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาจากพื้นที่อาคารในเขตทางหลวงที่มีเนื้อที่ ๓๑๕ ตารางเมตร มีเนื้อที่ส่วนใหญ่ที่เหลืออยู่ ๒๕๒ ตารางเมตร ยังเป็นที่จำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นหลัก อาคารดังกล่าวจึงมีอาจถือได้ว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่งานทางในการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง อันจะเข้าลักษณะเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารดังกล่าวในเขตทางหลวงหมายเลข ๓๔๗ หรือรุกล้ำเข้ามาในเขตทางหลวงดังกล่าวตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^๒ อีกทั้ง อาคารสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมีลักษณะเป็นอาคารถาวร กรณีย่อมอาจเป็นปัญหาในการขยายเขตทางหรือมีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในงานทางอย่างอื่นได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนหรือทำลายอาคารส่วนที่รุกล้ำออกไปจากเขตทางหลวงภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายย่อมมีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายได้เอง โดยผู้ฟ้องคดีจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๗ วรรคสี่^๓ ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคสาม^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารอาคารศูนย์จำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ตำบลบางกระสัน และให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารดังกล่าวออกจากเขตทางหลวง จึงชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้วคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

^๒ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง หรือรุกล้ำเข้าไปในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการตัดขาดของการจราจรด้วย

^๓ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๗ วรรคสี่ อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้นำมาตรา ๓๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๔ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๗ วรรคสาม ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงในประการที่สำคัญ คือ พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มีวัตถุประสงค์ในการควบคุม ดูแล และรักษาทางหลวง เพื่อมิให้มีสิ่งกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ หรือมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่งานทางเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์แก่ผู้ขับขี่ ยานพาหนะรวมถึงประชาชนทั่วไปที่ต้องสัญจรผ่านไปมาในเขตทางหลวงนั้น ดังนั้น การอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง จึงต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามบทกฎหมายดังกล่าว โดยการก่อสร้างในเขตทางหลวงในกรณีอาคารนั้นมีหลายวัตถุประสงค์จะต้องเข้าไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญของอาคารนั้น อย่างในคดีนี้ อาคารดังกล่าวมีพื้นที่ส่วนใหญ่และวัตถุประสงค์หลักในการจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ แม้จะมีพื้นที่จุดพักรถของประชาชนที่สัญจรไปมาจุดบริการประชาชนช่วงเทศกาลต่างๆ จุดบริการแพทย์ฉุกเฉิน ณ จุดเกิดเหตุ ระบบลำเลียงขนย้ายและส่งผู้ป่วยฉุกเฉินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่นิยามความหมายของทางหลวงตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงพื้นที่ส่วนน้อยเท่านั้น ดังนั้น อาคารดังกล่าวจึงมีอาจถือได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่งานทางในการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง อันจะเข้าลักษณะเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารดังกล่าวในเขตทางหลวง หรือรื้อถอนเข้ามาในเขตทางหลวงดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงจะเห็นได้ว่า การพิจารณาใช้ดุลพินิจในการอนุญาตของเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย ควบคู่ไปกับการเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้การใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์มากที่สุด ทั้งในส่วนการพิจารณาองค์ประกอบทางข้อเท็จจริงของการใช้ดุลพินิจนั้น

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการบริหารงานบุคคล

๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนมติและคำสั่งของสภามหาวิทยาลัย ในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๑-๑๒/๒๕๖๓)
ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและไม่จำเป็นต้องมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์อยู่ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามไว้

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับราชการในตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับราชการในตำแหน่งอาจารย์ สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ซึ่งมีผู้ผ่านการกลั่นกรองเข้ารับการสรรหาจำนวน ๓ คน รวมผู้ฟ้องคดีทั้งสองด้วย โดยเรียงลำดับตามตัวอักษร ได้แก่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ย. ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุม วาระพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ย. ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี และดำรง

ตำแหน่งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี) ได้มีคำสั่งสภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี เรื่อง แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ย. เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป จนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีคนใหม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ย. เกษียณอายุราชการไปแล้ว จึงไม่มีสถานภาพใดในมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี และขาดคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี การมีมติและคำสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุม วาระพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ระเบียบวาระ ๒.๒ การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี และเพิกถอนคำสั่งสภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี เรื่อง แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และเพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุม วาระพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ระเบียบวาระ ๒.๑ การสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๙ แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗^๕ และข้อ ๕ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีไว้ว่า ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี บุคคลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น แต่จะเป็นในมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่ใช่อธิการบดีตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นก็ได้ ประกอบกับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีในสถาบันอุดมศึกษาได้นั้น พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ได้บัญญัติว่า ให้จำกัดเฉพาะผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น แต่ได้มีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕/๒ วรรคหนึ่งรองรับกรณีการแต่งตั้งผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้ด้วยแล้วเช่นกัน ผู้ที่สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีจึงไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างใด และเมื่อมาตรา ๒๘ แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็มีได้มีข้อกำหนดมิให้ผู้ที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์สมัครเข้ารับการสรรหาหรือดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างใด ประกอบกับการที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์มิได้มีผลกระทบหรือทำให้เกิด

^๕ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๒๙ อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่นและไม่ถึงลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ความเสียหายต่อการปฏิบัติภารกิจในฐานะอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด รวมทั้งยังเป็นโอกาสให้สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติทั้งด้านความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมมากที่สุดมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกด้วย ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมียายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ผลการพิจารณาปรากฏว่า ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ย. ได้คะแนนสูงสุด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุม วาระพิเศษเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ วาระการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ย. ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า มีการโต้แย้งคัดค้านว่ากระบวนการสรรหาไม่ได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนที่กำหนดหรือมีการดำเนินการอย่างไรไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครรายหนึ่งรายใด ดังนั้น มติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุม วาระพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ วาระการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ที่มีมติเห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ย. ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ย. เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ แห่ง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๕ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีได้แล้ว กรณีจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติที่มีสิทธิจะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^๖ ได้เช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติและคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ย. เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยว่าไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และไม่จำเป็นต้องมียายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์อยู่ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามไว้ ประกอบกับการที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์มิได้มีผลกระทบหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติภารกิจในฐานะอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งยังเป็นโอกาสให้สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติทั้งด้านความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมมากที่สุดมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกด้วย ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมียายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างใด ซึ่งคำวินิจฉัยในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรมในประเด็นเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายในกรณีที่จะต้องมีการตีความบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นมากที่สุด ฝ่ายปกครองควรต้องพิจารณาเนื้อความตามบทบัญญัติ เพื่อให้การใช้กฎหมายเป็นอย่างชัดเจน ถูกต้อง และเป็นธรรม

^๖ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓๓ วรรคสอง ในกรณีที่ไม่มีผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีตามความในวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ คนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

๒.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๑๖/๒๕๖๓)

การพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับงบประมาณ ลักษณะงาน และความจำเป็นของภารกิจที่จะต้องพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ ส่วนผลการประเมินพนักงานนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งในการพิจารณาในการต่อสัญญาเท่านั้น ไม่ใช่หลักประกันในการได้รับการต่อสัญญา

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลตำบลท่าช้าง

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๓๕)

ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ (ข้อ ๓๔ วรรคหนึ่ง (๓) ข้อ ๓๖ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๕๔ (๑))

สรุปคดี : เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งภารโรง สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลท่าช้าง) ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ และได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อยู่ในเกณฑ์ดี ต่อมาวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ นายกเทศมนตรีตำบลท่าช้างไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีรวมทั้งพนักงานจ้างอื่นๆ โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลเกินกว่าร้อยละ ๔๐ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงต้องปรับลดพนักงานเพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างหากมีการต่อสัญญา ผู้ฟ้องคดีและพนักงานจ้างอื่นๆ ที่ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างจึงได้ร่วมกันร้องเรียนต่อหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งต่อมา ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยว่า งบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของผู้ถูกฟ้องคดีคิดเป็นร้อยละ ๓๙.๗๒ เท่านั้น มิได้เกินกว่าร้อยละ ๔๐ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและคณะเข้าร่วมประชุมเพื่อหาทางเยียวยาและหาทางออกที่เหมาะสม หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีและคณะให้สมัครงานประเภทจ้างเหมาบริการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำขอ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างที่แน่นอน ซึ่งระยะเวลาการจ้างที่แน่นอนดังกล่าวจะสิ้นสุดลงตามที่ได้ทำสัญญาจ้างต่อกันไว้ การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ย่อมถือเป็นการเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลาในสัญญาจ้างตามนัยข้อ ๕๔ (๑) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗^๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และไม่มีข้อกำหนดใดในสัญญาจ้างดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องต่อสัญญาจ้าง

^๗ ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ข้อ ๕๔ สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อ (๑) ครบกำหนดตามสัญญาจ้าง

ให้กับผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ประกาศดังกล่าวในข้อ ๓๔ วรรคหนึ่ง (๓)^{๘๘} ข้อ ๓๖^{๘๙} ข้อ ๔๐^{๙๐} และข้อ ๔๔^{๙๑} กำหนดให้มีการประเมินผลงานของพนักงานจ้างนั้น ก็เพื่อตรวจสอบว่าผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ อีกทั้งยังนำผลการประเมินดังกล่าวไปใช้ไม่เฉพาะเพียงการต่อสัญญาจ้างเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเลิกจ้างและการเลื่อนขั้นเงินเดือนอีกด้วย ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินการปฏิบัติงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อยู่ในเกณฑ์ดี จึงไม่ใช่หลักประกันว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับการต่อสัญญาจ้างเสมอไป เนื่องจากการจะได้รับการต่อสัญญาจ้างหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณ ลักษณะงานและความจำเป็นของภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผลจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏว่า งบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของผู้ถูกฟ้องคดีคิดเป็นร้อยละ ๓๙.๗๒ ซึ่งอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับข้อห้ามตามมาตรา ๓๕ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๙๒} ประกอบกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการจ้างพนักงานจ้างรายเดิมจำนวน ๑๘ คน และพนักงานจ้างรายใหม่จำนวน ๑๙ คน เข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากผู้ฟ้องคดีและคณะไม่ได้ไปยื่นความจำนงเพื่อทำสัญญาจ้างเหมาบริการกับผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ปลัดเทศบาลตำบลท่าช้างได้แจ้งให้ทราบ อีกทั้ง การจ้างพนักงานจ้างรายใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นการจ้างเหมาบริการรวมอยู่ด้วย ดังนั้น การทำสัญญาจ้างพนักงานใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการจ้างพนักงานให้ปฏิบัติงานตามภารกิจที่จำเป็นของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีในช่วงที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ต้องหยุดชะงักซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น จึงหาใช้กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีได้นำผลการประเมินผลงานของผู้ถูกฟ้องคดีมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้างและใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้างแต่อย่างใด หรือเป็นกรณีที่จะถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

^{๘๘} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ ข้อ ๓๔ วรรคหนึ่ง (๓) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างทั่วไป ให้กระทำในกรณีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง

^{๘๙} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ ข้อ ๓๖ การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการที่เทศบาลจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องต่างๆ แล้วแต่กรณี ดังนี้

- (๑) การเลื่อนค่าตอบแทน
- (๒) การเลิกจ้าง
- (๓) การต่อสัญญาจ้าง
- (๔) อื่นๆ

^{๙๐} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ ข้อ ๔๐ กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละ ๒ ครั้ง ตามปีงบประมาณ

^{๙๑} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ ข้อ ๔๔ กรณีที่จะมีการต่อสัญญาจ้างให้นำผลการประเมินการปฏิบัติงานมาประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้าง โดยผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้ต่อสัญญาจ้าง จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี ทั้งนี้ การต่อสัญญาจ้างให้ผู้บังคับบัญชาทำความเห็นเสนอนายกเทศมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งจ้างต่อไป

^{๙๒} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๕ ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้

แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกเทศมนตรีตำบลท่าช้างได้อาศัยเหตุผลว่ามีภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลเกินกว่าร้อยละ ๔๐ จึงทำให้ต้องมีการปรับลดพนักงานจ้าง เพื่อใช้ดุลพินิจในการไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๙.๕/ว ๘๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ที่มีสาระสำคัญว่า การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างจะต้องคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างผู้นั้น และคำนึงถึงลักษณะงานและความจำเป็นของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาต่อสัญญาาร่วมกัน หากพนักงานจ้างคนใดมีผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี และลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็น และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติอยู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องต่อสัญญาจ้างให้กับพนักงานจ้างผู้นั้น แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงไม่ได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า บทบัญญัติข้อ ๕๔ (๑) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ ได้กำหนดไว้ว่า สัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลานั้น ระยะเวลาการจ้างจะสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดตามสัญญา ดังนั้น การที่หน่วยงานไม่ต่อสัญญาจ้าง ย่อมถือเป็นการเลิกจ้างตามกำหนดเวลา โดยไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าแต่อย่างใด ทั้งนี้ กรณีไม่มีข้อกำหนดใดในสัญญาจ้างดังกล่าวที่กำหนดให้หน่วยงานจะต้องทำการต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ในส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า หากมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้าง หน่วยงานก็มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาต่อสัญญาจ้าง โดยในคดีนี้ศาลได้วางหลักไว้ว่า การจะต่อสัญญาจ้างนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณ ลักษณะงาน และความจำเป็นของภารกิจของหน่วยงานตามความเหมาะสมแก่การบริหารงาน ซึ่งสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ ของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่หน่วยงานจะต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ลดภาระค่าใช้จ่าย และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การใช้งบประมาณทางด้านการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้นก็ต้องใช้อย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อจะดูว่าการใช้งบประมาณในส่วนนี้ตอบสนองต่อภาระหน้าที่ของหน่วยงานหรือไม่ จึงต้องมีการสร้างหลักประสิทธิผลขึ้นมา โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเพื่อดูว่าการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในแต่ละตำแหน่งนั้นเป็นไปตามตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ ดังนั้น การต่อสัญญาจ้างพนักงานจึงต้องนำผลการประเมินเข้ามาประกอบการพิจารณา โดยหน่วยงานยังได้นำมาพิจารณาประกอบการเลิกจ้างและการเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานด้วย ดังนั้น ผลการประเมินจึงไม่ใช่หลักประกันว่าจะได้รับการต่อสัญญาเสมอไป แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งในการพิจารณาในการต่อสัญญาเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดี จึงไม่ใช่หลักประกันว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับการต่อสัญญาจ้างเสมอไป แม้ว่าคดีนี้เมื่อพิจารณาในเรื่องภาระค่าใช้จ่ายของหน่วยงานแล้วจะยังไม่เกินกำหนดข้อห้ามตามกฎหมาย แต่ก็ใกล้เคียงในระดับที่ห้ามตามกฎหมายแล้ว และแม้จะปรากฏว่า หน่วยงานได้จ้างงานในตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมก็เกิดขึ้นหลังจากที่หน่วยงานได้มีการประชุมเพื่อเยียวยาหาทางออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวกในเรื่องนี้แล้ว โดยเสนอให้ผู้ฟ้องคดียื่นความจำนงเข้าทำสัญญาประเภทจ้างเหมาบริการ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เข้าทำสัญญาและการทำสัญญาจ้างพนักงานจ้างรายเดิมและพนักงานจ้างรายใหม่ก็เป็นการจ้างเหมาบริการรวมอยู่ด้วย กรณีจึงเป็นการจ้างพนักงานจ้าง

ให้ปฏิบัติตามภารกิจที่จำเป็นของหน่วยงาน และเป็นไปเพื่อไม่ให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดี ในช่วงที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องหยุดชะงักซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปคือ การพิจารณาต่อสัญญาจ้างจะต้องพิจารณาจากงบประมาณ ลักษณะงาน และความจำเป็นของภารกิจ เป็นหลัก โดยจะต้องนำผลการประเมินพนักงานเข้ามาพิจารณาประกอบด้วย เพื่อให้การใช้งบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนี้เพื่อความชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกันแต่ละหน่วยงานอาจจะมีแนวปฏิบัติกันภายในเพื่อวางหลักเกณฑ์การต่อสัญญา อย่างในคดีนี้ก็มีแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ต้องนำมาร่วมพิจารณาด้วย

๒.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลโดยหน่วยงานกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๒๔/๒๕๖๓)

การดำเนินการสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบลต้องดำเนินการโดยหน่วยงานกลางที่ได้รับเลือกให้รับผิดชอบในการสอบแข่งขัน และเป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ทั่วไปของการสอบแข่งขัน ทั้งนี้ ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาน

ตัวบทกฎหมาย : ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ (ข้อ ๖.๑)

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ (ข้อ ๖.๑)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาน ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาน) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยอ้างว่าหน่วยงานกลางที่เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งพิพากษาไม่ถูกต้อง อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสอบแข่งขันและได้กระทำการทุจริตในการสอบแข่งขันแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อพิจารณาจากกระบวนการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหานดังกล่าว ปรากฏว่า ก.อบต. จังหวัดอุดรธานี ได้มีมติอนุมัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหานดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล และเห็นชอบให้โรงเรียนเลิงถ่อนโนนสมบูรณ์เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการสอบแข่งขันดังกล่าว โดยทำหน้าที่ผลิตข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบและประมวลผลคะแนน และหน้าที่อื่นตามที่หลักเกณฑ์กำหนด จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการผลิตข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบและประมวลผลคะแนน ประกอบด้วย นาย ส. เป็นประธานกรรมการ นาย ว. ผู้อำนวยการโรงเรียนหนองหญ้าไซ นาย ม. ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านโคกสะอาด นาย ธ. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาน เป็นกรรมการ และนาง ข. ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นกรรมการและเลขานุการ แต่จากพฤติการณ์และการกระทำ

ของนาย ส. เป็นผู้ออกข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบและประมวลผลโดยใช้ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหานเป็นสถานที่ดำเนินการผลิตข้อสอบและประมวลผลตลอดจนรับเงินค่าตอบแทนในนามส่วนตัวดังกล่าว อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า นาย ส. ได้กระทำการดังกล่าวในฐานะกรรมการผลิตข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบและประมวลผลคะแนนเท่านั้น มิใช่กระทำการในฐานะของโรงเรียนเล็งถ่อนโนนสมบูรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหานครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการผลิตข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบ และประมวลผลคะแนนซึ่งมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหานเป็นกรรมการ และนาง ช. ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นกรรมการและเลขานุการร่วมอยู่ด้วยนั้น ย่อมทำให้ฟังได้ว่า การดำเนินการจัดการสอบแข่งขันดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาน อีกทั้ง ในส่วนของกาออกข้อสอบก็เป็นไปอย่างไม่มีมาตรฐาน ทั้งที่ โดยสภาพของการออกข้อสอบในการสอบแข่งขันจะต้องกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ ทั้งข้อสอบดังกล่าวก็จะต้องมีมาตรฐานเพียงพอที่จะสามารถใช้วัดผลความรู้ความสามารถของบุคคลได้อย่างเหมาะสมกับตำแหน่งที่สอบแข่งขัน ดังจะเห็นได้จากข้อ ๖.๑ ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕^{๑๓} และข้อ ๖.๑ ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕^{๑๔} ที่มีเจตนารมณ์ให้หน่วยงานกลางที่ไม่ใช่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดสอบเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันทำหน้าที่ผลิตข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบและประมวลผลคะแนนหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาการและความโปร่งใสในการสอบแข่งขัน เมื่อการดำเนินการ

^{๑๓} ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

ข้อ ๖ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบแข่งขัน

๖.๑ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการสอบแข่งขัน ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วย นายกองคการบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและกรรมการจำนวน ๖ คน โดยให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลเสนอรายชื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) ให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ให้ผู้แทนจาก ก.อบต. จังหวัด อย่างน้อย ๑ คน เป็นกรรมการ และให้มีหน่วยงานกลางที่ ก.อบต. จังหวัด คัดเลือกจากสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐที่เห็นสมควรเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขัน ทำหน้าที่ผลิตข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบและประมวลผลคะแนน หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ ฯลฯ

^{๑๔} ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕

ข้อ ๖ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบแข่งขัน

ข้อ ๖.๑ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการสอบแข่งขัน ให้มีคณะกรรมการ ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและกรรมการจำนวน ๖ คน โดยให้นายกเทศมนตรีเสนอรายชื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) ให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ให้มีผู้แทนจาก ก.อบต. จังหวัด อย่างน้อย ๑ คน เป็นกรรมการ และให้มีหน่วยงานกลางที่ ก.อบต. จังหวัด คัดเลือกจากสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐที่เห็นสมควรเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขัน ทำหน้าที่ผลิตข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบและประมวลผลคะแนน หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการสอบแข่งขันมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและดำเนินการสอบแข่งขันให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และกำหนดวัน เวลา และสถานที่สอบ ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการสอบได้เท่าที่จำเป็น โดยไม่ขัดต่อหลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขันและวิธีการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน ตลอดจนกำกับดูแลหน่วยงานกลางที่ ก.อบต. จังหวัด คัดเลือกดำเนินการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ฯลฯ ฯลฯ

สอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหานไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖.๑ ของประกาศดังกล่าว ซึ่งถือเป็นข้อบกพร่องในส่วนที่เป็นสาระสำคัญในการสอบแข่งขันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องจากกระทบต่อความเชื่อถือของกระบวนการสรรหาบุคคลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยรวมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการมีน้ำหนักมากกว่าการอ้างถึงความสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีผลทำให้การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลในการสอบแข่งขันครั้งนี้เป็นพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดอุดรธานีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลโดยหน่วยงานกลางในประการที่สำคัญคือ ในการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล นั้น ข้อ ๖.๑ ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเจตนารมณ์ให้หน่วยงานกลางที่ไม่ใช่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดสอบเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันทำหน้าที่ผลิตข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบและประมวลผลคะแนน หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาการและความโปร่งใสในการสอบแข่งขัน โดยการออกข้อสอบที่ต้องกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ ทั้งข้อสอบดังกล่าวก็จะต้องมีมาตรฐานเพียงพอที่จะสามารถใช้วัดผลความรู้ความสามารถของบุคคลได้อย่างเหมาะสมกับตำแหน่งที่สอบแข่งขัน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบนี้ถือเป็นสาระสำคัญของการวัดมาตรฐานความรู้ความสามารถ เพราะเป็นการแสดงถึงความเชื่อถือของกระบวนการสรรหาบุคคลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยรวมอันเป็นประโยชน์สาธารณะอันจะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักหลักนิติธรรม และหลักประสิทธิภาพที่การดำเนินการจัดสอบจะต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใสและมีมาตรฐานทำให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพที่จะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะต่อไป

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการบริหารราชการแผ่นดิน

๓.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๒/๒๕๖๓)

การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านประจำครั้ง ที่รัฐกุญแจและปิดเทปการระหว่างที่บัตรและฝาที่บ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายอำเภอเนินมะปราง

ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ (ข้อ ๗๙ วรรคสอง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน บ้านวังแก่ง หมู่ที่ ๙ ตำบลไทรย้อย อำเภอนีนมะปราง จังหวัดพิษณุโลก ตามประกาศอำเภอนีนมะปราง ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ได้จัดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยตอนนับคะแนนนั้นผู้ฟ้องคดีได้ร้องต่อคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้ตรวจสอบบัตรเสียใหม่ แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ชานบัตรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปร้องคัดค้าน ณ ที่ว่าการอำเภอนีนมะปราง โดยมีได้มีการบันทึกการร้องคัดค้านดังกล่าวไว้ในรายงานแต่อย่างใด นอกจากนี้ ภายหลังจากการเลือกผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมิได้ประจำครั้งที่รัฐกุญแจและปิดเทปกาวที่ฝาหีบบัตร ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่ได้กระทำการดังกล่าว ณ ที่ว่าการอำเภอนีนมะปราง และได้มีการลอกเทปกาวที่ปิดอยู่เดิมและปิดเทปกาวใหม่โดยปราศจากอำนาจและเหตุอันสมควร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่จนเสร็จสิ้น ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอนีนมะปราง) หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดหีบบัตรเพื่อตรวจสอบผลการนับคะแนนใหม่จากการนับคะแนนใหม่ ผู้ฟ้องคดีพบว่าหีบบัตรมีข้อพิรุช ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าไม่ควรเปิดหีบบัตร คณะกรรมการเปิดหีบบัตรจึงมีมติไม่เปิดหีบบัตรนับคะแนนใหม่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิรุชดังกล่าว จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว แต่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงใช้เวลานานถึง ๘ เดือน ทั้งนี้ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนทุกประเด็น และสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว มิได้สอบสวนบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมในเหตุการณ์ด้วย จนกระทั่งมีคำวินิจฉัยว่าข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดียังไม่มีมูล และหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ ยกคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้านและการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ ที่สั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๙ ตำบลไทรย้อย และเพิกถอนผลคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ ที่สั่งยกคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมิได้ประจำครั้งที่รัฐกุญแจและปิดเทปกาวระหว่างหีบบัตรและฝาหีบ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๗๙ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑^{๑๔} ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดเปิดหีบโดยไม่ได้รับอนุญาต และแม้ว่าจะเปิดหีบได้ก็จะปรากฏร่องรอยเป็นหลักฐาน อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดลักลอบนำบัตรเลือกที่เก็บไว้ในหีบไปแก้ไขหรือทำลาย

^{๑๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๗๙ วรรคสอง ให้กรรมการเลือกปิดหีบบัตรพร้อมใส่กุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจและให้ประจำที่บรรจุกุญแจเสร็จแล้วนำแบบ ผณ. ๒๐ ปิดที่ช่องหย่อนบัตร แล้วปิดเทปกาวระหว่างหีบบัตรและฝาหีบแล้วให้คณะกรรมการเลือกและเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยนำหีบบัตร บัตรเลือกที่เหลือทั้งหมดบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตามแบบ ผณ. ๒ ที่เหลือทั้งหมด ประกาศผลการนับคะแนนตามแบบ ผณ. ๑๔ จำนวน ๒ ชุด คูหาลงคะแนนทั้งหมด และอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการเลือกส่งให้แก่นายอำเภอทันที

ซึ่งจะเป็นผลทำให้ยากต่อการพิสูจน์นับคะแนนใหม่ และผลการนับคะแนนใหม่ก็จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยไม่สุจริต หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗^{๑๖} เมื่อคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านดำเนินการเลือกไปโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านจากการดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านไปออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ ให้ยกคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านอันมีผลเป็นการยืนยันตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องจัดให้มีคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านประจำครั้งที่สุจริตและเปิดเผยระหว่างที่บับตรและฝาหีบ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้านด้วย ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมโดยการดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดเปิดหีบโดยไม่ได้รับอนุญาต และแม้ว่าจะเปิดหีบได้ก็จะปรากฏร่องรอยเป็นหลักฐาน อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดลักลอบนำบัตรเลือกที่เก็บไว้ในหีบไปแก้ไขหรือทำลาย ซึ่งจะเป็นผลทำให้ยากต่อการพิสูจน์นับคะแนนใหม่ และผลการนับคะแนนใหม่ก็จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยไม่สุจริต ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่จะต้องมีการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้อย่างเคร่งครัด โดยไม่เลือกปฏิบัติและสามารถตรวจสอบได้ และหลักความเปิดเผยและหลักความโปร่งใส ในการปฏิบัติงานต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยโปร่งใส

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทการศึกษา

๔.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกของประกาศโรงเรียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๓)

ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องพิจารณาคัดเลือกนักเรียนตามหลักเกณฑ์ที่โรงเรียนออกประกาศไว้ ไม่อาจใช้วิธีการอื่นที่แตกต่างออกไปโดยอ้างมติของที่ประชุมผู้ปกครองและนักเรียนได้

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ผู้อำนวยการโรงเรียนเบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓)

^{๑๖} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นนักเรียนของโรงเรียนเบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ เข้าศึกษาตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ ถึงมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าศึกษาต่อในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ ของโรงเรียนดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาตามประกาศหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีผ่านเกณฑ์ข้อ ๑ ถึงข้อ ๓ แต่ไม่ผ่านเกณฑ์ข้อ ๔ ในระดับคะแนนเฉลี่ยรายวิชา อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับการพิจารณาตามเกณฑ์ในข้อ ๔.๔ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศรายชื่อนักเรียนเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายของโรงเรียนเพียง ๓๑๒ คน ซึ่งยังไม่ครบตามจำนวนที่โรงเรียนประกาศไว้อีกจำนวน ๘ คน ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการโรงเรียนเบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์) ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของประกาศหลักเกณฑ์การคัดเลือกดังกล่าวในข้อ ๔.๔ ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องได้รับคัดเลือกให้ศึกษาต่อในแผนการเรียนภาษาฝรั่งเศส เนื่องจากได้เลือกแผนการเรียนภาษาฝรั่งเศสเป็นอันดับ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเรียกประชุมผู้ปกครองนักเรียนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ข้อ ๔.๑ ถึงข้อ ๔.๓ จำนวน ๓๐ คน และให้นักเรียนทั้ง ๓๐ คน ทำการสอบคัดเลือกโดยจะรับเพียง ๘ คน พร้อมทั้งให้ผู้ปกครองทุกคนที่เข้าร่วมประชุมลงลายมือชื่อรับทราบมติที่ประชุมหากไม่ลงลายมือชื่อจะถือว่าผู้นั้นสละสิทธิ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีจำต้องลงลายมือชื่อ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกในข้อ ๔.๔ ไม่ได้กำหนดให้สอบแต่ให้เรียงคะแนนจากสูงไปต่ำจนครบตามจำนวนที่จะรับ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต ๑ แต่ไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศรายชื่อนักเรียนที่เข้าศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ และประกาศรายชื่อนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ (เดิม) ชั้นเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ ที่ตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ เพื่อเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ของโรงเรียนเบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ เมื่อในส่วนการรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ แผนการเรียนภาษาอังกฤ - ภาษาฝรั่งเศสยังสามารถรับนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ของโรงเรียนเบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้อีก ๘ คน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องพิจารณาคัดเลือกนักเรียนที่มีคะแนนไม่ถึงเกณฑ์ดังกล่าวโดยวิธีการเรียงคะแนนจากสูงไปต่ำจนครบตามจำนวนที่โรงเรียนจะรับไว้ได้ ตามข้อ ๔.๔ ข้อประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจนำวิธีการสอบคัดเลือกตามมติของที่ประชุมผู้ปกครองและนักเรียนมาใช้ในการคัดเลือกนักเรียนที่มีคะแนนไม่ถึงเกณฑ์เข้าเรียนที่โรงเรียนเบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ในกรณีที่มีนักเรียนที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ของแต่ละแผนการเรียนไม่ครบจำนวนได้ อีกทั้งประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับกับการคัดเลือกนักเรียนเป็นการทั่วไป จึงถือเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ^{๑๗} ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศดังกล่าว และไม่อาจอ้างมติของที่ประชุมผู้ปกครองข้างต้น

^{๑๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

รวมทั้งไม่อาจอ้างความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมซึ่งเป็นผู้ปกครองของผู้ฟ้องคดีเพื่อตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามประกาศดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศรายชื่อนักเรียนที่สอบคัดเลือกเข้าแผนการเรียนภาษาอังกฤษ - ภาษาฝรั่งเศส (เพิ่มเติม) กรณีนักเรียนที่มีคะแนนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะจัดเข้าแผนการเรียนภาษาอังกฤษ - ภาษาฝรั่งเศส ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งมีนักเรียนผ่านการสอบคัดเลือกจำนวน ๘ คน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามประกาศรายชื่อนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ (เดิม) ขึ้นเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๔ ในส่วนที่ไม่ระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ ที่โรงเรียนเบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งในส่วนดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายตามประกาศโรงเรียน ในประการที่สำคัญคือ เมื่อโรงเรียนได้ออกประกาศหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับกับการคัดเลือกนักเรียนเป็นการทั่วไป จึงถือเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้อำนวยการโรงเรียนรวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการคัดเลือกทุกคนจึงตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศดังกล่าว การคัดเลือกนักเรียนเข้าศึกษาต่อจึงต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการตามประกาศที่โรงเรียนจัดทำขึ้น หากจะมีข้อยกเว้นก็ต้องเป็นเงื่อนไขตามประกาศนั้น ไม่อาจอ้างมติของที่ประชุมผู้ปกครอง หรืออ้างความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมซึ่งเป็นผู้ปกครองของนักเรียนเพื่อดำเนินการให้แตกต่างจากประกาศนั้นเพื่อตัดสิทธิของนักเรียนได้

๔.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณารับรองการสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในกรณีที่มีปัญหาการตรวจสอบวุฒิการศึกษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓)

มหาวิทยาลัยสุโขทัยต้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้าเป็นนักศึกษาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และหากผู้เข้ารับการศึกษามีคุณสมบัติครบถ้วนในการยื่นขอสำเร็จการศึกษา มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการออกใบรับรองการสำเร็จการศึกษาและใบปริญญาบัตรให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาภายในเวลาอันควรตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อาจอ้างเหตุวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นยังมีปัญหาในการตรวจสอบได้

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : เลขธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เดิม)

อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๓๘)

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๔๗
(ข้อ ๑๙ (๙) ข้อ ๒๐ ข้อ ๕๘ ข้อ ๖๐ และข้อ ๖๑)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนลาดพร้าวพิทยาศึกษา ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชน เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๖ ต่อมา ในปีการศึกษา ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้าเป็นนักศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) สาขาวิชานิติศาสตร์ โดยในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีศึกษาอยู่นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการตรวจสอบวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของผู้ฟ้องคดี โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบว่าไม่สามารถตรวจสอบได้ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้สอบผ่านหลักสูตรในสาขาวิชานิติศาสตร์ทุกวิชา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ยอมออกหนังสือรับรองการจบหลักสูตรปริญญาตรีให้ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าประเด็นปัญหาการศึกษาของผู้ฟ้องคดียังไม่ยุติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) และที่ ๒ (เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เดิม)) ออกหนังสือรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีเรียนจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนลาดพร้าวพิทยาศึกษา แล้วส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อให้ดำเนินการออกหนังสือรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีเรียนจบหลักสูตรปริญญาตรี สาขาวิชานิติศาสตร์ และออกใบปริญญาบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกหนังสือรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีเรียนจบหลักสูตรปริญญาตรี สาขาวิชานิติศาสตร์ และออกใบปริญญาบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ร่วมกันชำระค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่พิจารณารับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนลาดพร้าวพิทยาศึกษา ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอนั้น มีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ไม่ดำเนินการใดๆ เพื่อที่จะออกหนังสือรับรองการสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และใบปริญญาบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความเสียหายจากการที่ขาดโอกาสในการนำวุฒิปริญญาตรีดังกล่าวไปสมัครงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำในส่วนนี้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในปีการศึกษา ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้นำระเบียบแสดงผลการเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (วุฒิการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้น) ของโรงเรียนลาดพร้าวพิทยาศึกษาสมัครเข้าเป็นนักศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้รับผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษา ในสาขาวิชานิติศาสตร์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดี ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันดังกล่าว หรืออาจขยายเวลาออกไปได้เป็นคราวๆ คราวละไม่เกิน ๖ เดือน ตามข้อ ๒๐ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๔๗^{๑๑๑} ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า

^{๑๑๑} ข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒๐ เมื่อมหาวิทยาลัยได้ขึ้นทะเบียนผู้ใดเป็นนักศึกษาแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามของผู้นั้นให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับผู้นั้นเข้าศึกษาโดยให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเข้าศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับนี้

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นไม่อาจตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในวรรคหนึ่งได้ให้เสนอต่ออธิการบดีเพื่อขยายเวลาออกไปได้เป็นคราวๆ ไปคราวละไม่เกิน ๖ เดือน

คุณสมบัติ การมีลักษณะต้องห้าม การได้มาซึ่งคณะกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการตรวจสอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบของมหาวิทยาลัย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเอกสารหลักฐานการศึกษาที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเอกสารปลอม และไม่อาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามข้อ ๑๙ (๙) ของข้อบังคับดังกล่าว^{๑๔} ผู้ฟ้องคดีจึงมีสภาพการเป็นนักศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มาโดยตลอด โดยสอบได้จำนวนชุดวิชาครบถ้วนตามหลักสูตรปริญญาตรี สาขาวิชานิเทศศาสตร์ และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อ ๕๘ ของข้อบังคับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องขอสำเร็จการศึกษาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามข้อ ๖๐ ของข้อบังคับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ที่จะดำเนินการเพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชพิจารณาอนุมัติปริญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีและออกหนังสือรับรองการสำเร็จการศึกษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป ตามข้อ ๖๑ ของข้อบังคับเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการใดๆ เพื่อออกไปรับรองการสำเร็จการศึกษาหลักสูตรปริญญาตรี สาขาวิชา นิเทศศาสตร์ และใบปริญญาบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ยื่นคำร้องไว้โดยอ้างแต่เพียงว่าวุฒิการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของผู้ฟ้องคดียังมีปัญหาในการตรวจสอบนั้น จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว ซึ่งมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเอกสารหลักฐานดังกล่าวในเวลาอันควรตามที่กฎหมาย กำหนด ซึ่งมีผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสที่จะนำวุฒิปริญญาตรีดังกล่าวไปประกอบการสมัครงาน จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณารับรอง การสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในกรณีที่มีปัญหาการตรวจสอบวุฒิการศึกษา ในประการที่สำคัญ คือ หลังจากที่ยื่นมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชรับบุคคลเข้ามาเป็นนักศึกษาแล้ว มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ดำเนินการ ตรวจสอบคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดี ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันดังกล่าว หรืออาจขยายเวลาออกไปได้เป็นคราวๆ คราวละไม่เกิน ๖ เดือน ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๐ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๔๗ หากไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเอกสารหลักฐาน การศึกษาเป็นเอกสารปลอมและไม่อาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามข้อ ๑๙ (๙) ของข้อบังคับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสภาพการเป็นนักศึกษา ดังนั้น หากนักศึกษาสอบได้ จำนวนชุดวิชาครบถ้วนตามหลักสูตรปริญญาตรี และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อบังคับดังกล่าว มหาวิทยาลัย จึงมีหน้าที่ที่จะดำเนินการพิจารณาอนุมัติปริญญาและหนังสือรับรองการสำเร็จการศึกษาให้นักศึกษาต่อไป โดยไม่อาจอ้างเหตุที่ไม่สามารถพิจารณาได้ ว่าเกิดปัญหาตรวจสอบวุฒิการศึกษาของนักศึกษาได้อีก เนื่องด้วย ระยะเวลาในการตรวจสอบวุฒิการศึกษานั้นผ่านไปแล้ว โดยที่ทางมหาวิทยาลัยไม่ได้ออกคำสั่งใดๆ จนเวลาล่วงเลยไป ทำให้นักศึกษาต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการเรียนไป ซึ่งยากจะกลับไปแก้ไขเยียวยา การไม่รับรอง การสำเร็จการศึกษาให้จึงเป็นการไม่ยุติธรรมกับนักศึกษา อันสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักนิติธรรมที่การใช้อำนาจของกฎหมายนั้นต้องเคร่งครัด เป็นธรรมและคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียด้วย โดยในเรื่องนี้มีหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบเรื่องวุฒิ การศึกษา โดยหน่วยงานทั้งหลายนั้นจะประสานงานกัน เพื่อตรวจสอบเรื่องดังกล่าวให้แก่ชุด การไม่ดำเนินการตรวจสอบและให้คำตอบในเรื่องดังกล่าวถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิด ความเสียหายกับนักศึกษาเป็นอย่างมาก จึงถือเป็นบทเรียนให้หน่วยงานอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน ที่ต้องดำเนินการตามหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ และหากต้องมีการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ

^{๑๔} ข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๙ สถานภาพการเป็นนักศึกษาสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังต่อไปนี้

๑.ลา

๒.ลา

(๙) ปลอมแปลงเอกสารที่ใช้เป็นหลักฐานต่อมหาวิทยาลัย

และเพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ อันสอดคล้องกับหลักหลักการธรรมาภิบาล ตามหลักการตอบสนองที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทท้องถิ่น

๕.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕/๒๕๖๓)

รูปแบบขั้นตอนของการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. นั้น มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ในการลงมติต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแต่ไม่น้อยกว่าสามคน ดังนั้น การสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่าจำนวนดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายอำเภอตระการพืชผล

ตัวบทกฎหมาย : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่นและที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ (ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภูซอก หมู่ที่ ๗ อำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานี และดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภูซอก ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอตระการพืชผล) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีหนังสือร้องเรียนกล่าวหาว่า องค์การบริหารส่วนตำบลภูซอกทำผิดระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เนื่องจากนาง น. ภรรยาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างตามโครงการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องดื่มและอาหารในวันผู้สูงอายุ ประจำปี ๒๕๕๕ ขององค์การบริหารส่วนตำบลภูซอก ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วได้รายงานความเห็นว่ามีมูลความผิดตามกรณีร้องเรียนกล่าวหาจริง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดี ซึ่งจากผลการสอบสวนและการพิจารณาพยานหลักฐานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่นาง น. ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลภูซอก จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภูซอก นับแต่วันที่มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลภูซอก ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิมในตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภูซอก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้รูปแบบในการสอบข้อเท็จจริงก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลง

ของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับใดที่บัญญัติกำหนดรูปแบบไว้ก็ตาม แต่รูปแบบขั้นตอนของการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ในการลงมติต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแต่ไม่น้อยกว่าสามคน เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ยอมรับว่าในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีนั้น มีกรรมการสอบสวนเพียงคนเดียวจริง เหตุที่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งต่างมีภารกิจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหลายอย่าง หากรอให้ทุกคนว่างตรงกัน จะทำให้เนิ่นช้า อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะสอบสวนคณะกรรมการได้ร่วมประชุมปรึกษาหารือและกำหนดประเด็นการสอบสวนแล้ว จึงได้มอบหมายให้นาย พ. ในฐานะกรรมการและเลขานุการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานแต่เพียงผู้เดียว โดยที่รูปแบบการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ที่ต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งดังกล่าว ถือเป็นสาระสำคัญที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีการถ่วงดุลการสอบสวนให้เกิดความยุติธรรมไม่ลำเอียงอันอาจเกิดจากการอคติของกรรมการคนใดคนหนึ่ง ดังนั้น การสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดี ดังกล่าวที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอาศัยผลการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกฤษฎกรของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงได้ คำสั่งลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกฤษฎกรของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งในรูปแบบคณะกรรมการจะต้องแต่งตั้งกรรมการให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดและจะต้องมีกรรมการเข้าร่วมประชุมครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด แม้รูปแบบในการสอบข้อเท็จจริงก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับใดที่บัญญัติกำหนดรูปแบบไว้ก็ตาม แต่รูปแบบขั้นตอนของการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. นั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ในการลงมติต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแต่ไม่น้อยกว่าสามคน จึงจะเป็นการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๐} ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อให้มีการถ่วงดุลการสอบสวนให้เกิดความยุติธรรมปราศจากอคติและลำเอียง

^{๒๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

ของกรรมการคนใดคนหนึ่ง จึงจะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่จะต้องมีการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้อย่างเคร่งครัดโดยไม่เลือกปฏิบัติและสามารถตรวจสอบได้

๕.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาคำแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. ๕๖๘/๒๕๖๓)

คำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาเทศบาลที่ให้ตัดลดงบประมาณทั้งโครงการ โดยมิได้มีการเสนอโครงการใหม่ขึ้นทดแทน มิได้เป็นการแปรญัตติที่มีเนื้อหาขัดต่อข้อ ๕๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการแปรญัตติฯ จึงต้องรับคำแปรญัตติดังกล่าวและให้โอกาสในการชี้แจงเหตุผลประกอบในการขอแปรญัตติแล้วเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามระเบียบดังกล่าวต่อไป

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ประธานคณะกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐

ประธานสภาเทศบาลเมืองสิงหนคร

สภาเทศบาลเมืองสิงหนคร

นายกเทศมนตรีเมืองสิงหนคร

ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา

ตัวบทกฎหมาย : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ (ข้อ ๕๐ ข้อ ๕๑ ข้อ ๕๙ และข้อ ๖๐)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สภาเทศบาลเมืองสิงหนคร) มีส่วนได้เสียและได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (นายกเทศมนตรีเมืองสิงหนคร) ได้ลงนามประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของเทศบาลเมืองสิงหนครโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของเทศบาลเมืองสิงหนคร ในวาระที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือขอสงวนแปรญัตติ จำนวน ๔ ฉบับ ขอให้ตัดงบประมาณและลดงบประมาณบางรายการ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ เป็นผู้รับรอง และได้ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ประธานคณะกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐) และคณะกรรมการแปรญัตติฯ ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการแปรญัตติฯ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการแปรญัตติฯ อ้างว่าคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เป็นไปตามข้อ ๕๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการแปรญัตติฯ จึงมีมติไม่พิจารณาคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และไม่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เข้าประชุมชี้แจงเหตุผลประกอบในการขอแปรญัตติ อีกทั้ง ไม่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำคำสงวนคำแปรญัตติไว้ เพื่อที่จะได้ใช้สิทธิอภิปรายในการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในวาระที่สองต่อไป ต่อมา ในวันนัดประชุมสภาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในวาระที่สองและวาระที่สาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้เข้าร่วมประชุมโดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขออภิปรายและชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ประธานสภาเทศบาลเมืองสิงหนคร) ว่า มติไม่รับพิจารณาคำแปรญัตติ

ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นั้นไม่ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับมีความเห็นพ้องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการ
 แปรญัตติฯ จึงถือว่าไม่มีค่าแปรญัตติ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิอภิปรายในที่ประชุมของสภาเทศบาลเมือง ต่อมา
 ที่ประชุมของสภาเทศบาลเมืองมีมติเห็นชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวในวาระที่สามทันที
 การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา)
 ได้ลงนามเห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ลงนามประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของเทศบาลเมืองสิงหนคร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดี
 มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
 เมื่อพิจารณาข้อ ๕๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗^{๒๑}
 แล้วเห็นว่า การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณสามารถกระทำได้สองประการ คือ การขอลดรายจ่าย
 หรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย ซึ่งการแปรญัตติขอลดรายจ่ายนั้น เป็นการขอแปรญัตติตัดโครงการ
 ใดโครงการหนึ่งในร่างข้อบัญญัติงบประมาณออกทั้งโครงการ ส่วนการแปรญัตติขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย
 เป็นการขอแปรญัตติตัดลดจำนวนเงินโครงการใดโครงการหนึ่งในร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพื่อให้จำนวนเงิน
 ของโครงการนั้นลดลง โดยที่โครงการนั้นยังคงมีอยู่ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณ เมื่อค่าแปรญัตติที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑
 เสนอ แยกตามหน่วยงานทั้งสี่หน่วยงาน รวม ๑๕ รายการ มีสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เป็นการเสนอขอแปรญัตติ
 ให้ตัดลดงบประมาณทั้งโครงการ โดยมีได้มีการเสนอโครงการใหม่ขึ้นทดแทน และส่วนที่สองเป็นการเสนอ
 ขอแปรญัตติให้ตัดลดจำนวนเงินของโครงการบางโครงการ ดังนั้น การแปรญัตติทั้งสองส่วนดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑
 จึงมิได้เป็นการแปรญัตติที่มีเนื้อหาขัดต่อข้อ ๕๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม
 สภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชอบที่จะเสนอคำขอแปรญัตติตามหนังสือทั้งสี่ฉบับ
 ที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการแปรญัตติฯ ได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการแปรญัตติฯ จะต้องให้ออกาส
 ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นว่าจะขอตัดหรือขอลดค่าใช้จ่ายในรายการใดด้วยเหตุผลใด
 และคณะกรรมการมีมติอย่างไร ให้แก้ไขตามคำแปรญัตติหรือไม่ รายการใดเป็นรายการที่มีข้อห้ามมิให้แปรญัตติ
 ตามระเบียบฯ แล้วจึงเสนอร่างเทศบัญญัตินั้นตามร่างเดิมและตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงาน
 และบันทึกความเห็นยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยรายงานนั้น อย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีมีการแก้ไขในตอน
 หรือข้อใดบ้าง การแปรญัตติและมติของคณะกรรมการแปรญัตติฯ เกี่ยวด้วยการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด
 การสงวนความเห็นของกรรมการแปรญัตติฯ ตลอดจนการสงวนคำแปรญัตตินั้นด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ ๕๐
 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑
 ได้ยื่นคำขอแปรญัตติโดยมีสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับรองอย่างน้อยสองคน และคำแปรญัตติดังกล่าวได้เสนอ
 ล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็สามารถ
 แปรญัตติร่างเทศบัญญัติฯ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติได้ ประกอบกับไม่มีระเบียบข้อใดที่กำหนดให้คณะกรรมการ
 แปรญัตติฯ มีอำนาจไม่รับคำแปรญัตติ การที่คณะกรรมการแปรญัตติฯ มีมติไม่รับพิจารณาคำแปรญัตติ
 ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยเหตุคำแปรญัตติไม่เป็นไปตามข้อ ๕๙ ของระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการกระทำ
 ที่ไม่ชอบด้วยระเบียบเดียวกัน ซึ่งระเบียบดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำหน้าที่ตรวจสอบ
 การใช้จ่ายงบประมาณของผู้บริหารท้องถิ่นให้รอบคอบและรัดกุมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

^{๒๑} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕๙ การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะกระทำได้เฉพาะการขอลดรายจ่ายหรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาต
 จ่าย และต้องมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองเช่นเดียวกับการเสนอญัตติ

คำแปรญัตติให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ ภายในระยะเวลาที่สภาท้องถิ่นกำหนด
 ตามข้อ ๔๕ วรรคสาม และข้อ ๔๙ วรรคหนึ่ง

และห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือคำแปรญัตตินั้น ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้แปรญัตติ ตามข้อ ๖๐ ของระเบียบดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น แม้คำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะผ่านการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการแปรญัตติฯ กรณีย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะพิจารณาตรวจสอบต่อไปโดยอาจมีมติเห็นด้วยกับคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ก็ได้ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพียงเสนอแปรญัตติให้ตัดโครงการบางโครงการโดยไม่ได้เสนอโครงการขึ้นใหม่ ซึ่งการเสนอโครงการขึ้นใหม่จึงจะถือเป็นการเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่ายซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพียงลำพังไม่อาจขอแปรญัตติได้ การเสนอคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้เป็นการกระทำที่ก้าวล่วงฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เมื่อต่อมาในการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการประชุมพิจารณาสืบเนื่องจากรายงานและบันทึกความเห็นของคณะกรรมการแปรญัตติฯ ตามข้อ ๕๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยในวาระที่สองนี้ ที่ประชุมสภาเทศบาลจะต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามลำดับข้อ เฉพาะที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแปรญัตติฯ แก้ไขเท่านั้น ตามข้อ ๕๑ ของระเบียบฉบับเดียวกัน ซึ่งการที่คณะกรรมการแปรญัตติฯ มีมติไม่รับพิจารณาคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว มีผลให้ไม่มีคำขอแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เข้าสู่การพิจารณาร่างเทศบัญญัติฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในวาระที่สอง และทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีโอกาสได้อภิปรายตามที่ได้สงวนคำขอแปรญัตติไว้ และยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้โต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะกรรมการแปรญัตติฯ ดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ใช้อำนาจชี้ขาดและมีความเห็นเช่นเดียวกับมติของคณะกรรมการแปรญัตติฯ ดังนั้น การพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติฯ และมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในวาระที่สองและวาระที่สาม โดยที่การพิจารณาในชั้นแปรญัตติไม่ชอบดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อมา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ลงนามประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ จึงมีผลให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของเทศบาลเมืองสิงหนคร เป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในส่วนรายจ่ายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอแปรญัตติ ซึ่งเป็นเหตุพิพาทในคดีนี้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้เป็นกรอบวงเงินงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการในสังกัดเทศบาลเมืองสิงหนครเบิกจ่ายและนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งระยะเวลาการพิจารณางบประมาณได้ล่วงพ้นไปแล้ว อีกทั้งมีการเบิกจ่ายเงินตามวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไปแล้ว แม้ศาลจะได้วินิจฉัยให้เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของเทศบาลเมืองสิงหนคร เฉพาะรายจ่ายในส่วนที่พิจารณาไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่อาจกลับไปดำเนินการพิจารณาในชั้นแปรญัตติใหม่ในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ได้ กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับอีกต่อไป

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ตามบทบัญญัติ ข้อ ๕๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณสามารถกระทำได้สองประการ คือ การขอลดรายจ่ายหรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย ซึ่งการแปรญัตติขอลดรายจ่ายนั้น เป็นการขอแปรญัตติตัดโครงการใดโครงการหนึ่งในร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

ออกทั้งโครงการ ส่วนการแปรญัตติขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย เป็นการขอแปรญัตติตัดลดจำนวนเงินโครงการใดโครงการหนึ่งในร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพื่อให้จำนวนเงินของโครงการนั้นลดลง โดยที่โครงการนั้นยังคงมีอยู่ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณ คณะกรรมการแปรญัตติฯ จึงต้องให้โอกาสสมาชิกสภาเทศบาลผู้ยื่นคำแปรญัตติในการแสดงความคิดเห็นว่าจะขอตัดหรือขอลดค่าใช้จ่ายในรายการใดด้วยเหตุผลใด อันเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักการกระจายอำนาจที่ให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ มีบทบาทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา ตรวจสอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้คณะกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพิจารณาและมีมติต่อไป ซึ่งในคดีนี้ปรากฏว่าคณะกรรมการฯ ไม่รับคำแปรญัตติของสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากเห็นว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๙ ของระเบียบดังกล่าว ทั้งที่ไม่มีระเบียบข้อใดที่กำหนดให้คณะกรรมการแปรญัตติมีอำนาจไม่รับคำแปรญัตติ จึงเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม เนื่องจากการกระทำที่ไม่มีระเบียบกฎหมายให้อำนาจไว้ ส่งผลให้ไม่มีคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาเทศบาลเข้าสู่การพิจารณาร่างเทศบัญญัติฯ ของสภาเทศบาล และทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีโอกาสได้อภิปรายตามที่ได้สงวนคำขอแปรญัตติไว้ ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่า การพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติฯ และมีมติของสภาเทศบาลในชั้นแปรญัตติไม่ชอบดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยขั้นตอนและวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการแปรญัตตินั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวในการให้สภาเทศบาล ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของผู้บริหารท้องถิ่นให้รอบคอบและรัดกุมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือคำแปรญัตตินั้น ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้แปรญัตติตามข้อ ๖๐ ของระเบียบดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งกรณีต้องเป็นการเสนอโครงการใหม่จึงจะถือเป็นการเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่อนุมัติจ่ายซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลไม่อาจเสนอได้เพียงลำพังได้ ดังนั้น แม้คำแปรญัตติของสมาชิกสภาเทศบาลจะผ่านการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการแปรญัตติฯ กรณีย่อมเป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลที่จะพิจารณาตรวจสอบต่อไปโดยอาจมีมติเห็นด้วยกับคำแปรญัตติดังกล่าวหรือไม่ก็ได้

๕.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการไม่ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑/๒๕๖๓)

หลักเกณฑ์การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาล การยกฐานะเป็นเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาล เป็นเพียงการกำหนดว่าการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวให้ดำเนินการตามประกาศ คสช. ที่ ๘๕/๑๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เท่านั้น แต่ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กระทรวงมหาดไทย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐ และมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ (มาตรา ๑๐)

สรุปคดี : เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลล้อมแรด อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง และครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘ จากนั้นเทศบาลตำบลล้อมแรดได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองล้อมแรด เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งภายหลังจากวันที่ผู้บริหารท้องถิ่นชุดสุดท้าย ครบวาระ เมื่อยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง) ต้องแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองล้อมแรด ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ แจ้งว่าไม่อาจแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ ยืนยันตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองล้อมแรดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ไม่สามารถเข้ารับตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและขาดผลประโยชน์ได้แก่ เงินเดือน เงินค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามกฎหมายเป็นเงินจำนวน ๙๔๗,๙๘๘ บาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงมหาดไทย) จ่ายเงินค่าขาดประโยชน์จากเงินเดือนและค่าตอบแทนอย่างอื่น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลล้อมแรด ครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘ ดังนั้น จึงเป็นการพ้นจากตำแหน่งภายหลังวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗^{๒๒} ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองล้อมแรด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลล้อมแรดเป็นเทศบาลเมืองล้อมแรด เป็นเพียงการยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล

^{๒๒} คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง กรณีผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๙๖^{๒๓} แต่ยังคงเป็นองค์กรเดียวกัน เพียงแต่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ แม้ว่าข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว จะกำหนดว่าในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระหรือว่างลง ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อต่อมาได้มีคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยข้อ ๕ กำหนดให้ผู้บริหาร ท้องถิ่นที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ยังคงอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว ระบุว่า เนื่องจาก สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนแต่เดิมมีส่วนรับผิดชอบในฐานะ ตัวแทนของประชาชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นอันจะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น ในสถานการณ์ที่ยังไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ การตีความคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่อาจตีความ ไปในทางเสื่อมเสียสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจตีความได้ว่าไม่หมายความรวมถึงกรณีที่มีการยกฐานะ ของเทศบาลด้วย ส่วนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นเทศบาล การยกฐานะเป็นเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาล ข้อ ๑ เป็นเพียง การกำหนดว่ากรณีที่มีการยกฐานะของเทศบาลการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการยกฐานะ ให้ดำเนินการตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เท่านั้น แต่ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปในกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองล้อมแรด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหายไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองล้อมแรด จึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติ หน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๒๔} สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๕} อย่างไรก็ตาม เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาเป็นผู้ร้องสอด ในคดีนี้ ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยก็เป็นส่วนราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกับคดีได้ดำเนิน กระบวนพิจารณามาถึงชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้โต้แย้ง ในประเด็นดังกล่าว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและไม่ให้คดีล่าช้า จึงเห็นควรไม่เพิกถอนกระบวน พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น เพื่อย้อนกลับไปดำเนินกระบวนพิจารณาใหม่ จึงเห็นควรวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

^{๒๓} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖

มาตรา ๑๐ เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ เป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

^{๒๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^{๒๕} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติ หน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายคิดเป็นเงินค่าตอบแทน รายเดือนและค่าตอบแทนอย่างอื่นในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองล้อมแรด นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก ตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลล้อมแรด เนื่องจากครบวาระจนถึงวันฟ้องเป็นเงินจำนวน ๙๔๗,๙๙๘ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้โต้แย้งว่าค่าเสียหายจำนวนดังกล่าว จึงฟังข้อเท็จจริงว่าเป็นจำนวนดังกล่าว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองล้อมแรด จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในอัตราครึ่งหนึ่งตามที่ผู้ฟ้องคดีมีค่าชดเชยค่าฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๔๗๓,๙๙๙ บาท

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้อำนาจกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดในการแก้ไขปัญหา กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่จะต้องออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ดังกล่าว ดังนั้น หากการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่น หรือแม้กระทั่งการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และการกระทำเหล่านั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ก็ย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการ ใช้กฎหมายที่ฝ่ายปกครองควรต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัดไม่อาจตีความไปในทางเสื่อมเสียสิทธิ แก่บุคคลใด เพื่อให้การใช้กฎหมายเป็นอย่างชัดเจน ถูกต้อง และเป็นธรรม โดยที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายในพื้นที่ของตนได้ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐอื่นแต่การบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ของรัฐบาล ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมาย อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ เป็นผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น การพิจารณาอุทธรณ์ รวมถึงการกำหนดนโยบาย ออกกฎเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติต่างๆ ที่ใช้กับราชการส่วนท้องถิ่นโดยรวม

๖. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทที่ดิน

๖.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๔๖/๒๕๖๓)

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ต้องทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เท่านั้น ในการจดทะเบียนที่ราชพัสดุก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมธนารักษ์

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ธนารักษ์พื้นที่ชลบุรี

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๕๒๕)

พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (มาตรา ๓๓ (๒) และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดี (วัดมาบโป่ง) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และเป็นนิติบุคคล ตาม พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตั้งบนที่ดินที่ได้รับการยกให้จากนาย ห. และนาง ก. ต่อมา

สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีได้ออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงให้กับผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทราบว่า มีการนำที่ดินบางส่วนในโฉนดที่ดินของนาง ก. ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือโต้แย้งการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ธนารักษ์พื้นที่ชลบุรี) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ (กรมธนารักษ์) ไม่ได้ดำเนินการหรือมีหนังสือชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุที่ออกทับโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นาง ก. แสดงเจตนาด้วยวาจาขายที่ดินโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อใช้เป็นที่ตั้งวัด ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังไม่เป็นนิติบุคคลถือได้ว่า การแสดงเจตนาของนาง ก. มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ที่ดินพิพาทย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทันทีที่มีการแสดงเจตนาอุทิศให้ โดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนการให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๕ อีก เมื่อที่ดินที่พิพาทตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ที่ดินที่พิพาทจึงเป็นที่ธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๓๓ (๒) แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕^{๒๖} ซึ่งการโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ต้องทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๒๗} เท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับขึ้นทะเบียนที่ดินพิพาท ซึ่งเป็นที่ตั้งสถานีนามัยตำบลมาบโป่งและบ้านพักข้าราชการเป็นที่ราชพัสดุโดยไม่ได้ทำเป็นพระราชบัญญัติ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ ในประการที่สำคัญ คือ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ต้องทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เท่านั้น ไม่มีการยกเว้นแม้การจดทะเบียนที่ราชพัสดุไม่ว่าเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตาม แนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๕๒/๒๕๕๒ และ อ.๔๘๔/๒๕๕๓ อย่างในคดีนี้ เป็นการจดทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นที่ตั้งสถานีนามัยตำบลมาบโป่งและบ้านพักข้าราชการ อันเป็นการที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ธรณีสงฆ์เป็นอย่างมาก โดยให้การโอนกรรมสิทธิ์เป็นไปตามกระบวนการตามการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องมีการพิจารณาหลายขั้นตอน ดังนั้น ในการจดทะเบียนที่ราชพัสดุนอกจากกรมธนารักษ์จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามที่ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการคือต้องตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ธรณีสงฆ์หรือไม่ เพื่อไม่ให้เป็นการขัด พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ อันเป็นการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหลักนิติธรรมที่หน่วยงานจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ

^{๒๖} พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕
 มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัดมีดังนี้

๑) ๑	๑) ๑
(๒) ที่ธรณีสงฆ์ คือที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด	
๑) ๑	๑) ๑

^{๒๗} พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕
 มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

การโอนกรรมสิทธิ์ ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำเอาติรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อสำนักวัดหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

๖.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๓/๒๕๖๓)

เมื่อมีผู้มายื่นคำขออโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินนั้นให้เป็นที่ยุติเพื่อที่จะได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งออกโฉนดหรือไม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ที่ยื่นคำขอตามอำนาจหน้าที่

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขากันทรลักษ์

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขากันทรลักษ์

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ครอบครองที่ดินร่วมกัน ตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๔๑/๙๘ หมู่ที่ ๑ (ปัจจุบันหมู่ที่ ๘) ตำบลสระยาว อำเภอกันทรลักษ์ (ปัจจุบันอำเภอศรีรัตนะ) จังหวัดศรีสะเกษ เนื้อที่ ๙ ไร่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าวไปยื่นคำขออโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขากันทรลักษ์) เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการรังวัดแล้วหลังจากนั้น ได้มีการประกาศตีฉั้ว ณ ที่ทำการกำนันตำบลสระยาว ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดคัดค้าน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขากันทรลักษ์) ยังไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจนถึงปัจจุบัน การกระทำดังกล่าวเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๘^{๒๘} และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^{๒๙} แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าน้ำเกี๊ยะ” ให้เป็นที่ยุติเพื่อที่จะได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินหรือไม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามอำนาจหน้าที่แล้ว กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุอันสมควรและไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินหรือไม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง การดำเนินการเพื่อมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินหรือไม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว ควรที่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ตามคำสั่งจังหวัดศรีสะเกษ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ ได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนี้จากผู้สูงอายุและผู้ปกครองในพื้นที่อำเภอยุทธ์ อำเภอศรีรัตนะ องค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม องค์การบริหาร

^{๒๘} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

^{๒๙} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

ส่วนตำบลพิงพวย เทศบาลตำบลศรีรัตนะ องค์การบริหารส่วนตำบลสระเยียว องค์การบริหารส่วนตำบลตุม องค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง และองค์การบริหารส่วนตำบลภูเงิน แล้วไม่มีที่สาธารณประโยชน์ “ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าน้ำเก็ยง” หรือ “ป่าน้ำเก็ยง” คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามที่แต่ละท้องที่รายงานว่ามีที่สาธารณประโยชน์ “ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าน้ำเก็ยง” หรือ “ป่าน้ำเก็ยง” ในพื้นที่รับผิดชอบแต่อย่างใด เห็นควรดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘ รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษทราบเพื่อพิจารณาแล้วแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้นายอำเภอกันทรลักษ์ในฐานะประธานคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ส่งบันทึกถ้อยคำผู้สูงอายุและผู้ปกครองท้องที่ในพื้นที่ ซึ่งได้ดำเนินการตรวจสอบตามมติของคณะทำงานฯ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ พร้อมสำเนารายงานการประชุมให้จังหวัดศรีสะเกษ เพื่อพิจารณาต่อไป โดยไม่ปรากฏว่าภายหลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการดำเนินการติดตามทวงถามผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่จนถึงปัจจุบันล่วงเลยระยะเวลา มากกว่า ๑๐ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมิได้มีการพิจารณาคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินอย่างหนึ่งอย่างใดให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองล่าช้าเกินสมควร

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินว่า เมื่อมีผู้มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินนั้นให้เป็นที่ยุติเพื่อที่จะได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งออกโฉนดหรือไม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ที่ยื่นคำขอตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ นั้น มีขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ในเวลาทันที่และเหมาะสม ซึ่งหากมิได้ดำเนินการหรือไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยเรื่องนี้จึงสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรมว่าเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดไม่ใช่กระทำตามอำเภอใจ และหลักความรับผิดชอบที่ต้องตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อประชาชน การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรตระหนักถึงก่อนที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคล

๗. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทที่สุด

๗.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓)

การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานนั้น ต้องพิจารณาดุลยภาพของประโยชน์สาธารณะควบคู่กับสิทธิของปัจเจกชนภายใต้กฎหมายที่กำหนด โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่ได้รับจากการมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และเหตุผลข้อขัดข้องในการไม่ได้เข้าทำสัญญาประกอบกันด้วย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักความได้สัดส่วน

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลนครอ้อมน้อย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร

นายกเทศมนตรีนครอ้อมน้อย

ตัวบทกฎหมาย : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) วรรคสอง และวรรคสาม ข้อ ๑๓๘/๑ และข้อ ๑๓๘/๕)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้เข้าเสนอราคาจัดซื้อชุดรักษาาระดับแรงดันไฟฟ้าให้คงที่สำหรับใช้ลิฟต์ตามประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เทศบาลนครอ้อมน้อย) และเป็นผู้ชนะการสอบราคาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาภายในกำหนด มิฉะนั้น จะถือว่าสละสิทธิ์ ซึ่งพนักงานของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว กรรมการผู้มีอำนาจลงนามของผู้ฟ้องคดีได้หยุดงานลาพักประจำปี และกรรมการที่เป็นชาวต่างชาติได้เดินทางไปต่างประเทศ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าทำสัญญาภายในกำหนดเวลาได้ พนักงานของผู้ฟ้องคดีจึงได้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อขอขยายระยะเวลาการทำสัญญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้อนุญาตให้เลื่อนวันทำสัญญาออกไป ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งทางโทรศัพท์จากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ไม่สามารถทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มีการกำหนดระยะเวลาค้าประกันไว้ซึ่งไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือชี้แจงว่าไม่สามารถตัดเงื่อนไขดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นนโยบายของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รับฟังคำชี้แจงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเสนอขอวางเงินสดค้าประกันแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รับฟัง โดยได้ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี นาย ม. และนางสาว ป. ในฐานะผู้มีอำนาจดำเนินงานในกิจการ เป็นผู้ทำงาน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี นาย ม. และนางสาว ป. เป็นผู้ทำงาน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีอำนาจในการลงนามไม่เคยทราบว่ามีหนังสือแจ้งให้เข้าทำสัญญา จึงไม่ได้อยู่ประจำที่บริษัทและเดินทางไปต่างประเทศ ทำให้การจัดทำเอกสารเพื่อเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นไปด้วยความยากลำบาก ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำหนังสือมอบอำนาจไว้ นั้นจึงเป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการภายในองค์กรของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งบุคคลภายนอกไม่สามารถล่วงรู้ได้ และบริษัทผู้ฟ้องคดีมีทุนจดทะเบียนสูงจึงน่าจะมีการบริหารจัดการระบบงานและบุคคลได้อย่างดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิ์ในการเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขในหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญากับทางราชการ อนุโลมว่า เมื่อพิจารณาคุณภาพของประโยชน์สาธารณะควบคู่กับสิทธิของปัจเจกชนภายใต้กฎหมายที่กำหนด โดยพิจารณาถึงการจดทะเบียนจัดตั้งและทุนจดทะเบียนของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ค่างานการจัดซื้อชุดรักษาาระดับแรงดันไฟฟ้าให้คงที่สำหรับใช้ลิฟต์ตามที่จัดทําทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๑๙๐,๐๐๐ บาท ผลกระทบที่ได้รับตามมาจากการมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานด้วยการถูกห้ามหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อนนิติสัมพันธ์กับผู้ทำงาน ตามข้อ ๑๓๘/๑ ของระเบียบ

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕^{๑๐} และเหตุผล ข้อขัดข้องในการไม่ได้เข้าทำสัญญาประกอบกันแล้ว จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญา มิได้มีเจตนาที่จะไม่ยอมไปทำสัญญาภายในกำหนดเวลา กรณีจึงมีน้ำหนักพอรับฟังได้ว่ายังไม่สมควรให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ตามข้อ ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบดังกล่าว^{๑๑} จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งให้นาย ม. และนางสาว ป. ในฐานะผู้มีอำนาจดำเนินงานในกิจการของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ตามข้อ ๑๓๘/๕ ของระเบียบเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่ง ให้เป็นผู้ทำงานประการที่สำคัญ คือ ผู้ที่ชนะการเสนอราคานั้น จะต้องเข้ามาทำสัญญากับหน่วยงานภายใน ระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการดังกล่าว ตามข้อ ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ อาจจะต้องตกเป็นผู้ทำงาน โดยคดีนี้นั้น ผู้ชนะการสอบราคาไม่ได้เข้าทำสัญญาด้วยเหตุเรื่องปัญหา ด้านการบริหารจัดการภายในองค์กร มิได้เป็นไปโดยเจตนา แต่ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ควรจะถูกสั่งให้เป็นผู้ทำงาน ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานนั้นส่งผลกระทบต่อเอกชนเป็นอย่างมาก และอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานด้วย เนื่องจากหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นห้ามกอนิติสัมพันธ์กับผู้ทำงาน ตามข้อ ๑๓๘/๑ ของระเบียบดังกล่าว แม้เอกชนผู้ชนะการสอบราคามีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเข้ามา ดำเนินงานก็ตาม ดังนั้น การพิจารณาออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานหน่วยงานควรพิจารณาคุณภาพของประโยชน์ สาธารณะควบคู่กับสิทธิของปัจเจกชนภายใต้กฎหมายที่กำหนด อย่างในคดีนี้เมื่อพิจารณาถึงการจดทะเบียน จัดตั้งและทุนจดทะเบียนของผู้ชนะการสอบราคาแล้ว ประกอบกับค่างานแล้วถือว่าผู้ชนะการสอบราคา มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเข้ามาทำงานได้ และเมื่อพิจารณาเหตุผลข้อขัดข้อง ในการไม่ได้เข้าทำสัญญาประกอบกันแล้ว ผู้ชนะการเสนอราคาก็มิได้มีเจตนาที่จะไม่ยอมไปทำสัญญาภายใน กำหนดเวลา กรณีจึงยังไม่สมควรที่จะตกเป็นผู้ทำงาน จึงจะเห็นได้ว่า เมื่อคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานเกิดผลกระทบ

^{๑๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๘/๑ เมื่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งเวียนรายชื่อผู้ทำงานให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบแล้ว ให้ปลัดกระทรวง มหาดไทยแจ้งเวียนให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทราบและห้ามหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกอนิติสัมพันธ์ กับผู้ทำงาน เว้นแต่จะได้รับการแจ้งเวียนเพิกถอนการเป็นผู้ทำงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๘ เมื่อปรากฏกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกแล้วไม่ยอมไปทำสัญญา หรือข้อตกลงภายในเวลาที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทำรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว เพื่อพิจารณาให้บุคคลที่ได้รับคัดเลือก ผู้จำหน่าย ผู้รับจ้าง คู่สัญญา หรือผู้รับจ้างช่วงที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอนุญาต ให้รับช่วงงานได้ เป็นผู้ทำงานแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งเสนอความเห็นของตนเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) เป็นการกระทำโดยไม่มีเหตุอันสมควร และบุคคลดังกล่าวสมควรเป็นผู้ทำงาน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำงาน แล้วส่งชื่อบุคคลนั้น ไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งชื่อผู้ทำงานดังกล่าวให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแจ้งเวียนให้ส่วนราชการอื่นทราบ รวมทั้งแจ้งให้ผู้ทำงานรายนั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนด้วย

ทั้งต่อเอกชน และหน่วยงาน ดังนั้น การพิจารณาว่าเอกชนสมควรเป็นผู้ทำงานหรือไม่จึงต้องพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนด้วย ดังที่ศาลในคดีนี้ได้พิจารณาคุณภาพของประโยชน์สาธารณะควบคู่กับสิทธิของปัจเจกชนภายใต้กฎหมายที่กำหนด อันเป็นการสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักนิติธรรม ที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแม้จะต้องดำเนินไปอย่างเคร่งครัด แต่ก็ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานและการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

๘. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

๘.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องในเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ ของนายกเทศมนตรี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓)

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ถือเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับความคุ้มครองไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการ ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการ สิทธิเรียกร้องในเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ ของบุคคลดังกล่าวที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะคงที่แน่นอนเป็นประจำทุกเดือน จึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมสรรพากร

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : อธิบดีกรมสรรพากร

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ (มาตรา ๒๘๖วรรคหนึ่ง (๒))

ประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ (มาตรา ๑๒)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการ สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๔ (ข้อ ๖ และข้อ ๘)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหัวสะพาน และเป็นข้าราชการการเมืองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว สำนักงานสรรพากรพื้นที่เพชรบุรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหัวสะพานว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. โดยผู้ฟ้องคดี ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการ ค้างชำระภาษีอากรและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมสรรพากร) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมสรรพากร) ได้มีคำสั่งอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวโดยอายัดสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษ ที่ได้รับจากสำนักงานเทศบาลตำบลหัวสะพานในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหัวสะพาน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงสรรพากรภาค ๖ คัดค้านคำสั่งอายัดทรัพย์สินว่า เงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษ ที่ผู้ฟ้องคดี

ได้รับจากสำนักงานเทศบาลตำบลหัวสะพานในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหัวสะพาน เป็นเงินที่จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่าย (งบกลาง) หมวดเงินเดือนประเภทเงินเดือน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ถือเป็นเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดของการบังคับคดี รวมทั้งไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๘ (๒) ของระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน ตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ ขอให้เพิกถอนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ต่อมา ผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือยกคำร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ข้าราชการหรือลูกจ้างในหน่วยราชการ แต่โดยที่มาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘^{๓๒} ที่ใช้บังคับในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้ขยายความคุ้มครองสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของข้าราชการ และลูกจ้างในหน่วยราชการ ซึ่งนอกจากเงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด ที่ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีแล้วยังรวมถึงรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันให้ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีด้วย อีกทั้งได้เพิ่มคำว่า “เจ้าหน้าที่” เพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยราชการมากยิ่งขึ้น อันแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งคุ้มครองบุคคลที่ได้รับเงินจากทางราชการหรือที่ทางราชการจ่ายให้ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อมิให้ต้องถูกบังคับคดีเมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้กำหนดนิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ แต่มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ หรือไม่ก็ตาม และมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดกรณีจึงต้องนำบทบัญญัตินี้มาใช้ในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหัวสะพาน จึงเป็นบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้ว่าข้อ ๘ (๒) (ข) ของระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ได้กำหนดถึงเงินเดือน และรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขึ้นโดยมีข้อความตามมาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

^{๓๒} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๒๘๖ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น เงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

(๒) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

ความแพ่ง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๘ และแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ก็ตาม แต่ข้อ ๗ ของระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ทรัพย์สินที่อายัดได้ต้องเป็นทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๘๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๘๖ ดังนั้น ทรัพย์สินที่อายัดได้ตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน ตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงต้องพิจารณาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบด้วย นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขาธิการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการ สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี ได้รับเงินเดือน เงินค่าตอบแทน ประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษตั้งแต่วันเลือกตั้ง หรือวันที่ได้รับแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี และข้อ ๘ กำหนดว่า ให้จ่ายเงินเดือนเงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นให้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขาธิการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนทำระเบียบนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นต้นไป โดยบัญชีอัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนทำระเบียบดังกล่าว กำหนดให้เงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษขั้นของรายได้เป็นช่วงๆ และกำหนดเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษ ตามขั้นของรายได้ดังกล่าว ในลักษณะที่คงที่แน่นอนทุกเดือนเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหัวสะพาน จึงเป็นเงินที่ทางราชการจ่ายให้ตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่นเดียวกันกับข้าราชการ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในหน่วยราชการอื่น ในลักษณะที่คงที่แน่นอนเป็นประจำทุกเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในลักษณะเดียวกับข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ ดังนั้น เงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษ ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหัวสะพาน จึงถือเป็นเงินเดือน และรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สิทธิเรียกร้องในเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหัวสะพาน จึงเป็นสิทธิเรียกร้องเป็นเงินที่ไม่อยู่ในบังคับของระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ ตามข้อ ๘ (๒) (ข) ของระเบียบดังกล่าว คำสั่งอายัดตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้อายัดสิทธิเรียกร้องในเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหัวสะพาน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการอายัดสิทธิเรียกร้องของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ในเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษ ที่ได้รับจากเทศบาลว่า นอกจากเงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัดที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีแล้วยังรวมถึงรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันให้ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ใช่ข้าราชการหรือลูกจ้างในหน่วยราชการก็ตาม

แต่โดยที่มาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้ขยายความคุ้มครองสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของข้าราชการ และลูกจ้างในหน่วยราชการ ซึ่งนอกจากเงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีแล้วยังรวมถึงรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันให้ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วยอีกทั้งได้เพิ่มคำว่า “เจ้าหน้าที่” เพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยราชการมากยิ่งขึ้น อันแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งคุ้มครองบุคคลที่ได้รับเงินจากทางราชการหรือที่ทางราชการจ่ายให้ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อมิให้ต้องถูกบังคับคดีเมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลเป็นบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้ว่าข้อ ๘ (๒) (ข) ของระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ได้กำหนดถึงเงินเดือน และรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขึ้นโดยมีข้อความตามมาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๘ และไม่ได้แก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ก็ตาม แต่ข้อ ๗ ของระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ทรัพย์สินที่อายัดได้ต้องเป็นทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๘๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๘๖ ดังนั้น ทรัพย์สินที่อายัดได้ตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงต้องพิจารณามาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบด้วยนอกจากนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขาธิการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการ สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี ได้รับเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษตั้งแต่วันเลือกตั้ง หรือวันที่ได้รับแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี และข้อ ๘ กำหนดว่า ให้จ่ายเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นให้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขาธิการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนท้ายระเบียบนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นต้นไป โดยบัญชีอัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนท้ายระเบียบดังกล่าว กำหนดให้เงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษชั้นของรายได้เป็นช่วงๆ และกำหนดเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษ ตามชั้นของรายได้ดังกล่าว ในลักษณะที่คงที่แน่นอนทุกเดือนเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการอื่นในลักษณะที่คงที่แน่นอนเป็นประจำทุกเดือนย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๘๖

วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ ดังนั้น เงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจึงถือเป็นเงินเดือน และรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการ ซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สิทธิเรียกร้องในเงินเดือน เงินค่าตอบแทน ประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบล จึงเป็นสิทธิเรียกร้องเป็นเงินที่ไม่อยู่ในบังคับของระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ ตามข้อ ๘ (๒) (ข) ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักการมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย ในกรณีที่จะต้องมีการตีความบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นมากที่สุด ฝ่ายปกครองควรต้องพิจารณาเนื้อความตามบทบัญญัติประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้การใช้กฎหมายเป็นอย่างชัดเจน ถูกต้อง และเป็นธรรม

๙. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทละเมิด

๙.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกรขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีต้นไม้บริเวณร่องกลางถนนหักโค่นล้มเป็นเหตุให้รถยนต์โดยสารประสบอุบัติเหตุ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒/๒๕๖๓) *กรมทางหลวงมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงรวมถึงการดูแลรักษาพืชพันธุ์ต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวง และป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นในเขตทางตลอดจนการบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตทาง อีกทั้ง มีหน้าที่ระวังป้องกันภัยโดยให้มีการตัดแต่งกิ่งต้นไม้และค้ำจุนต้นไม้ หรือตัดทำลายต้นไม้ที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงให้อยู่ในสภาพปลอดภัยอยู่เสมอ*

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมทางหลวง

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๘ มาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๓๘ วรรคสอง และมาตรา ๔๔๒)

พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๓๕ วรรคสอง)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๕๑)

พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๔ และมาตรา ๘)

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ (ข้อ ๑)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของผู้ครอบครองรถยนต์โดยสารปรับอากาศลำปางได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวง) กระทำการประมาทในการดูแลรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงสายถนนพหลโยธิน เป็นเหตุให้ต้นไม้ขนาดใหญ่ซึ่งอยู่ข้างทาง บริเวณร่องกลางถนน หักโค่นล้มขวางหน้ารถยนต์โดยสารปรับอากาศของผู้ฟ้องคดีที่กำลังแล่นอยู่บนเส้นทางดังกล่าวมุ่งหน้าสู่จังหวัดเชียงใหม่ ในระยะ ๑๐ เมตร โดยพนักงานขับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีต้องห้ามล้อในระยะกระชั้นชิด ทำให้รถยนต์โดยสารของผู้ฟ้องคดีเสียหลักพุ่งตกลงข้างทางเป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการซ่อมแซมรถยนต์โดยสาร ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงรวมถึงการดูแลรักษาพืชพันธุ์ต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวง และป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นในเขตทาง

ตลอดจนการบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตทางเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔^{๓๓} และมาตรา ๘^{๓๔} แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดี มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง ให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ประชาชน ได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) ดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวง สัมปทาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (๒) วิจัยและพัฒนางานก่อสร้าง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน... เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แม้ในวันเกิดเหตุจะมีฝ่ายฝนฟ้าคะนอง และลมกระโชกแรง แต่ปัจจัยที่ทำให้ต้นไม้หักโค่นลงจนทำให้เกิดอุบัติเหตุในบริเวณดังกล่าว เกิดจากฝนที่ตก ติดต่อกันเป็นเวลาหลายวันทำให้มีปริมาณน้ำขังสะสมอยู่บริเวณร่องกลางถนนเป็นจำนวนมากจนดินอ่อนตัวลง รากของต้นไม้ไม่สามารถยึดเกาะดินไว้ได้ เมื่อมีลมกระโชกแรงต้นไม้จึงหักโค่นล้มลงไปบริเวณผิวทางจราจร ทั้งสองด้านในระยะระยะชั้นชิด จนเป็นเหตุทำให้รถยนต์โดยสารปรับอากาศของผู้ฟ้องคดีเสียหลักพุ่งลงข้างทาง ได้รับความเสียหาย ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีสามารถระวังป้องกันภัยได้โดยการจัดให้มีการตัดแต่งกิ่งต้นไม้ และคำจูนต้นไม้ หรือตัดทำลายต้นไม้ที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงให้อยู่ในสภาพปลอดภัยในช่วงฤดูฝนเหตุละเมิด ที่เกิดขึ้นจึงมิใช่เหตุอันจะให้ผลพิบัติที่ไม่สามารถป้องกันได้ อันถือเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๕} ที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่า ได้ตรวจตราและบำรุงรักษาต้นไม้ รวมทั้งสภาพของดินเป็นพิเศษแล้ว แต่เห็นได้ชัดว่ายังหาเพียงพอ ที่จะป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ใช้ทางหลวงอื่นไม่ เหตุละเมิดที่เกิดขึ้นจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดี ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดูแลบำรุงรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงเป็นเหตุทำให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิด ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว^{๓๖}

^{๓๓} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ได้หรือเหนือพื้นดินหรือใต้หรือเหนือสิ่งหรือสิ่งอย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด

“งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวงหรือการจราจรบนทางหลวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๔} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ ทางหลวงแผ่นดิน คือ ทางหลวงสายหลักที่เป็นโครงข่ายเชื่อมระหว่างภาค จังหวัด อำเภอ ตลอดจนสถานที่ ที่สำคัญที่กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงแผ่นดิน

^{๓๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘ คำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคล ในฐานะและภาวะเช่นนั้น

^{๓๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของกรมทางหลวงว่านอกจากมีหน้าที่ดูแลรักษาถนนสาธารณะหรือทางหลวงแล้ว ยังรวมถึงการดูแลบำรุงรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงโดยมีหน้าที่ต้องระวังป้องกันภัยโดยการจัดให้มีการตัดแต่งกิ่งต้นไม้และค้ำจุนต้นไม้ หรือตัดทำลายต้นไม้ที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงให้อยู่ในสภาพปลอดภัยอยู่เสมอด้วยตามมาตรา ๔ และมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เพราะหากเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกขึ้นก่อนก่อให้เกิดผลเสียหายหลายด้าน ไม่ว่าจะมาจากการสูญเสียร่างกายหรือชีวิต หรือทรัพย์สินเสียหาย และรัฐเองยังต้องใช้งบประมาณในการเยียวยาผู้เสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าวด้วย หน่วยงานของรัฐและผู้มีหน้าที่ซึ่งจำเป็นต้องตระหนักและใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการตรวจตราดูแลความปลอดภัยแก่ผู้ใช้ทางทั้งในส่วนของถนนและต้นไม้ริมทางในเขตทางหลวงด้วย ทั้งนี้ เพราะหากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมิใช่เหตุอันจะให้ผลพิบัติไม่สามารถป้องกันได้ อันจะถือเป็นเหตุสุดวิสัยหน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดไม่ละเลยต่อหน้าที่ที่ตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ และหลักความรับผิดชอบที่จะต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่งมีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

๙.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการวางท่อระบายน้ำของเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๐/๒๕๖๓)

แม้การวางท่อระบายน้ำของเทศบาลจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นก็ตาม แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระเกินสมควรแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินในการได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำกัดเซาะที่ดินและผนังกันน้ำจากการวางท่อดังกล่าว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักความได้สัดส่วน

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลตำบลปากน้ำฉวาง (องค์การบริหารส่วนตำบลฉวาง เดิม)

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีตำบลปากน้ำฉวาง (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลฉวาง เดิม)

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๖๑๐ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๗ ตำบลฉวาง อำเภอดงหลวง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยทางด้านทิศตะวันตกของที่ดินติดกับคลองข้าง ต่อมา ผู้ใหญ่บ้านในขณะนั้นร่วมกับชาวบ้านได้ทำถนนและสะพานข้ามคลอง เพราะในช่วงน้ำหลากน้ำจะไหลจากทิศเหนือลงไปทางทิศใต้ และในช่วงน้ำลดน้ำจะไหลย้อนกลับจากทิศใต้ไปยังทิศเหนือโดยบางปีน้ำมีปริมาณน้อยทำให้ชาวบ้านขาดน้ำในการทำนา จึงได้มีการก่อสร้างสะพานและฝายกันน้ำดังกล่าวโดยในสวนหูข้างของคอสะพานรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนประมาณ ๑ ถึง ๒ เมตร ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบลปากน้ำฉวาง (องค์การบริหารส่วนตำบลฉวาง เดิม)) ได้วางท่อคอนกรีตจำนวน ๒ ท่อ โดยได้ขุดต่ำกว่าระดับ และต่ำกว่าผนังกันน้ำที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไว้เดิม รวมทั้งได้นำดินที่ขุดดังกล่าวไปถมไว้บริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดี และทับถมโคนต้นยางพารา ซึ่งเกือบทำให้ต้นยางพาราของผู้ฟ้องคดีตาย อีกทั้งทำให้ผนังกันน้ำบางส่วนและทำน้ำซึ่งเป็นดินบริเวณผนังกันน้ำถูกทำลายเสียหาย และยังไปกว่านั้นเมื่อเกิดน้ำท่วมหรือช่วงฤดูน้ำหลากน้ำก็จะไหลออกจากท่อระบายน้ำดังกล่าวด้วยความแรงและเชี่ยวมากกว่าเดิม ทำให้น้ำกัดเซาะที่ดิน

และพนัก้าน้ำด้านล่างของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบลปากน้ำฉวาง (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลฉวาง เดิม)) เอาท่อคอนกรีตที่ฝังไว้ใหม่ออก แล้วนำไปฝังไว้ทางด้านทิศ ตะวันตกของคอกสะพาน เนื่องจากที่ดินตรงบริเวณดังกล่าวตรงกับแนวลำคลองมากกว่าเพราะเป็นแนวลำคลองเดิม และที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินว่างเปล่าซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ร้องเรียนถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้ติดตามทวงถามการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน ของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาโดยตลอด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็บ่ายเบี่ยงตลอดมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการขุดท่อคอนกรีตที่ฝังอยู่หน้าแปลงที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีออกไป และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดทำทำน้ำ พนัก้าน้ำ และที่ดินของผู้ฟ้องคดี ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วางท่อระบายน้ำจำนวน ๒ ท่อ บริเวณคอกสะพานซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีในระดับที่ต่ำกว่าระดับของฝายน้ำล้นจึงทำให้น้ำไหลไปทาง ท่อระบายน้ำดังกล่าว โดยไม่ไหลผ่านฝายน้ำล้น น้ำจึงพุ่งไปทางที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อไหลลงท่อระบายน้ำ ซึ่งส่งผลให้เกิดการกัดเซาะที่ดินและพนัก้าน้ำของผู้ฟ้องคดีเสียหาย และเมื่อพิจารณาแนวลำคลองข้าง สาธารณประโยชน์แล้วจะเห็นได้ว่า บริเวณคอกสะพานด้านทิศตะวันตกซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ และเป็นแนวตรงกับแนวลำคลองข้าง มีพื้นที่เพียงพอที่จะก่อสร้างท่อระบายน้ำได้ หากก่อสร้างท่อระบายน้ำ บริเวณดังกล่าว น้ำจะไหลพุ่งตรงไปตามแนวลำคลองข้างและสามารถระบายน้ำได้มีประสิทธิภาพดีกว่า การก่อสร้างบริเวณคอกสะพานหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่เยื้องไปทางทิศตะวันออกของแนวลำคลองข้าง และจะไม่ทำให้ที่ดินและพนัก้าน้ำของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้จะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ก่อให้เกิดการละเมิดสมควรต่อผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิด ความเดือดร้อนและเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๗} ซึ่งแม้ต่อมาภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ทุบแผงกั้นของฝายกั้นน้ำล้นออก ทำให้น้ำสามารถไหลผ่านฝายกั้น น้ำล้นได้สะดวกขึ้นก็ตาม แต่เมื่อน้ำส่วนหนึ่งยังคงไหลผ่านท่อระบายน้ำทั้งสองท่อที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าแผงกั้น ฝายน้ำล้น และแม้ความแรงของน้ำอาจจะลดลง แต่น้ำก็ยังคงไหลพุ่งเข้าหาที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่เช่นเดิม การทุบแผงฝายกั้นน้ำล้นจึงมิใช่การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีให้หมดสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังคงมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ความเดือดร้อนหรือเสียหาย ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวหมดสิ้นไป เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิด ต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๓๘} เมื่อความเสียหายดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ

^{๓๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^{๓๘} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติ หน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว โดยการรื้อถอนท่อระบายน้ำคอนกรีตจำนวน ๒ ท่อ ออกจากบริเวณ คอสะพานหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือดำเนินการโดยวิธีอื่นใดที่ทำให้น้ำไม่ไหลพุ่งไปสู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดี จนทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสียหาย และดำเนินการปรับปรุงที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่เสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการวางท่อระบายน้ำ ของเทศบาลว่าแม้จะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนก็ตาม แต่ต้องไม่ก่อให้เกิด ภาระเกินสมควรแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินในการได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำกัดเซาะที่ดินและผนังกันน้ำ จากการวางท่อระบายน้ำดังกล่าว โดยการวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการนี้ศาลได้ใช้หลักความได้สัดส่วน ในการวินิจฉัยหลักความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) หลักความเหมาะสม (๒) หลักความจำเป็น และ (๓) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ซึ่งหลักความได้สัดส่วนมิได้มีความหมายว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล โดยอ้าง ประโยชน์สาธารณะเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่เพียงด้านเดียว ในทางตรงกันข้าม หลักกฎหมายนี้กลับเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้น กับปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยวิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้จะต้องเกิดผลกระทบหรือความเสียหาย กับปัจเจกบุคคลน้อยที่สุด ถ้ายังมีวิธีการหรือมาตรการอื่นๆ ที่จะเกิดความเสียหายหรือผลกระทบ กับปัจเจกบุคคลน้อยกว่า ถือว่าวิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้นั้นขัดต่อหลักความได้สัดส่วน โดยสอดคล้องกับ ในคดีนี้ที่ศาลวินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวของเทศบาลตำบลปากน้ำฉวาง โดยนายกเทศมนตรีตำบล ปากน้ำฉวางในการก่อสร้างท่อระบายน้ำบริเวณคอสะพานซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีในระดับที่ต่ำกว่า ระดับของฝายน้ำล้นจึงทำให้น้ำไหลไปทางท่อระบายน้ำดังกล่าว โดยไม่ไหลผ่านฝายน้ำล้น น้ำจึงพุ่งไปทางที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีเพื่อไหลลงท่อระบายน้ำ ซึ่งส่งผลให้เกิดการกัดเซาะที่ดินและผนังกันน้ำของผู้ฟ้องคดีเสียหาย และเมื่อพิจารณาแนวคำคลองข้างสาธารณประโยชน์แล้วจะเห็นได้ว่า บริเวณคอสะพานด้านทิศตะวันตก ซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ และเป็นแนวตรงกับแนวคำคลองข้าง มีพื้นที่เพียงพอที่จะก่อสร้างท่อระบายน้ำได้ หากก่อสร้างท่อระบายน้ำบริเวณดังกล่าว น้ำจะไหลพุ่งตรงไปตามแนวคำคลองข้างและสามารถระบายน้ำ ได้มีประสิทธิภาพดีกว่าการก่อสร้างบริเวณคอสะพานหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันอยู่เอียงไปทางทิศตะวันออก ของแนวคำคลองข้าง และจะไม่ทำให้ที่ดินและผนังกันน้ำของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นการกระทำ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น แม้จะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ก่อให้เกิดภาระเกินสมควรต่อผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิด ความเดือดร้อนและเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งการที่จะปฏิบัติราชการภายใต้การบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีได้นั้น จะต้องพิจารณาว่ามาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายนั้น มาตรการหรือวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือก่อให้เกิดภาระ แก่ประชาชนน้อยที่สุดหรือไม่ และหากดำเนินการตามมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวไปแล้วจะก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ส่วนรวมมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ราษฎรและสังคมโดยส่วนรวม เมื่อการวางท่อระบายน้ำสามารถก่อสร้างในบริเวณอื่นและสามารถระบายน้ำได้มีประสิทธิภาพดีกว่า การก่อสร้างบริเวณคอสะพานหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมชาติของเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ในการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียไม่ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานตามอำเภอใจ

๙.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีเบิกจ่ายเงินโดยไม่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓) **เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงินและการอนุมัติเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีหน้าที่ต้องตรวจสอบการเบิกจ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และต้องใช้ความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ**

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๗ (๑๘))

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๕)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ (ข้อ ๖๗)

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๕๘๙ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ เรื่องหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี ได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงินโครงการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัดจันทบุรี “กิจกรรมส่งนักกีฬาเข้าแข่งขันฟุตบอลอาชีพ ไทยแลนด์ลีก ดิวิชั่น ๑ ฤดูกาล ๒๐๐๙” จำนวน ๒ ฎีกา เป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกซ้อมและแข่งขันฟุตบอลเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัดจันทบุรี รวมเป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๒๘๐ บาท ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ ตรวจสอบพบว่าโครงการดังกล่าวมีการเบิกจ่ายเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี เป็นเงินจำนวน ๓๐,๓๒๐ บาท ภายใน ๔๕ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับคำสั่ง ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งให้ชดใช้เงินและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ยกอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลของโครงการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัดจันทบุรี “กิจกรรมส่งนักกีฬาเข้าแข่งขันฟุตบอลอาชีพ ไทยแลนด์ลีก ดิวิชั่น ๑ ฤดูกาล ๒๐๐๙” แล้วพบว่า โครงการดังกล่าว

รวม ๒ ฎีกา เป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๒๘๐ บาท ว่าได้ตรวจเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องแล้ว พฤติการณ์ การกระทำดังกล่าว จึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจันทบุรีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๔๖} ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรีตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๔๗} ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^{๔๘} แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกระทำ ทุจริตต่อหน้าที่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ เฉพาะ ในฎีกาที่ตนเองได้ตรวจสอบในอัตราร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายจำนวน ๑๒๑,๒๘๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓๐,๓๒๐ บาท จึงยังไม่สอดคล้องกับระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๕ ของความเสียหายจำนวนเงิน ๑๒๑,๒๘๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๘,๑๗๒ บาท นั้น เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ เฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๑๘,๑๗๒ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงินและการอนุมัติเบิกจ่ายเงินงบประมาณว่ามีหน้าที่ต้องตรวจสอบ การเบิกจ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และต้องใช้ความระมัดระวัง และความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายของ ทางราชการ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลของโครงการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัดดังกล่าว แล้วพบว่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมกีฬาที่สโมสรฟุตบอล เข้าร่วมการแข่งขันฟุตบอลอาชีพไทยแลนด์ ดิวิชั่น ๑ ลีก ๒๐๐๙ โดยการแข่งขันฟุตบอลตามโครงการดังกล่าว มีการเก็บเงินค่าผ่านประตูจากผู้เข้าชมการแข่งขัน นัดเหย้าโดยสโมสรฟุตบอลเป็นผู้จัดเก็บ จึงถือเป็นโครงการที่มีการจัดหารายได้ในลักษณะองค์กรเอกชน ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภายในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และรับฟังไม่ได้ว่า เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งบริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ

^{๔๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^{๔๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือไม่ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับตามบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^{๔๘} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงาน ของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คือ (๑) เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่ดินนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่ กิจการกรมที่รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่ดินนิติบุคคลของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย (๒) จะต้องเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น การเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกซ้อมและการแข่งขันฟุตบอลอาชีพให้กับสโมสรฟุตบอลตามโครงการดังกล่าว จึงเป็นการเบิกจ่ายเงินให้แก่องค์กรเอกชนโดยไม่มีระเบียบกฎหมายของทางราชการให้เบิกจ่ายได้ อีกทั้งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาตรา ๑๗ (๑๘) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่อาจอ้างได้ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความเชื่อโดยสุจริตโดยไม่ทราบว่าการโครงการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังรอบคอบและตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่งโดยมีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ด้วย และหลักความรับผิดชอบที่เจ้าหน้าที่ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่งโดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่

๙.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๙/๒๕๖๓)
อำนาจในการดำเนินการสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนได้นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิษณุโลก

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลบ้านใหม่ ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิษณุโลก) ให้เป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านใหม่ เพื่อจัดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านใหม่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านใหม่ และแต่งตั้งให้นาย ว. ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านใหม่ และแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ขดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕^{๔๕} และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจเกิดความเสียหายแก่การจัดการเลือกตั้งหรืออาจทำให้การเลือกตั้งดังกล่าวไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจมีคำสั่งให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุติการกระทำความผิดดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ ตามมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๔๖} และเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ไม่ใช่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมไม่มีอำนาจในการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้ง

^{๔๕} พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง เมื่อมีกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง หรือการมอบหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

^{๔๖} พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๐๗ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๐๖ เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการไปในทางที่อาจเกิดความเสียหายแก่การจัดการเลือกตั้ง หรืออาจทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำตักเตือนที่ได้ให้ไว้ ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีจำเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายอาจมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุติหรือระงับการกระทำดังกล่าวไว้ชั่วคราวได้

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าวหรือเมื่อเหตุตามวรรคหนึ่งปรากฏแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากหน้าที่ ความรับผิดชอบและแต่งตั้งบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทน

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งมอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งและอำนวยความสะดวกแก่บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้ง และให้บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าการเลือกตั้งจะเสร็จสิ้น

ประจำเทศบาลตำบลบ้านใหม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านใหม่และแต่งตั้งให้นาย ว. ทำหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำไปโดยปราศจากอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๔๗} เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ย่อมต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งเป็นอย่างดี ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีลักษณะเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องมีการตีความหรือมีความสลับซับซ้อนอันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สับสนในอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ กรณีจึงไม่อาจฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหน้าที่โดยสุจริต เมื่อการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๔๘} ด้วยเหตุผลดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนได้นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ หาใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่ อนึ่ง เจื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครองมีลักษณะสำคัญสองประการคือ ประการที่หนึ่ง จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องต่างๆ ต้องมีความดำรงอยู่ในทางกฎหมายในเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครองและทำการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากขาดลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสองประการนี้แล้วหากเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองไปเช่นนี้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญในการที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิต่อผู้ใด เจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจตามกฎหมายด้วย มิฉะนั้นแล้วหากมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายก็จะเป็นการกระทำละเมิด ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังเช่นในคดีนี้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรมในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดมิใช่กระทำ

^{๔๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^{๔๘} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ตามอำเภอใจ และหลักความรับผิดชอบโดยต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่งมีความรับผิดชอบ ต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงที

๙.๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี ของลูกจ้างชั่วคราว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๕/๒๕๖๓)

เมื่อมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ห้ามมิให้ส่วนราชการใช้ลูกจ้างชั่วคราว ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี เว้นแต่กรณีที่ส่วนราชการมีข้าราชการหรือลูกจ้างประจำปฏิบัติหน้าที่ ด้านการเงินและบัญชีไม่เพียงพอ อันแสดงให้เห็นว่า ภาระงานดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงที่ผู้ปฏิบัติงาน อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานได้ ดังนั้น การมอบหมายงานด้านการเงินและบัญชีให้ลูกจ้าง ชั่วคราวปฏิบัตินั้นย่อมทำได้ แต่ผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว อย่างเคร่งครัดเป็นพิเศษด้วย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง สังกัด กองคลัง สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนาย ว. ผู้ได้บังคับบัญชา ได้จัดทำและปลอมแปลงมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามส่งจ่ายเช็ค และลงนามรับเงินในใบสำคัญรับเงิน โดยไม่นำส่ง เป็นเงินของทางราชการ เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้รับความเสียหาย เป็นเงินจำนวน ๔,๑๖๔,๙๕๕.๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์แล้วมีคำสั่งยืน ตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลภาพรวมของกองคลังและพัสดุในทุกด้าน และหน้าที่ในการกำกับดูแลตรวจสอบ การปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานย่อยภายในกองคลัง ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่ต้องกำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานผู้ได้บังคับบัญชาทุกรายในกองคลังให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มอบหมายภาระงานให้นาย ว. ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว ทำหน้าที่รับเช็ค เงินสด เงินอุดหนุนสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นพร้อมนำส่งและฝากธนาคาร และให้มีหน้าที่เก็บรักษาต้นข้าวเช็ค สมุดเช็ค เก็บรักษาสมุดบัญชีเงินฝากธนาคาร สมุดใบสำคัญรับเงิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมต้องทราบเป็นอย่างดีแล้วว่า การดูแล เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวอันเป็นเอกสารหลักฐานสำคัญเกี่ยวกับการเงินโดยเป็นภาระงานที่มีความเสี่ยงสูง ที่ผู้ปฏิบัติงานอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานได้ นั้น เป็นการมอบหมายงานมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืน ไม่ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ที่ห้ามมิให้ส่วนราชการใช้ลูกจ้างชั่วคราว ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี เว้นแต่กรณีที่ส่วนราชการมีข้าราชการหรือลูกจ้างประจำปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงิน และบัญชีไม่เพียงพอ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มอบหมายงานดังกล่าวจึงมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของนาย ว. อย่างเคร่งครัดเป็นพิเศษ ประกอบกับนาย ว. ได้กระทำการทุจริตเป็นเวลากว่า ๒ ปี จนพ้นจากตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างไปแล้วจึงมีการตรวจสอบพบการทุจริต นั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการกองคลังซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล เงินงบประมาณของหน่วยงานและมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกองคลัง ซึ่งตามภาวะวิสัย

ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี ย่อมจะต้องใช้ความระมัดระวังในการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด จนเปิดโอกาสให้นาย ว. กระทำการทุจริตยกยอกเงิน หากผู้ฟ้องคดีและผู้บังคับบัญชาชั้นต้นในฐานะหัวหน้างานงบประมาณได้ปฏิบัติงานโดยใช้ความระมัดระวัง และความละเอียดรอบคอบในการควบคุมตรวจสอบการทำงานที่ของนาย ว. อย่างเคร่งครัดตามระบบบัญชีมาตรฐาน แล้ว ย่อมไม่เป็นการยากที่จะตรวจสอบพบการกระทำทุจริตหรือป้องกันการกระทำผิดของนาย ว. ได้ ดังนั้น การที่ นาย ว. สามารถกระทำการทุจริตต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาถึง ๒ ปี และก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนที่สูงมาก จึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกรณีดังกล่าว รวมถึง บกพร่องในการกำกับดูแลผู้ได้บังคับบัญชาด้วย จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการปฏิบัติหน้าที่ละเลยไม่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้นาย ว. กระทำการทุจริตได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

การเงินและบัญชีของลูกจ้างชั่วคราวในประการที่สำคัญ คือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ได้ห้ามมิให้ส่วนราชการใช้ลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี เว้นแต่กรณีในส่วน ราชการมีข้าราชการหรือลูกจ้างประจำปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงินและบัญชีไม่เพียงพอ กรณีเห็นได้ว่าภาระงาน ดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงที่ผู้ปฏิบัติงานอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานได้ การมอบหมายงานจึงต้อง พิจารณาตามความเชี่ยวชาญ และความเหมาะสมในแต่ละตำแหน่งด้วย แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้ระบบงาน ยังดำเนินต่อไปได้ และเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง ก็มีข้อยกเว้นในการมอบหมาย งานดังกล่าวได้ แต่ก็ต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ หากผู้บังคับบัญชามอบหมายงานด้านการเงินและบัญชี ให้ลูกจ้างชั่วคราว ผู้บังคับบัญชาต้องมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของลูกจ้างชั่วคราว อย่างเคร่งครัดเป็นพิเศษ โดยต้องใช้ความระมัดระวังอย่างมาก เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดและไม่ให้เกิด การทุจริตขึ้นอย่างคดีนี้เกิดขึ้นอีก

๙.๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้ขาดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการอนุมัติ จัดซื้อผ้าห่มเพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๒๐๗/๒๕๖๓)

เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ปฏิบัติหน้าที่อนุมัติจัดซื้อผ้าห่ม เพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาว นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ได้บังคับบัญชาขอที่จะทำการโต้แย้งคัดค้าน ไว้ก่อนมีการออกคำสั่งดังกล่าว และถือเป็นการโต้แย้งคัดค้านแทนผู้ได้บังคับบัญชาคนอื่นที่ต้องปฏิบัติตาม คำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วย ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันตามคำสั่งเดิมซึ่งผู้อยู่ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าวขึ้น ย่อมไม่อาจถือได้ว่า ผู้ได้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ที่จะเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานแต่อย่างใด

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กระทรวงการคลัง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีเมืองอุตรดิตถ์

ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์
และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ (ข้อ ๖)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๙ จังหวัดลำปาง ได้ตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ กรณีจัดซื้อผ้าห่มเพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาวในเขตเทศบาล โดยวิธีพิเศษ รวม ๒ ครั้ง เป็นค่าซื้อผ้าห่มรวมจำนวน ๑๓,๕๐๐ ผืน เป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๑๓๓,๐๐๐ บาท โดยไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานจำนวนผู้ประสบภัยหนาวที่ได้รับ ความเดือดร้อนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ แต่เป็นการจัดซื้อเพื่อแจกจ่ายทุกครัวเรือน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติ ตามแนวปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๔๓๔๘ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์) มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์) เพื่อรายงานความเสียหายและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดรายงาน ผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นชอบ ตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว ให้นาย พ. รองนายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ รับผิดชอบในความเสียหาย เติมจำนวนความเสียหายเป็นเงิน ๑,๕๔๔,๗๖๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ ให้นาย พ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ เป็นเงินจำนวน ๑,๕๔๔,๗๖๖ บาท และรายงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ และหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ กำหนดสัดส่วน ความรับผิดชอบและเพิ่มเติมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องรับผิดชอบใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ อ้างว่าผู้ฟ้องคดีตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้เข้าร่วมในการประชุมผู้บริหารของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์เพื่อพิจารณาช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ และลงชื่อผ่านเรื่องเพื่อขออนุมัติจัดซื้อผ้าห่มต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีได้ทักท้วงว่ากรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยระเบียบ พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้รับความเสียหาย จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ในอัตราร้อยละ ๕ ของค่าเสียหายจำนวน ๑,๕๔๔,๗๖๖ บาท เป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๘๓.๓๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลเมือง อุดรดิตถ์เป็นเงินจำนวน๗๗,๒๘๓.๓๐บาท และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองสูงสุด **วินิจฉัยว่า** นาย พ.รองนายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ รักษาการแทนนายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ เป็นประธานในที่ประชุมพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการ ของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์รวมถึงเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ และมีหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ แจ้งให้ที่ประชุมทราบแล้วว่า คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์มีนโยบายที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยหนาวด้วยการแจกผ้าห่ม โดยนาย ก. รองนายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ มีได้โต้แย้งคัดค้านว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่นโยบายของคณะผู้บริหารเทศบาล เมืองอุดรดิตถ์ และยังให้การสนับสนุนที่จะแจกจ่ายผ้าห่มแก่ประชาชนทุกครัวเรือน แม้ว่านาง พ.

รองปลัดเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ รักษาการผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคมได้รายงานผลการสำรวจรายชื่อผู้ประสบภัยหนาวที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ จำนวน ๒,๖๐๐ คน และเสนอขออนุมัติจัดซื้อผ้าห่ม ๒,๖๐๐ ผืน รวมทั้งนาย ส. ปลัดเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จะแจ้งแนวทางการให้ความช่วยเหลือกรณีดังกล่าวว่าจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ กล่าวคือควรจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เท่านั้น ไม่สามารถแจกจ่ายให้แก่ทุกคนได้ทั้งหมดเป็นเรื่องการสังคมสงเคราะห์ควรแจกจ่ายให้แก่ผู้ด้อยโอกาสจริงๆ ซึ่งเห็นว่า นาย พ. และนาย ก. ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้รับทราบหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือตามความในข้อ ๒ ของหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๔๓๔๘ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ และถือว่าการที่นาย ส. ปลัดเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี พนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลได้ทำการโต้แย้งคัดค้านกรณีที่คณะผู้บริหารมีนโยบายที่จะแจกผ้าห่มให้แก่ประชาชนทุกครัวเรือนว่าเป็นการไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เป็นการทักท้วงแทนผู้ฟ้องคดี และพนักงานเทศบาลผู้ได้บังคับบัญชาของนาย ส. แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีจะทักท้วงอีกย่อมไม่เกิดผลกับกรณีนี้ เนื่องจากในที่ประชุมมีการเสนอความคิดเห็นออกเป็นสองฝ่ายแล้ว ได้แก่ ฝ่ายของนาย ก. ซึ่งอยู่ในคณะผู้บริหารที่เสนอให้จัดซื้อผ้าห่มแจกจ่ายแก่ทุกครัวเรือน และฝ่ายของนาย ส. ปลัดเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ ซึ่งรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำที่เสนอให้แจกจ่ายแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เท่านั้น การที่นาย พ. รองนายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ ประธานที่ประชุมและในฐานะรักษาราชการแทนนายกเทศมนตรีรับทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวตามที่นาย ส. ทักท้วง ถือว่าเป็นการเพียงพอและบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๖ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔^{๔๔} ที่กำหนดให้ในกรณีที่พนักงานเทศบาลเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือไม่เป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการให้เสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันตามคำสั่งเดิมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม การที่นาย พ. ส่งในที่ประชุมว่า ตนในฐานะคณะผู้บริหาร ขอให้ดำเนินการแจกจ่ายผ้าห่มแก่ทุกครัวเรือน จึงให้จัดซื้อผ้าห่มทั้งหมด ๑๓,๕๐๐ ผืน ราคาผืนละไม่เกิน ๑๖๐ บาท จึงเป็นการสั่งราชการในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีลงชื่อผ่านความเห็นชอบให้ดำเนินการจัดซื้อผ้าห่มตามโครงการที่นาย พ. สั่งราชการจำนวน ๒ ครั้ง เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งโดยทราบข้อมูลครบถ้วนแล้ว ไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๔๕} คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์เป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๓๘.๓๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๔๔} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดอุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔

ข้อ ๖ พนักงานเทศบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

^{๔๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรณีเห็นว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นนี้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาชอบที่จะทำการโต้แย้งคัดค้านไว้ก่อนมีการออกคำสั่งดังกล่าว โดยถือเป็นการโต้แย้งคัดค้านแทนผู้ใต้บังคับบัญชาคนอื่นที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วย ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันตามคำสั่งเดิมซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าวขึ้น ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่จะต้องมีการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้อย่างเคร่งครัด หลักคุณธรรมคือต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม หลักความโปร่งใสคือความสามารถตรวจสอบถึงการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ และหลักความรับผิดชอบโดยมีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่หากมีเหตุในการละเมิดเกิดขึ้น

๙.๗ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนยื่นฟ้องคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓)

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวและองค์การบริหารส่วนตำบลสมสะอาดเป็นหน่วยงานของรัฐได้มีข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บหรือรับชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย อันเป็นข้อพิพาทตามข้อ ๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้น ก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวจะนำคดีมาฟ้องจึงต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อันเป็นขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีกฎหมายกำหนดไว้ในกรณีการดำเนินคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาว

องค์การบริหารส่วนตำบลสมสะอาด

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๓ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคสอง)

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๘))

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑ (ข้อ ๓ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาว) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ตำบลบัวขาว อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีการปักป้ายแสดงแนวเขตระหว่างตำบลบัวขาวกับตำบลสมสะอาดไม่ถูกต้องตามแนวเขตที่แท้จริง ทำให้ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปเกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการยื่นชำระภาษีหรือจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้ายไม่ถูกต้อง ทำให้ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลสมสะอาด) จัดเก็บภาษี

กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับเป็นเงินภาษี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ^{๕๑} และระเบียบบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๘) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^{๕๒} เป็นการที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายออกระเบียบดังกล่าวเพื่อวางระเบียบปฏิบัติราชการในกรณีมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ระเบียบดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐได้มีข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บหรือรับชำระภาษีโรงเรียนและที่ดิน และภาษีป้ายของห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. อันเป็นข้อพิพาท ตามข้อ ๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑^{๕๓} ผู้ฟ้องคดีจึงต้องแจ้งข้อเรียกร้องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง โดยระบุให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้อง และหากผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีต้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

^{๕๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๒} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องมีการดำเนินคดีเกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามข้อ ๑๑^{๕๔} และข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^{๕๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อันเป็นขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีกฎหมายกำหนดไว้ในการดำเนินการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนยื่นฟ้องคดี ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนยื่นฟ้องคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในประการที่สำคัญ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นการที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายออกระเบียบดังกล่าวเพื่อวางระเบียบปฏิบัติราชการในกรณีมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนขึ้นมา ก็ต้องมีการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว โดยการแจ้งข้อเรียกร้องไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง โดยระบุให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้อง และหากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องต้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปตามข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อันเป็นขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีกฎหมายกำหนดไว้ในการดำเนินการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ อันเป็นเงื่อนไขของการฟ้องคดีปกครอง ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนยื่นฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อระเบียบดังกล่าวเป็นไปเพื่อวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวตั้งแต่แรก ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชนไม่ต้องเสียเวลาในการดำเนินคดีอย่างคดีนี้ เมื่อศาลสั่งไม่รับฟ้อง ผู้ฟ้องคดีก็ต้องย้อนไปดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวใหม่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการฟ้องคดี อันสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในหลักนิติธรรมที่หน่วยงานต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามลำดับขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

^{๕๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อ ๑๑ เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแจ้งข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งสิทธิไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง โดยระบุให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้องหากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเห็นว่ามีความเสียหายที่ตนต้องรับผิดชอบและไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรือชำระค่าเสียหายให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

^{๕๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ข้อพิพาทตามข้อ ๑๑ ไม่อาจยุติได้ภายในเวลาอันสมควรเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปหนังสือเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ลงนามโดยบุคคลผู้มีอำนาจกระทำ

๑๐. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทวินัย

๑๐.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓)

การที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณไม่ให้ความร่วมมือในการบริหารงานของท้องถิ่น ทำให้เงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลตกเป็นเงินสะสมมากถึง ๔๑ ล้านบาท ถือเป็นกรไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อันเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๕๐/๑)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ (ข้อ ๘ และข้อ ๓๓)

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕ (ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล) ระดับ ๗ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง) มีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ ขั้น เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้างแต่มีความขัดแย้งกับผู้บริหารไม่ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษา และร่วมมือกับผู้บริหารในการทำงานตามหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วง มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามนโยบายและแผนงาน ที่กำหนดไว้ ทำให้มีโครงการที่ไม่ได้ดำเนินการจนมีงบประมาณตกเป็นเงินสะสม โดยมียอดเงินสะสมเป็นเงิน ๔๑,๑๐๖,๖๖๓.๘๕ บาท ทำให้ประชาชนในพื้นที่เสียโอกาสที่จะได้รับการพัฒนา ในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง เป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี) ยังมิได้ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีความขัดแย้งกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง ไม่ให้ความร่วมมือกับผู้บริหารในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้างจริง เมื่อพิจารณาจากสถานะของผู้ฟ้องคดีในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้างรองจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้างให้เป็นไปตามนโยบายและยังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมาย ตามมาตรา ๖๐/๑ แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๕๖} และในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำ

^{๕๖} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๐/๑ ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

งบประมาณและที่เกี่ยวกับการงบประมาณ กับปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน กับคณะผู้บริหารท้องถิ่น ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘^{๕๗} และข้อ ๓๓^{๕๘} ของระเบียบเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ให้ความร่วมมือ ในการบริหารงานของท้องถิ่น พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อให้การดำเนินการ ตามโครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านข้างเกิดความล่าช้า เห็นได้จากการที่เงินงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านข้างตกเป็นเงินสะสม ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มากถึง ๔๑,๑๐๖,๖๖๓.๘๕ บาท จึงเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา ๖๐/๑ แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ เป็นการไม่ปฏิบัติ ตามข้อ ๘ และข้อ ๓๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไป ตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล ตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหาร งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประการที่สำคัญ คือ เจ้าหน้าที่งบประมาณตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นผู้ที่มีอำนาจ หน้าที่จัดทำงบประมาณและที่เกี่ยวกับการงบประมาณท้องถิ่น รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน กับคณะผู้บริหารท้องถิ่นในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ และข้อ ๓๓ ของระเบียบดังกล่าว โดยต้องบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร

^{๕๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๘ ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เรียกให้หน่วยงานต่างๆ เสนอประมาณการรายรับ และรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียด ที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

(๒) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ

(๓) สั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแล เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณ และรวบรวมเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

^{๕๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๓๓ ให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงิน นอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้ช่วยเหลือ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) ควบคุมการรับ และการเบิกจ่ายเงิน

(๒) ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และหนี้

(๓) ตรวจเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่อหนี้ผูกพัน

กิจการบ้านเมืองที่ดีในเรื่อง หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล และหลักการตอบสนอง กล่าวโดยรวมคือ ต้องบริหารงบประมาณอย่างคุ้มค่า ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่ได้มีการวางเป้าหมายไว้ โดยต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

๑๑ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทเวนคืน

๑๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๖๘/๒๕๖๓)

กรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งแปลงทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อีกต่อไป และต้องไปหาที่ดินแปลงอื่นที่มีสภาพใกล้เคียงกันเพื่อใช้ประโยชน์เช่นเดิม ถือได้ว่าได้รับความเสียหายอย่างมากจากการเวนคืน การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติให้ยืนตามราคาที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด แม้ราคาค่าทดแทนจะสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่ยังไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น ต้องกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นจึงจะชอบด้วยกฎหมายเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมชลประทาน

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตัวบทกฎหมาย : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๔))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๓๙๒๑ ตำบลทับใต้ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ ๒ ไร่ ต่อมา ได้มี พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหนองพลับ และตำบลทับใต้ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยมงคล ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกาทั้งแปลง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) มีมติกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๒๕๐ บาท หรือไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ไม่เป็นธรรม จึงได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยยืนตามเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมชลประทาน ที่ ๒) จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในด้านเกษตรกรรม แม่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะเป็นที่ดินที่ไม่ติดถนน ขยาย หรือทางก็ตาม แต่เมื่อดินดังกล่าวถูกเวนคืนทั้งแปลงผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมเช่นเดิม ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างมากจากการเวนคืน การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตารางวาละ ๒๕๐ บาท หรือไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีมติให้ยืนราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด แม้ราคาค่าทดแทนจะสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่ยังไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๕๙} และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐^{๖๐} การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนที่ดินทั้งแปลงและได้รับความเสียหาย จึงกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๔๐ ของราคาค่าทดแทนที่ได้รับโดยเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๕๐ บาท หรือไร่ละ ๑๔๐,๐๐๐ บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนทั้งแปลงเนื้อที่ ๒ ไร่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๘๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้วเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก ๘๐,๐๐๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งแปลงทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อีกต่อไปนั้น ถือได้ว่าได้รับความเสียหายอย่างมากจากการเวนคืน แม้ราคาค่าทดแทนจะสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่ยังไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น ต้องกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดิน โดยในการได้รับค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินที่เป็นธรรมถือเป็นสิทธิของประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนจึงมิใช่การกำหนดตามอำเภอใจแต่จะต้องคำนึงถึงเกณฑ์การพิจารณาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย ในกรณีที่จะต้องมีการตีความบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นมากที่สุด ฝ่ายปกครองควรต้องพิจารณาเนื้อความตามบทบัญญัติประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมิใช่กระทำตามอำเภอใจเพื่อใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง และเป็นธรรม

๑๑.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามราคาประเมินทุนทรัพย์ขณะที่มีการจ่ายค่าทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖๔/๒๕๖๓)

การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องพิจารณาตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้ในขณะที่ได้มีการจ่ายค่าทดแทนมิใช่กำหนดราคาในขณะที่กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมทางหลวง

^{๕๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๒ วรรคสอง การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

^{๖๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

๑) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

๑) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : อธิบดีกรมทางหลวง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

ตัวบทกฎหมาย : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๙ วรรคสอง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวน ๒๒ แปลง ในท้องที่ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และเป็นเจ้าของกิจการโรงงานน้ำแข็ง ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการตรา พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๒ สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ (โคกกลอย) – ต่อเขตเทศบาลเมืองภูเก็ตควบคุมรวมทางเลี่ยงเมืองภูเก็ต ตอนบ้านสะปำ – บ้านเกาะแก้ว พ.ศ. ๒๕๔๗ ทำให้ที่ดินร้อยละ ๓๕.๕๙ ของผู้ฟ้องคดีตกอยู่ภายใต้บังคับการเวนคืนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมทางหลวง) กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้เป็นเงินจำนวน เฉลี่ยราคาไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ค่าทดแทนดังกล่าวมิได้คำนึงถึงราคาซื้อขายในท้องตลาดหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีตามหลักการเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สำหรับคดีนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน มีมติกำหนดค่าทดแทนที่ดินทั้ง ๒๒ แปลง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ – พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมทางหลวง) มิได้ดำเนินการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในทันที โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำบันทึกข้อตกลงราคาค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ และมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งในขณะนั้นได้มีการประกาศใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว และปรากฏว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – พ.ศ. ๒๕๕๔ เพิ่มขึ้นมาก โดยที่ดินในโซนที่ ๒ ที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่เพิ่มขึ้น เป็นไร่ละ ๔,๐๔๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เดิม ในอัตราตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐^{๖๑} และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐^{๖๒} ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพราะผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำเงินค่าทดแทนตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เดิม ไปหาซื้อที่ดินแปลงใหม่ที่มีสภาพทำเลที่ตั้งเช่นเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนได้ เนื่องจากราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น

^{๖๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๙ วรรคสอง การกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

^{๖๒} พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอย่างในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ประกาศใช้ใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – พ.ศ. ๒๕๕๔

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ขณะที่มีการจ่ายค่าทดแทน ในประการที่สำคัญ คือ เมื่อปัจจัยที่สำคัญในการพิจารณาค่าทดแทนที่ดินประการหนึ่ง คือ อัตราราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยเจ้าหน้าที่และหน่วยงานจะต้องพิจารณาถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในขณะที่มีการจ่ายค่าทดแทนจริงเป็นสำคัญ ไม่ใช่ในขณะที่มีการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนจะได้นำเงินค่าทดแทนนั้น ไปหาซื้อที่ดินแปลงใหม่ที่มีสภาพทำเลที่ตั้งเช่นเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ อย่างในคดีนี้ หลังจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดราคาค่าทดแทนแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนทันที แต่ในขณะที่มีการจ่ายเงินนั้นได้มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ขึ้นมาใหม่ อันมีอัตราเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก จึงต้องมีการจ่ายค่าทดแทนตามอัตราราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องตามกฎหมาย และเป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนที่ดินมากที่สุด อันเป็นการสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหลักนิติธรรมที่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานต้องใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสีย

๑๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทสัญญาทางปกครอง

๑๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคา ให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบ เพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐/๒๕๖๓)

แม้ตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบก่อนวันเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นระยะเวลาเท่าใดก็ตาม แต่การใช้สิทธิของหน่วยงานทางปกครองในการแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบวันเสนอราคาดังกล่าวจะต้องให้ระยะเวลาพอสมควรตามวิสัยและพฤติการณ์ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคามีเวลาเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กระทรวงคมนาคม

กรมทางหลวงชนบท

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : อธิบดีกรมทางหลวงชนบท

ตัวบทกฎหมาย : ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ (ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวงชนบท) ได้มีประกาศจ้างเหมาก่อสร้างถนนสายบ้านหนองกุลา – บ้านบึงบอน ตำบลหนองกุลา อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เข้ายื่นซองประกวดราคาและเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาลงทะเบียนตามกำหนด เนื่องจากมีการบอกกล่าวแจ้งกำหนดระยะเวลาให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าเพียง ๘ ชั่วโมง ต่อมา สำนัก

ทางหลวงชนบทที่ ๙ (อุตรดิตถ์) จึงมีคำสั่งยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดี ยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงคมนาคม) พิจารณาแล้วให้ยกคำอุทธรณ์ และสำนักงานทางหลวงชนบทที่ ๙ (อุตรดิตถ์) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งเงินหลักประกันของ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งเพิกถอนคำสั่งยึดหลักประกันของหรือให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งหลักประกันของ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙^{๖๓} ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุดึงแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบก่อนวันเสนอราคา ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นระยะเวลาเท่าใดก็ตาม แต่การใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการแจ้งผู้มีสิทธิ เสนอราคาทราบดังกล่าว ต้องให้ระยะเวลาพอสมควรตามวิสัยและพฤติการณ์เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคามีเวลา เตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาดังกล่าว เพราะในการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ย่อมต้องมีการจัดเตรียมเอกสารเพื่อเสนอต่อหน่วยงาน หรือจัดหาบุคคลเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน ตลอดทั้งระยะเวลาเพื่อใช้เดินทางไปยังสถานที่เสนอราคา ส่วนระยะเวลาเท่าใดที่จะถือว่าเป็นระยะเวลา พอสมควรนั้นขอที่จะพิจารณาพฤติการณ์เป็นกรณีไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภูมิลำเนาผู้ฟ้องคดีอยู่ห่างกับ สถานที่เสนอราคาประมาณ ๓๙๐ กิโลเมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดส่งหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคารวมทั้ง ผู้ฟ้องคดีรวม ๑๑ ราย ทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้ผู้มีสิทธิ เสนอราคามาเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ณ สถานที่ เสนอราคา ทั้งนี้ จะลงทะเบียน เริ่มตั้งเวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา และตามแบบแจ้งชื่อผู้แทน ผู้มีสิทธิเสนอราคาเข้าสู่กระบวนการเสนอราคากำหนดให้แนบเอกสาร ได้แก่ หนังสือรับรองการจดทะเบียน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้อง และหนังสือมอบอำนาจ และมีหมายเหตุว่า กรณีเป็นนิติบุคคลผู้ลงนามต้องเป็นผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรอง และกรณีผู้ลงนามไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจ ตามหนังสือรับรอง ต้องมีหนังสือมอบอำนาจมาด้วย ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๕ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีจึงมีระยะเวลาเตรียมตัวเพื่อเสนอราคา นับแต่ได้รับหนังสือแจ้งจนถึง ระยะเวลาลงทะเบียนไม่ถึง ๑ วัน อีกทั้ง กรรมการผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีไปทำธุระที่จังหวัดนครสวรรค์ ผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่ทราบกำหนดเวลาตามหนังสือแจ้งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบกำหนดเวลาตามหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ในช่วงเวลาประมาณ ๑๑.๐๐ นาฬิกา ซึ่งล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดระยะเวลาลงทะเบียนไปแล้ว และปรากฏว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคารายอื่นๆ รวม ๑๐ ราย ได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ผู้มีสิทธิเสนอราคาทั้ง ๑๐ ราย ต่างเข้าเสนอราคาทุกรายยกเว้นผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการที่ผู้ฟ้องคดี จะต้องจัดเตรียมเอกสารเพื่อเสนอต่อหน่วยงาน รวมทั้งจัดหาบุคคลเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการเสนอราคาแทน ตลอดทั้งระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้เดินทางไปยังสถานที่เสนอราคาต้องใช้เวลาไม่เกิน ๒๔ ชั่วโมง เมื่อเทียบกับ ผู้มีสิทธิเสนอราคารายอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือส่งไปถึงล่วงหน้า ๓ วัน ก่อนวันเสนอราคาแล้ว การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงวัน เวลา และสถานที่เสนอราคา โดยมีระยะเวลาให้ผู้ฟ้องคดี เตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาไม่ถึง ๑ วัน แม้จะเป็นการแจ้งก่อนเวลาเสนอราคาก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นการแจ้งที่ไม่ให้เวลาอันสมควรแก่การเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา จึงเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว เมื่อเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดี

^{๖๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๐ การเสนอราคา เมื่อพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นตามข้อ 9 และได้รับแจ้งวัน เวลา และสถานที่เสนอราคาจากอธิบดี กรมบัญชีกลางแล้ว ให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุดึงแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายทราบ เพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มิได้เข้ามาเสนอราคาภายในระยะเวลาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้ จึงถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาเข้าประกวดราคาตามข้อ ๒.๑ (๑) ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิยึดหลักประกันซองและเรียกให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดในฐานะผู้ค้ำประกันร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งวันเวลาและสถานที่เสนอราคาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบ เพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในประการที่สำคัญ คือ แม้ตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุดังกล่าวให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบก่อนวันเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นระยะเวลาเท่าใดก็ตาม แต่การใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการแจ้งผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบดังกล่าว ต้องให้ระยะเวลาพอสมควรตามวิสัยและพฤติการณ์เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคามีเวลาเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ดังกล่าว เพราะในการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ย่อมต้องมีการจัดเตรียมเอกสารเพื่อเสนอต่อหน่วยงาน หรือจัดหาบุคคลเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน ตลอดทั้งระยะเวลาเพื่อใช้เดินทางไปยังสถานที่เสนอราคา ส่วนระยะเวลาเท่าใดที่จะถือว่าเป็นระยะเวลาพอสมควรนั้นขอที่จะพิจารณาพฤติการณ์เป็นกรณีไป อย่างในคดีนี้ระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้เดินทางไปยังสถานที่เสนอราคาต้องใช้เวลาหลายชั่วโมง เอกสารที่ต้องจัดเตรียมก็มีมาก กลับมีระยะเวลาเตรียมตัวเพื่อเสนอราคานับแต่ได้รับหนังสือแจ้งจนถึงระยะเวลาลงทะเบียนไม่ถึง ๑ วัน เมื่อเทียบกับผู้มีสิทธิเสนอราคารายอื่นที่หนังสือส่งไปถึงล่วงหน้า ๓ วัน ก่อนวันเสนอราคาแล้ว แม้จะเป็นการแจ้งก่อนเวลาเสนอรากก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นการแจ้งที่ไม่ให้เวลาอันสมควรแก่การเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา จึงเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว จึงพอสรุปได้ว่า การแจ้งผู้มีสิทธิเสนอราคา นั้น ต้องมีระยะเวลาพอสมควรตามวิสัยและพฤติการณ์เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคามีเวลาเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา โดยในคดีนี้สิ่งที่ศาลนำมาพิจารณาถึงระยะเวลาที่สมควรก็คือ ระยะเวลาในการเดินทางมาเสนอราคา โดยพิจารณาตั้งแต่ระยะเวลาลงทะเบียน พิจารณาเวลาในการจัดทำเอกสาร จัดหาบุคคลเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการเสนอราคาแทนทั้งยังได้นำไปเปรียบเทียบกับผู้มีสิทธิเสนอราคารายอื่นที่ได้มาเข้าร่วมเสนอราคา จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานจะจัดหาพัสดุดังกล่าวพิจารณาในแต่ละกรณีของตน อันสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๑๒.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้างพนักงานกรณีมีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๕/๒๕๖๓)

เมื่อตามแผนพนักงานจ้างได้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งไป หน่วยงานไม่อาจเลิกสัญญาจ้างโดยอ้างเหตุว่ายุบตำแหน่งได้ โดยทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิในการได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงาน และได้รับการต่อสัญญา

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาว

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาว) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งภารโรงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดดาว กำหนดเวลาจ้าง ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาจ้างแล้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาว

แจ้งผู้ฟ้องคดีด้วยวาจาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ้างผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงร้องขอความเป็นธรรมไปยังท้องถิ่น อำเภอบางปลาม้าและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี ต่อมา นายกองค้การบริหาร ส่วนตำบลวัดดาวมีหนังสือรับสมัครสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานจ้าง ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ โดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญาจ้างเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งคนงานทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงไปทำสัญญาจ้าง กับผู้ถูกฟ้องคดีในตำแหน่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่เบิกจ่ายเงินเดือนให้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิเคราะห์กรอบแผนพนักงานจ้าง ๔ ปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ ของผู้ถูกฟ้องคดี มีกรอบอัตรากำลังพนักงานจ้างทั่วไปในส่วนสำนักปลัด ตำแหน่งภารโรง ๒ อัตรา และยาม ๑ อัตรา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอแผนพนักงานจ้าง ๔ ปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ ปรับปรุงและกำหนด ตำแหน่งใหม่ ครั้งที่ ๑ เมื่อประมาณต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยเปลี่ยนพนักงานจ้างทั่วไปตำแหน่งเดิมภารโรง เป็นคนงานทั่วไปเท่านั้น จำนวน ๒ อัตราเท่าเดิม โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี ได้มีมติเห็นชอบแผนดังกล่าว จึงเห็นว่า ตามแผนการขอปรับปรุงและกำหนดตำแหน่งใหม่ดังกล่าว ไม่ปรากฏ รายละเอียดการยุบตำแหน่งหรือเพิ่มอัตรากำลังพนักงานจ้างทั่วไป ปรากฏแต่เพียงการเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง เท่านั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ จ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่ง ภารโรง กำหนดระยะเวลาจ้าง ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็น ระยะเวลาหลังจากที่มีการขอปรับแผนและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด สุพรรณบุรีให้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งภารโรงเป็นคนงานทั่วไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี ในตำแหน่งคนงานทั่วไปตามแผนดังกล่าวนับแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ (๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓) แต่ด้วยความเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการจัดจ้างผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งภารโรงอันเป็น ตำแหน่งเดิม เป็นเหตุให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าการทำสัญญาจ้างไม่เป็นไปตามกรอบอัตรากำลัง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องบอกเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาจ้างวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ โดยไม่ดำเนินการ ประเมินผลการปฏิบัติงานรายผู้ฟ้องคดีเพื่อทำการจ้างผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งคนงานทั่วไปตามกรอบอัตรา ที่ปรับปรุงเพิ่มเติมนับแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่กลับอ้างว่าสัญญาสิ้นสุดลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ทำให้ ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานและได้รับการต่อสัญญา ซึ่งน่าเชื่อว่า ผลการปฏิบัติงาน ของผู้ฟ้องคดีอยู่ในระดับดีหรือมากกว่านั้น เพราะผู้ฟ้องคดีได้รับการต่อสัญญามาตลอดนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๓ อันเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ดังที่อำเภอบางปลาม้ามีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีขอความเป็นธรรมในการต่อสัญญาจ้าง โดยให้ดำเนินการจัดจ้างผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ตรงตามตำแหน่ง คนงานทั่วไปตามแผนกรอบอัตรากำลังที่ปรับปรุงดังกล่าว ประกอบกับนายกองค้การบริหารส่วนตำบลวัดดาว มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างในตำแหน่งคนงานทั่วไป โดยไม่ต้องสมัครสอบใหม่ตามประกาศ รับสมัครสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงเห็นว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีโดยอ้างเหตุยุบตำแหน่งภารโรง เป็นการเลิกจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามข้อ ๗ ของสัญญาจ้าง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับการต่อสัญญา อย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๔ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้าง พนักงานกรณีมีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งในประการที่สำคัญ คือ ตามแผนการขอปรับปรุงและกำหนดตำแหน่งใหม่ ดังกล่าว ไม่ปรากฏรายละเอียดการยุบตำแหน่งหรือเพิ่มอัตรากำลังพนักงานจ้างทั่วไป ปรากฏแต่เพียง

การเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเท่านั้น เมื่อภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งนั้น ลูกจ้างยังคงเป็นลูกจ้างในตำแหน่งเดิมอยู่ ดังนั้น เจ้าหน้าที่และหน่วยงานจะต้องดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อทำการจ้างเจ้าหน้าที่รายดังกล่าวในตำแหน่งตามกรอบอัตราที่ปรับปรุงเพิ่มเติม ซึ่งในคดีนี้เมื่อเกิดความผิดพลาดจากการเลื่อนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการจัดจ้างในตำแหน่งภารโรงอันเป็นตำแหน่งเดิม และแก้ไขปัญหาโดยการเลิกจ้างเจ้าหน้าที่ เป็นการไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง ทำให้พนักงานเสียหายสิทธิในการได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานและได้รับการต่อสัญญา ทำให้เป็นการเลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรมต่อตัวพนักงานที่ไม่ได้มีความผิดแต่อย่างใด ส่งผลเสียหายทำให้ไม่ได้รับเงินเดือนในส่วนที่ควรจะได้ โดยในเรื่องนี้หน่วยงานก็ควรจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสม ไม่ทำให้พนักงานได้รับความเดือดร้อนจากความผิดพลาดของหน่วยงานอันจะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม ในการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

๒๒.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าปรับในการผิดสัญญาสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๐/๒๕๖๓)

เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา ยกเว้นค่าปรับ ประกอบกับเมื่อพิจารณาสัญญาสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหารได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณา ยกเว้นค่าปรับ ตามสัญญาไว้อย่างกว้าง ดังนั้น ผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวก่อนมีคำสั่งให้เสียค่าปรับให้กับทางราชการ จึงจะชอบด้วยข้อกฎหมายและข้อสัญญา

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กองบัญชาการกองทัพไทย

ตัวบทกฎหมาย : ระเบียบกองทัพไทย ว่าด้วยโรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ (ข้อ ๓๔.๓ ข้อ ๓๔.๔ และข้อ ๓๕)

สรุปคดี : เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหาร กับคณะกรรมการทำสัญญาโรงเรียนเตรียมทหาร โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ตกลงผูกพันตนเข้าค้ำประกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อคณะกรรมการทำสัญญาได้ตรวจพิจารณาใบสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นบุคคลที่ผู้ฟ้องคดี (กองบัญชาการกองทัพไทย) ควรรับไว้เป็นนักเรียนเตรียมทหารได้จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ บรรจุผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ชั้นปีที่ ๑ ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้ารับการศึกษาที่โรงเรียนเตรียมทหาร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นใบลาออกจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เนื่องจากภาวะความเครียดจากการปรับตัวผิดปกติ โดยได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอาการป่วยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ป่วยเป็นโรคที่ขัดต่อการศึกษา จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดเงื่อนไขแห่งสัญญาสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าปรับในการผิดสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระหนี้จำนวนดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๑๐๔,๕๒๘.๔๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีนี้เป็นต้นไปจนกว่าชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีโดยผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารได้ทราบถึงเหตุ

ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ป่วยและมีความประสงค์จะลาออกจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหารโดยไม่ต้องการเสียค่าปรับให้กับทางราชการ อันเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงแวดล้อมจำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารว่าจะต้องใช้ดุลพินิจตัดสินใจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุอันควรยกเว้นค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๓๕ ของระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยโรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒^{๖๔} ได้เพียงทางเดียวเท่านั้นการที่ผู้ฟ้องคดีโดยผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว จึงย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่บกพร่องและไม่ชอบด้วยระเบียบดังกล่าว ประกอบกับเมื่อพิจารณาสัญญาสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ข้อ ๑๗ จะเห็นได้ว่า ข้อสัญญาดังกล่าวได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินค่าปรับตามสัญญาให้แก่ทางราชการต่อเมื่อได้ลาออกโดยมิใช่ป่วยหรือปราศจากเหตุอันควรเท่านั้น อันเป็นกรณีที่ข้อสัญญาดังกล่าวได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณายกเว้นค่าปรับตามสัญญาไว้อย่างกว้าง ซึ่งแม้จะมีใช้กรณีที่นักเรียนเตรียมทหารป่วย แต่หากเห็นว่ามิเหตุอันสมควรที่จะได้รับการพิจารณายกเว้นค่าปรับผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารก็มีดุลพินิจตามสัญญาที่จะพิจารณายกเว้นค่าปรับได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีโดยผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหารได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกโดยมิได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๓๕ ของระเบียบเดียวกันเพื่อพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรยกเว้นค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ โดยมีความเห็นแต่เพียงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ป่วยเป็นโรคที่ขัดต่อการศึกษาในโรงเรียนเตรียมทหาร เห็นควรให้เสียค่าปรับให้กับทางราชการเป็นจำนวนเงิน ๘๐,๐๐๐ บาท ตามคำสั่งกองบัญชาการทหารสูงสุด ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ ข้อ ๒ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยข้อกฎหมายและข้อสัญญาที่เกี่ยวข้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ผิดสัญญาสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหารแต่ประการใด และไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบชดใช้เงินค่าปรับตามสัญญาจำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๓๔.๓ ของระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยโรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒^{๖๕} และข้อ ๑๗ ของสัญญาสมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกันของผู้ปกครอง ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ และสัญญาค้ำประกันของผู้รับรอง ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อข้อ ๓๔.๔ ของระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยโรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้กรณีที่นักเรียนเตรียมทหารจะถูกถอนทะเบียนจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหารตามความในข้อนี้จะต้องเป็นกรณีที่นักเรียนเตรียมทหารที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนเตรียมทหาร ป่วยหรือพิการ ซึ่งแพทย์ทหารไม่น้อยกว่า ๓ นาย โดยมีแพทย์ของกองพยาบาลโรงเรียนเตรียมทหาร และแพทย์เฉพาะทาง ๒ นาย ได้ตรวจและลงความเห็นว่าเป็นโรคซึ่งขัดกับโรคตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑.๔ ดังนั้น จึงต้องตีความว่าแพทย์เฉพาะทางตามข้อ ๓๔.๔

^{๖๔} ระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยโรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๓๕ นักเรียนเตรียมทหารที่ถูกถอนทะเบียนให้พ้นจากสภาพความเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ตามข้อ ๓๔.๑ หรือข้อ ๓๔.๒ หรือข้อ ๓๔.๓ หรือเมื่อสำเร็จการศึกษาหลักสูตรโรงเรียนเตรียมทหารแล้วไม่เข้าศึกษาต่อ ในโรงเรียนเหล่าทัพ และโรงเรียนนายร้อยตำรวจนักเรียนเตรียมทหารหรือผู้ปกครอง หรือผู้รับรองต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับให้แก่ทางราชการตามที่กองบัญชาการกองทัพบกกำหนดไว้แต่กรณีที่ผู้บัญชาการโรงเรียนเตรียมทหาร เห็นสมควรไม่ต้องชำระค่าปรับโดยให้โรงเรียนเตรียมทหารแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่ามีเหตุที่ควรยกเว้นค่าปรับให้แก่ทางราชการ

^{๖๕} ระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยโรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๓๔ นักเรียนเตรียมทหารจะถูกถอนทะเบียนจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ดังนี้

๑.ลา ๒.ลา

ข้อ ๓๔.๓ ลาออก การขอลาออกให้มีผลบังคับใช้ทันที เมื่อนักเรียนเตรียมทหารและผู้ปกครองลงลายมือชื่อยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรต่อหน้าผู้บังคับกองพันหรือเทียบเท่าขึ้นไป

ของระเบียบดังกล่าว^{๖๖} จะต้องเป็นแพทย์เฉพาะทางซึ่งเป็นแพทย์ทหารด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีแพทย์ที่มีใช้แพทย์ทหาร กล่าวคือ มีผู้ใช้ที่เข้ารับราชการเป็นแพทย์ทหาร หรือเป็นข้าราชการทหารประจำการปฏิบัติหน้าที่แพทย์ทหาร แต่เป็นแพทย์ในสังกัดโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ได้ร่วมตรวจร่างกายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และลงความเห็นร่วมกับแพทย์ทหารด้วยตามใบสำคัญสำหรับนักเรียนเตรียมทหารซึ่งไม่สามารถเข้ารับการศึกษาต่อไปได้ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้พ้นสภาพจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหาร เนื่องจากป่วยหรือพิการ โดยมีคณะกรรมการแพทย์ได้ตรวจและลงความเห็นว่าเป็นโรคซึ่งขัดกับโรคที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑.๔ ตามข้อ ๓๔.๔ ของระเบียบกองทัพไทย ว่าด้วยโรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีได้ถูกถอนทะเบียนจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหารตามความในข้อ ๓๔.๔ ด้วยเหตุดังกล่าว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นใบลาออกจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และใบลาออกดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว กรณีตามคดีนี้จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกถอนทะเบียนจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหารด้วยเหตุลาออกตามข้อ ๓๔.๓ ของระเบียบกองทัพไทยว่าด้วยโรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าหากมีกฎหมายและข้อสัญญาที่กำหนดให้ใช้อำนาจดุลพินิจแต่งตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาค่าปรับทางสัญญาก่อนมีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าปรับแก่เอกชนจะต้องมีการดำเนินการพิจารณาในเรื่องค่าปรับนั้นก่อน หากมิได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรยกเว้นค่าปรับหรือไม่ เช่นนี้เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยข้อกฎหมายและข้อสัญญา ซึ่งหลักทั่วไปของการใช้ดุลพินิจ มี ๓ ประการ ดังนี้

๑. ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งมีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑.๑ ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจกระทำการเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ จะใช้ดุลพินิจกระทำการเพื่อรักษาประโยชน์เอกชนไม่ได้

๑.๒ ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจกระทำการเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจกระทำการจะใช้ดุลพินิจกระทำการเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะอื่นไม่ได้ การใช้ดุลพินิจที่ฝ่าฝืนหลักนี้ เรียกว่า “การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” คือ มิชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายและยังผลให้การกระทำที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจในพฤติการณ์เช่นว่านี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

๒. ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจโดยแท้จริง ก่อนจะวินิจฉัยและตัดสินใจทำการเรื่องใดๆ จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นอย่างรอบด้านและวินิจฉัยตัดสินใจทำการโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเหล่านั้นจึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยแท้จริง

^{๖๖} ระเบียบกองทัพไทย ว่าด้วยโรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๓๔ นักเรียนเตรียมทหารจะถูกถอนทะเบียนจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหาร ดังนี้

๑. นาย นาย

ข้อ ๓๔.๔ นักเรียนเตรียมทหารที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนเตรียมทหาร ป่วยหรือพิการ ซึ่งแพทย์ทหารไม่น้อยกว่า ๓ นาย โดยมีแพทย์ของกองพยาบาลโรงเรียนเตรียมทหาร ๑ นาย และแพทย์เฉพาะทาง ๒ นาย ได้ตรวจและลงความเห็นว่าเป็นโรคซึ่งขัดกับโรคตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑.๔ หรือได้พักการศึกษาไปแล้ว ๑ ปี แต่ไม่อาจรักษาให้หายได้ภายใน ๑ ปี ก็ให้ถอนทะเบียนจากความเป็นนักเรียนเตรียมทหาร

๓. ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดุลพินิจนั้นอาจปรากฏอยู่ในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจกระทำการได้ ๒ ขั้นตอน คือการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (ดุลพินิจวินิจฉัย) และในการตัดสินใจว่าจะกระทำการหรือไม่ (ดุลพินิจตัดสินใจ) โดยฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจทั้ง ๒ ขั้นตอนโดยชอบด้วยเหตุผล ในขั้นตอนการใช้ดุลพินิจตัดสินใจนี้จะต้องตกอยู่ภายใต้ “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกว่า “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” เป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ^{๖๗} อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจและเลือกปฏิบัติด้วยตนเองอย่างอิสระเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย และในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะเลือกกระทำการหรือไม่ ซึ่งในคดีนี้ศาลวางหลักสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการใช้กฎหมายที่จะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มิใช่กระทำตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคลใดเพื่อให้การใช้กฎหมายเป็นอย่างชัดเจน ถูกต้อง และเป็นธรรม

๒๒.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้คืนเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างข้าราชการรัฐสภาสามัญมาปฏิบัติงานที่องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓)

เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำซึ่งมีหน้าที่ต้องอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ ข้าราชการนั้นย่อมไม่อาจไปปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นในลักษณะประจำและรับค่าตอบแทนในลักษณะเป็นเงินเดือนหรือเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนจากหน่วยงานของรัฐอื่น และหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจทำสัญญาจ้างข้าราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำและรับค่าตอบแทนในลักษณะอื่นดังกล่าวได้ เนื่องจากยอมขัดต่อสภาพของงานที่ต้องอุทิศและให้แก่ราชการ

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๙)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๕๑)

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา ๑๓ (๓) และมาตรา ๔๘)

พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๔ และมาตรา ๑๐)

กฎ ก.ร. ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ (ข้อ ๓)

^{๖๗} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ ๒๑, “ดุลพินิจและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง,” พ.ศ. ๒๕๖๐

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดี (องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย) เป็นนิติบุคคล ตาม พ.ร.บ. องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้มาปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารจัดการ องค์กรและกฎหมาย มีกำหนด ๖ เดือน นับแต่วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ โดยให้ค่าตอบแทนเดือนละ ๘๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาช่วยราชการ ซึ่งเลขาธิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจ้งอนุญาต ให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาช่วยราชการที่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้มาปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ และได้รับเงินค่าตอบแทนไปแล้วเป็นเงิน ๒๑๙,๗๐๒.๕๕ บาท แต่โดยที่ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายให้อำนาจผู้อำนวยการของผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ หน่วยงานอื่นที่ผู้ฟ้องคดีขอยืมตัวมาเพื่อช่วยราชการ โดยให้จ่ายค่าตอบแทนซ้ำซ้อนกับหน่วยงานต้นสังกัด ของบุคคลนั้นได้ การที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการจ่ายเงินแผ่นดิน โดยปราศจากมูลอันจะอ้างทางกฎหมายได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิรับเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๒๑๙,๗๐๒.๕๕ บาท ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำซึ่งมีหน้าที่ต้องอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ ข้าราชการนั้นย่อมไม่อาจไปปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นในลักษณะประจำและรับค่าตอบแทน ในลักษณะเป็นเงินเดือนหรือเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนจากหน่วยงานของรัฐอื่น และหน่วยงานของรัฐ อื่นก็ไม่อาจทำสัญญาจ้างข้าราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำและรับค่าตอบแทนในลักษณะ ดังกล่าวได้ เนื่องจากย่อมขัดต่อสภาพของงานที่ต้องอุทิศและให้แก่ราชการ เมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ระเบียบ แบบธรรมเนียมของทางราชการ และต้องอุทิศเวลา ของตนให้แก่ทางราชการ ตามมาตรา ๑๙ แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒^{๖๘} ประกอบ มาตรา ๑๓ (๓) และมาตรา ๔๘ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^{๖๙} ประกอบกับข้อ ๓ ของกฎ ก.ร. ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

^{๖๘} พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๙ ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการ ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

^{๖๙} ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ^{๗๐} และมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน หรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามกฎหมายและกฎระเบียบของทางราชการตลอดเวลาที่ยังรับราชการ ดังนั้น แม้กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่อยู่ในบังคับของ พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะ เดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ตามเจตนารมณ์ ของบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจทำสัญญาจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำ และจ่ายค่าตอบแทนในลักษณะเป็นเงินเดือนหรือเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนได้ การที่ผู้ฟ้องคดี ได้ทำสัญญาจ้าง ฉบับลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๑ จ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการจ้าง ในลักษณะประจำและมีค่าตอบแทนเป็นเงินที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนโดยผู้ฟ้องคดีทราบอยู่แล้วว่า ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและรับเงินเดือน จากสำนักงานดังกล่าว และหลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงเลขาธิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปช่วยราชการที่หน่วยงานของผู้ฟ้องคดี เป็นระยะเวลา ๖ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป แต่เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจ้งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปช่วยราชการที่หน่วยงาน ผู้ฟ้องคดีเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นผลเสียแก่ราชการของสำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ใช่อนุญาตไปช่วยราชการเต็มเวลาตามที่ผู้ฟ้องคดีขอ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการทำสัญญาจ้างก่อนมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปช่วยราชการ และก่อนที่ จะได้รับอนุญาตจากเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยลักษณะการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่เป็นการช่วยราชการในลักษณะเป็นครั้งคราว แต่เป็นการไปปฏิบัติงานในลักษณะประจำและยังได้รับ ค่าตอบแทนเป็นรายเดือนตามสัญญาจ้าง ในขณะที่ยังคงได้รับเงินเดือนในช่วงเวลาเดียวกันจากสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นการทำสัญญาจ้างที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว ข้างต้นและขัดต่อคำสั่งอนุญาตของเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจ ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าว และจ่ายค่าตอบแทนที่มีกำหนด จ่ายเป็นรายเดือนในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงรับเงินเดือนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนจำนวน ๒๑๙,๗๐๒.๕๕ บาท และมีหน้าที่ต้องคืนเงิน ค่าตอบแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

^{๗๐} กฎ.ก.ร. ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ ข้อ ๓ วินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญได้แก่ข้อห้ามและข้อปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

๑) ๑) ๑)

(๖) ข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการโดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น ก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายินยอมให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

๑) ๑) ๑)

(๙) ข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบ และแบบธรรมเนียมของทางราชการ

(๑๐) ข้าราชการรัฐสภาต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

๑) ๑) ๑)

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับข้าราชการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำซึ่งมีหน้าที่ต้องอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการไม่อาจไปปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นในลักษณะประจำและรับค่าตอบแทนในลักษณะเป็นเงินเดือนหรือเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนจากหน่วยงานของรัฐอื่น และหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจทำสัญญาจ้างข้าราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำและรับค่าตอบแทนในลักษณะอื่นดังกล่าวได้ เนื่องจากย่อมขัดต่อสภาพของงานที่ต้องอุทิศและให้แก่ราชการ ดังนั้น แม้กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่อยู่ในบังคับของ พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือนเงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจทำสัญญาจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำและจ่ายค่าตอบแทนในลักษณะเป็นเงินเดือนหรือเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนได้ ซึ่งในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรมในประเด็นเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้นๆ ฝ่ายปกครองควรต้องพิจารณาเพื่อความตามบทบัญญัติประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้การใช้กฎหมายเป็นอย่างชัดเจน ถูกต้อง และเป็นธรรม

๑๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

๑๓.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเพิ่มเติม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๓/๒๕๖๓)

การดำเนินการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรในส่วนของเงินค่าเล่าเรียนนั้น นอกจากจะหมายถึง ค่าธรรมเนียมการเรียนหรือค่าหน่วยกิตวิชาเรียนแล้ว ยังครอบคลุมถึงค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งสถานศึกษาของเอกชนสามารถเรียกเก็บได้ตามอัตราที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ต้องไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรนั้น ย่อมมีความหมายจำกัดเพียงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการศึกษาโดยตรง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมสรรพากร

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕)

พ.ศ. ๒๕๔๘ (มาตรา ๔ และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากรชำนาญการพิเศษ สำนักงานสรรพากรภาค ๑ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (กรมสรรพากร) ขณะที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากรชำนาญการพิเศษ สำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร ๑๑ ได้ขอเบิกค่าการศึกษาบุตร ซึ่งศึกษาอยู่ที่โรงเรียนเทคโนโลยี ยานยนต์ ต. ซึ่งเป็นสถานศึกษาของเอกชน หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ประเภทวิชา อุตสาหกรรมยานยนต์ เป็นค่าการศึกษาภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ จำนวนเงิน ๔๔,๒๕๐ บาท โดยขอเบิกค่าการศึกษา จำนวน ๑๔,๐๐๐ บาท ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าลงทะเบียน ค่าบริการคอมพิวเตอร์ ค่าวัสดุอุปกรณ์การฝึก ค่าตำราและหนังสือประกอบการเรียน ค่าหนังสือคู่มือการฝึก ค่ากิจกรรมนักศึกษา ค่าเครื่องปรับอากาศและการบำรุงรักษา และได้รับค่าการศึกษาบุตรที่ขอเบิกเป็นเงิน ๑๔,๐๐๐ บาท แล้วต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าการศึกษาบุตร ในภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ จำนวนเงิน ๓๖,๒๐๐ บาท

และขอเบิกค่าการศึกษาบุตรจำนวนเงิน ๑๓,๖๕๐ บาท แต่เจ้าหน้าที่การเงินแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีสามารถเบิกค่าการศึกษาบุตรได้เฉพาะค่าธรรมเนียมการศึกษา จำนวนเงิน ๖,๑๕๐ บาท เท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายประเภทอื่นเบิกไม่ได้ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าการศึกษาบุตรที่เบิกเกินไปของภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ จำนวน ๗,๘๕๐ บาท ก่อน สำนักงานสรรพากรภาค ๑ จึงจะเบิกค่าการศึกษาบุตรภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ จำนวนเงิน ๖,๑๕๐ บาท ให้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คืนเงินดังกล่าวแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือหารือกรณีดังกล่าวต่อสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือหารือกรณีการเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร รายผู้ฟ้องคดีไปยังกรมบัญชีกลาง ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือตอบข้อหารือว่าการดำเนินการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมการศึกษาที่จ่ายไปจริง โดยมีได้จ่ายในส่วนของค่าใช้จ่ายอื่นๆ เป็นการเบิกจ่ายที่ถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำว่า ค่าธรรมเนียมการศึกษา ไม่ได้มีการกำหนดว่าให้หมายความถึงค่าธรรมเนียมการศึกษาเพียงอย่างเดียว แต่ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้วย ดังนั้นในปีการศึกษา ๒๕๕๔ และปีการศึกษา ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเงินสวัสดิการการศึกษาบุตรเพิ่มรวมเป็นเงิน ๓๓,๐๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาติให้เบิกจ่ายค่าธรรมเนียมการศึกษาของบุตรและขอให้เพิกถอนหนังสือตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินสวัสดิการการศึกษาบุตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเป็นเงิน ๓๓,๐๕๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าการศึกษาของบุตร ในภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ เป็นเงิน ๓๖,๒๐๐ บาท ภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๕ เป็นเงิน ๔๐,๑๐๐ บาท และภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๕ เป็นเงิน ๔๑,๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรจากทางราชการตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๘^{๗๑} ซึ่งกำหนดให้ได้รับเงินค่าเล่าเรียนครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ได้จ่ายไปจริงตามประเภทและไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยเงินสวัสดิการการศึกษาที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับหมายถึงเงินค่าเล่าเรียน ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้นิยามคำว่าเงินค่าเล่าเรียนไว้หมายความว่า เงินค่าธรรมเนียมการเรียนหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งสถานศึกษาของเอกชนเรียกเก็บตามอัตราที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น เงินค่าเล่าเรียน นอกจากจะหมายถึงค่าธรรมเนียมการเรียนหรือค่าหน่วยกิตวิชาเรียนแล้ว ยังครอบคลุมถึงค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งสถานศึกษาของเอกชนสามารถเรียกเก็บได้ตามอัตราที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ต้องไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งไม่ได้หมายความว่า ค่าใช้จ่ายทุกรายการที่สถานศึกษาเรียกเก็บจะถือเป็นเงินค่าเล่าเรียนที่ข้าราชการจะนำมาขอรับเงินสวัสดิการการศึกษาจากทางราชการได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการให้สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรข้าราชการตาม พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ แล้วเห็นได้ว่า เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรนั้นย่อมมีความหมายจำกัดเพียงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการศึกษาโดยตรงส่วนประเภทสถานศึกษา

^{๗๑} พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๘ การจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ประเภทและอัตรา ดังต่อไปนี้

๑.๓๑ ๑.๓๑

(๔) บุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาของเอกชนในหลักสูตรระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่าแต่ไม่สูงกว่าอนุปริญญาหรือเทียบเท่า และหลักสูตรนั้นแตกต่างจากหลักสูตรระดับ ปริญญาตรี ให้ได้รับเงินค่าเล่าเรียนครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามประเภท และไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

๑.๓๑ ๑.๓๑

เอกชนและหลักสูตรการศึกษา ตลอดจนอัตราค่าใช้จ่ายที่จะเบิกได้นั้นกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือกำหนดประเภทและอัตราเงินบำรุงการศึกษาและค่าเล่าเรียนเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ถือปฏิบัติ ตั้งแต่ภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำใบเสร็จรับเงินที่ได้ชำระ ค่าการศึกษาดังกล่าวมาเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรจากทางราชการตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรพ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับหนังสือกรมบัญชีกลางดังกล่าว ได้เท่ากับครึ่งหนึ่งของเงินค่าเล่าเรียนตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน ค่าธรรมเนียมการศึกษาประเภทวิชาช่างอุตสาหกรรม หรืออุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทัศนศาสตร์ ที่กำหนดให้เบิกได้ไม่เกินปีการศึกษาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่งตามใบเสร็จรับเงินค่าการศึกษาของบุตรของผู้ฟ้องคดีในแต่ละภาคเรียนได้ระบุค่าใช้จ่ายต่างๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าลงทะเบียน ค่าศูนย์วิทยบริการ ค่าบริการคอมพิวเตอร์ ค่าเครื่องปรับอากาศและการบำรุงรักษา ค่าวัสดุอุปกรณ์ การฝึก ตำราและหนังสือคู่มือ ค่ากิจกรรมนักศึกษา ค่าซักรีด ค่าหอพัก ค่าใช้จ่ายอื่นๆ จึงต้องพิจารณาว่า ค่าการศึกษาที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้กับสถานศึกษาดังกล่าว รายการใดบ้างที่ถือเป็นเงินค่าเล่าเรียน โดยเมื่อคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาจากรายการต่างๆ แล้วเห็นว่า ค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าลงทะเบียน ค่าวัสดุ อุปกรณ์การฝึก ค่าตำราและหนังสือประกอบการเรียน และค่าหนังสือคู่มือการฝึก ค่าศูนย์วิทยบริการ ค่าบริการคอมพิวเตอร์ และค่ากิจกรรมนักศึกษา เป็นค่าใช้จ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการศึกษา โดยตรง จึงถือเป็นค่าเล่าเรียนตาม พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ส่วนค่าเครื่องปรับอากาศและการบำรุงรักษา ค่าซักรีด และค่าหอพัก มิได้มีลักษณะเป็นค่าใช้จ่าย ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการศึกษาโดยตรง ซึ่งบางรายการเป็นค่าใช้จ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกสบาย ให้แก่ผู้เข้ารับการศึกษา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเงินค่าเล่าเรียนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาต่างๆ ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยไว้ นอกจากนี้ แม้หนังสือกรมบัญชีกลางดังกล่าวกำหนดให้เบิกได้ครึ่งหนึ่งของจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินค่าธรรมเนียม การศึกษา แต่เมื่อ พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีเบิกเงิน สวัสดิการการศึกษาจากเงินค่าเล่าเรียนซึ่งรวมถึงค่าธรรมเนียมการเรียนหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ด้วย และตามหนังสือดังกล่าว กระทรวงการคลังได้กำหนดประเภทและอัตราค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรือเทียบเท่า และหลักสูตร ประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค (ปวท.) หรือเทียบเท่า ให้เบิกได้ครึ่งหนึ่งของจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน ค่าธรรมเนียมการศึกษาในสายวิชาช่างอุตสาหกรรมหรืออุตสาหกรรมไว้ไม่เกินปีการศึกษาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเบิกเงินสวัสดิการได้จากรายการค่าธรรมเนียมการศึกษาและรายการอื่นๆ ที่ถือเป็นเงิน ค่าเล่าเรียน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าการศึกษาของบุตร และได้นำหลักฐานใบเสร็จรับเงินของสถานศึกษา มาขอเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร เป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินค่าเล่าเรียน แต่ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อปี โดยในภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ ค่าใช้จ่ายในส่วนที่ถือเป็นเงินค่าเล่าเรียน ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมการศึกษา ๑๒,๓๐๐ บาท ค่าศูนย์ วิทยบริการ ๕๐๐ บาท ค่าบริการคอมพิวเตอร์ ๑,๐๐๐ บาท ค่าวัสดุอุปกรณ์การฝึก ๕,๔๐๐ บาท ค่าตำรา และหนังสือประกอบการเรียน ๒,๓๐๐ บาท ค่าหนังสือคู่มือการฝึก ๔๐๐ บาท ค่ากิจกรรมนักศึกษา ๓,๗๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๖,๑๐๐ บาท ครึ่งหนึ่งของเงินจำนวนดังกล่าวเท่ากับ ๑๓,๐๕๐ บาท ซึ่งไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อปี หรือไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อหนึ่งภาคเรียน ภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๕ ค่าใช้จ่ายในส่วนที่ ถือเป็นเงินค่าเล่าเรียน ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมการศึกษา ๑๒,๓๐๐ บาท ค่าลงทะเบียน ๑,๕๐๐ บาท ค่าบริการคอมพิวเตอร์ ๑,๐๐๐ บาท ค่ากิจกรรมนักศึกษา ๔,๕๐๐ บาท ค่าวัสดุอุปกรณ์การฝึกและหนังสือ

คู่มือ ๑๐,๒๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๙,๕๐๐ บาท ครึ่งหนึ่งของเงินจำนวนดังกล่าว เท่ากับ ๑๔,๗๕๐ บาท และภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๕ ค่าใช้จ่ายในส่วนที่ถือเป็นเงินค่าเล่าเรียน ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมการศึกษา ๑๒,๓๐๐ บาท ค่าศูนย์วิทยบริการ ๕๐๐ บาท ค่าบริการคอมพิวเตอร์ ๑,๐๐๐ บาท ค่ากิจกรรมนักศึกษา ๕,๕๐๐ บาท ค่าวัสดุอุปกรณ์การฝึก ๙,๐๐๐ บาท ค่าตำราและหนังสือประกอบการเรียนและอุปกรณ์ ๒,๓๐๐ บาท ค่าหนังสือคู่มือการฝึก ๙๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๓๑,๕๐๐ บาท ครึ่งหนึ่งของเงินจำนวนดังกล่าว เท่ากับ ๑๕,๗๕๐ บาท รวมเงินค่าใช้จ่ายที่ถือเป็นค่าเล่าเรียนปีการศึกษา ๒๕๕๕ ที่เบิกได้ครึ่งหนึ่งของจำนวนที่จ่ายจริง เท่ากับ ๓๐,๕๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกได้ไม่เกินปีละ ๓๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งสามภาคเรียนแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๓,๐๕๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงครึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมการศึกษาสำหรับภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๔ ภาคเรียนที่ ๑ และภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๕ รวมเป็นเงิน ๑๘,๔๕๐ บาท แม้จะเป็นไปตามความเห็นของกรมบัญชีกลางก็ตาม แต่ความเห็นดังกล่าวก็ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่เบิกจ่ายเงินสวัสดิการการศึกษาของบุตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้อง จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๑๒} ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นเงิน ๒๔,๖๐๐ บาท

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรจากทางราชการในส่วนของเงินค่าเล่าเรียนนั้น นอกจากจะหมายถึง ค่าธรรมเนียมการเรียนหรือค่าหน่วยกิตวิชาเรียนแล้ว ยังครอบคลุมถึงค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งสถานศึกษาของเอกชนสามารถเรียกเก็บได้ตามอัตราที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ต้องไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรนั้น ย่อมมีความหมายจำกัดเพียงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการศึกษาโดยตรงจึงจะมีสิทธินำไปเสรีรับเงินที่ได้ชำระค่าการศึกษาดังกล่าวมาเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรจากทางราชการตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๘ อันได้แก่ ค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าลงทะเบียน ค่าวัสดุอุปกรณ์การฝึก ค่าตำราและหนังสือประกอบการเรียน และค่าหนังสือคู่มือการฝึก ค่าศูนย์วิทยบริการ ค่าบริการคอมพิวเตอร์ และค่ากิจกรรมนักศึกษา ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการศึกษาโดยตรง จึงถือเป็นค่าเล่าเรียนตาม พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ส่วนค่าเครื่องปรับอากาศและการบำรุงรักษา ค่าซักรีด และค่าหอพัก มิได้มีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการศึกษาโดยตรง ซึ่งบางรายการเป็นค่าใช้จ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกสบายให้แก่ผู้เข้ารับการศึกษา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเงินค่าเล่าเรียนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

^{๑๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

๑๓.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีสิทธิเข้าพักอาศัย
ในที่พักของทางราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๒/๒๕๖๓)

เมื่อเดิมข้าราชการเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.ฎ.
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และเป็นผู้มีสิทธินำหลักฐาน
ค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา
ฉบับดังกล่าว การที่หน่วยงานมีคำสั่งจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ จึงไม่สอดคล้อง
กับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ที่มุ่งประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับ
ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเกิดมาจากทางราชการเป็นเหตุ และมุ่งสนับสนุนให้ข้าราชการมีบ้าน
ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาธิการภาค ๕ (ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาธิการภาค ๑๑ เดิม)

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐
(มาตรา ๗ และมาตรา ๑๗)

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ
พ.ศ. ๒๕๕๑ (ข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๑))

สรุปคดี : เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักบริหาร
ยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษา กรุงเทพมหานคร ต่อมา ได้รับคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา
ชำนาญการ สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ ๑๑ อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา
ซึ่งมิใช่สำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยได้รับค่าเช่าบ้าน
มาโดยตลอด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาธิการภาค ๕ (ผู้อำนวยการสำนักงาน
ศึกษาธิการภาค ๑๑ เดิม)) ได้ออกประกาศจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ
เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเลื่อนเป็นระดับชำนาญการพิเศษ แต่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน
ต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้โดยมิได้แจ้งหรือบอกกล่าวรายละเอียดการดำเนินการ
ใดๆ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศที่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัย
ในที่พักของทางราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด
วินิจฉัยว่า เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักบริหารยุทธศาสตร์
และบูรณาการการศึกษา กรุงเทพมหานคร ต่อมา ได้รับคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษาชำนาญการ
สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ ๑๑ อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา ซึ่งมีใช่สำนักงาน
ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น
ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ

พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐^{๗๓} ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อปลูกสร้างบ้านในท้องที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิินาหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน^{๗๔} ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้โอนมรดกให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามสิทธิตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๕ แต่ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษานานาชาติพิเศษ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ โดยกล่าวอ้างว่าเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติดังกล่าว นั้น เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติให้แก่ส่วนราชการในการพิจารณาจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการเป็นไปโดยถูกต้องในแนวทางเดียวกัน ส่วนการพิจารณาว่าข้าราชการจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นสำคัญ กรณีจึงไม่อาจนำแนวทางปฏิบัติเช่นว่านั้นมาระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือสิทธิินาหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ ส่วนการจัดสรรที่พักให้แก่ข้าราชการ นอกจากจะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของ พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มุ่งประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเกิดมาจากทางราชการเป็นเหตุ นอกจากนี้ ยังมุ่งสนับสนุนให้ข้าราชการมีบ้านที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองประกอบด้วย ดังนั้น สิทธิของข้าราชการที่นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านที่มีอยู่เดิมย่อมไม่ต้องลดน้อยถอยลง และถึงแม้ว่าข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๑) ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ จะกำหนดให้ผู้มีอำนาจจัดที่พักของแต่ละส่วนราชการได้จัดให้ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโสขึ้นไป ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไป ประเภทอำนวยการ ประเภทบริหาร หรือดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป หรือเทียบเท่าๆ เข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ และข้าราชการผู้นั้นต้องเข้าพักไม่ว่าจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ แต่กรณีบ้านพักที่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักนี้เป็นบ้านพักทั่วไปสำหรับข้าราชการระดับสูง

^{๗๓} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ตรงจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

๑) ๑)

๑) ๑)

ความในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่เป็นท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ด้วย

๑) ๑)

๑) ๑)

^{๗๔} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิินาหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑) ๑)

๑) ๑)

เท่านั้น ซึ่งทางราชการยังสามารถจัดให้ข้าราชการระดับสูงผู้อื่นเข้าพักได้ มิใช่บ้านพักสำหรับตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งโดยเฉพาะที่หากผู้ฟ้องคดีไม่เข้าพักแล้ว จะไม่มีผู้ใดเข้าพักแทนได้ ด้วยเหตุดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้มีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีสิทธิเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการในประการที่สำคัญ คือ สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของราชนั้น เป็นไปตาม พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมุ่งประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเกิดมาจากทางราชการเป็นเหตุ และมุ่งสนับสนุนให้ข้าราชการมีบ้านที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ส่วนเรื่องการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติให้แก่ส่วนราชการในการพิจารณาจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการให้เป็นไปโดยถูกต้องในแนวทางเดียวกัน โดยการพิจารณาว่าข้าราชการจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือไม่ย่อมต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นสำคัญ ไม่อาจนำแนวทางปฏิบัติเช่นว่านั้นมาระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหลักนิติธรรมที่วางไว้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นในการปฏิบัติงานจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย

ดัชนีรายชื่อหน่วยงานทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง	เลขคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด	หน้า
กรมชลประทาน	คำพิพากษาที่ อ. ๒๖๘/๒๕๖๓	๕๖
กรมทางหลวง	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
	คำพิพากษาที่ อ. ๘๖๔/๒๕๖๓	๕๗
กรมทางหลวงชนบท	คำพิพากษาที่ อ. ๒๐/๒๕๖๓	๕๙
กรมธนารักษ์	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๖/๒๕๖๓	๒๖
กรมสรรพากร	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓	๓๒
	คำพิพากษาที่ อ. ๒๑๓/๒๕๖๓	๖๙
กระทรวงการคลัง	คำพิพากษาที่ อผ. ๒๐๗/๒๕๖๓	๔๘
กระทรวงคมนาคม	คำพิพากษาที่ อ. ๒๐/๒๕๖๓	๕๙
กระทรวงมหาดไทย	คำพิพากษาที่ อร. ๑/๒๕๖๓	๒๓
กองบัญชาการกองทัพไทย	คำพิพากษาที่ อ. ๗๕๐/๒๕๖๓	๖๓
เทศบาลตำบลท่าช้าง	คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑๖/๒๕๖๓	๖
เทศบาลตำบลบางกระสั้น	คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๐/๒๕๖๓	๑
เทศบาลตำบลปากน้ำฉวาง	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๐/๒๕๖๓	๓๘
เทศบาลนครอ้อมน้อย	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๒๙
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	คำพิพากษาที่ อ. ๒๖๙/๒๕๖๓	๔๔
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	คำพิพากษาที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๓	๑๓
สำนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขากันทรลักษ์	คำพิพากษาที่ อ. ๓๘๓/๒๕๖๓	๒๘
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕
องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาว	คำสั่งที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓	๕๑
องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาว	คำพิพากษาที่ อ. ๕๒๕/๒๕๖๓	๖๑
องค์การบริหารส่วนตำบลสมสะอาด	คำสั่งที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓	๕๑

ดัชนีรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ	เลขคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด	หน้า
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิษณุโลก	คำพิพากษาที่ อ. ๒๖๙/๒๕๖๓	๔๔
คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี	คำพิพากษาที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓	๕๔
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขากันทรลักษ์	คำพิพากษาที่ อ. ๓๘๓/๒๕๖๓	๒๘
ธนารักษ์พื้นที่ชลบุรี	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๖/๒๕๖๓	๒๖
นายกเทศมนตรีตำบลปากน้ำฉวาง	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๐/๒๕๖๓	๓๘
นายกเทศมนตรีนครอ้อมน้อย	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๒๙
นายกเทศมนตรีเมืองสิงหนคร	คำพิพากษาที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓	๒๐
นายกเทศมนตรีเมืองอุตรดิตถ์	คำพิพากษาที่ อผ. ๒๐๗/๒๕๖๓	๔๘
นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี	คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑-๑๒/๒๕๖๓	๓
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง	คำพิพากษาที่ อบ. ๕๕/๒๕๖๓	๕๔
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาน	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๒๔/๒๕๖๓	๙
นายอำเภอตระการพืชผล	คำพิพากษาที่ อ. ๕๕/๒๕๖๓	๑๘
นายอำเภอเนินมะปราง	คำพิพากษาที่ อ. ๙๕๒/๒๕๖๓	๑๑
ประธานคณะกรรมการแปรรูปที่ดินเทศบาลบุญตั้งประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐	คำพิพากษาที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓	๒๐
ประธานสภาเทศบาลเมืองสิงหนคร	คำพิพากษาที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓	๒๐
ปลัดกระทรวงคมนาคม	คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๐/๒๕๖๓	๑
ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓	๔๑
ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก	คำพิพากษาที่ อ. ๙๕๒/๒๕๖๓	๑๑
ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง	คำพิพากษาที่ อร. ๑/๒๕๖๓	๒๓
ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา	คำพิพากษาที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓	๒๐
ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๒๙
ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์	คำพิพากษาที่ อผ. ๒๐๗/๒๕๖๓	๔๘
ผู้อำนวยการโรงเรียนเบญจมราชาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์	คำพิพากษาที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๓	๑๓
ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาธิการภาค ๕ (ผู้อำนวยการ สำนักงานศึกษาธิการภาค ๑๑ เดิม)	คำพิพากษาที่ อ. ๔๐๒/๒๕๖๓	๗๓
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	คำพิพากษาที่ อ. ๘๖๔/๒๕๖๓	๕๗
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๒๙
	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓	๔๑
เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ผู้อำนวยการ สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เดิม)	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕
สภาเทศบาลเมืองสิงหนคร	คำพิพากษาที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓	๒๐
สภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี	คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑-๑๒/๒๕๖๓	๓
อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕

เจ้าหน้าที่ของรัฐ	เลขคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด	หน้า
อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี	คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๕/๒๕๖๓	๔๗
อธิบดีกรมทางหลวง	คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๐/๒๕๖๓	๑
	คำพิพากษาที่ อ. ๘๖๔/๒๕๖๓	๕๗
อธิบดีกรมทางหลวงชนบท	คำพิพากษาที่ อ. ๒๐/๒๕๖๓	๕๙
อธิบดีกรมสรรพากร	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓	๓๒

ดัชนีกฎหมาย

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	มาตรา ๔๙ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ. ๘๖๔/๒๕๖๓	๕๗
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	มาตรา ๔๒ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ. ๒๖๘/๒๕๖๓	๕๖
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓	๓๒
	มาตรา ๘	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
	มาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
	มาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
	มาตรา ๒๐๖	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
	มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
	มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
		คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
	มาตรา ๔๒๐	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
		คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๐/๒๕๖๓	๓๘
		คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๘/๒๕๖๓	๔๑
		คำพิพากษาที่ อ. ๒๑๓/๒๕๖๓	๖๙
		คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑-๑๒/๒๕๖๓	๓
		คำพิพากษาที่ อม. ๒๐๗/๒๕๖๓	๔๘
	คำพิพากษาที่ อร. ๑/๒๕๖๓	๒๓	
	มาตรา ๔๓๘	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕
	มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อร. ๑/๒๕๖๓	๒๓
	มาตรา ๔๓๘ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
	มาตรา ๔๔๒	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
	มาตรา ๕๒๕	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๖/๒๕๖๓	๒๖
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘	มาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒)	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓	๓๒
ประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖	มาตรา ๑๒	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓	๓๒
พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕	มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๒๖๘/๒๕๖๓	๔๔
	มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๒๖๘/๒๕๖๓	๔๔
	มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ. ๒๖๘/๒๕๖๓	๔๔

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๑๗ (๑๘)	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓	๔๑
พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๑๙	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕	มาตรา ๓๓ (๒)	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๖/๒๕๖๓	๒๖
	มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๖/๒๕๖๓	๒๖
	มาตรา ๓๔ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๖/๒๕๖๓	๒๖
	มาตรา ๓๔ วรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๖/๒๕๖๓	๒๖
พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๕	คำพิพากษาที่ อ. ๒๖๙/๒๕๖๓	๔๔
		คำพิพากษาที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๓	๑๓
	มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๑๔๐/๒๕๖๓	๓๘
		คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑-๑๒/๒๕๖๓	๓
		คำพิพากษาที่ อร. ๑/๒๕๖๓	๒๓
	มาตรา ๘	คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๕/๒๕๖๓	๔๗
	มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓	๔๑
	มาตรา ๘ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓	๔๑
มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓	๔๑	
	คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๕/๒๕๖๓	๔๗	
พ.ร.บ. จรรยาบรรณทนาย พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๓๕ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๓	คำพิพากษาที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๓	๑๓
		คำสั่งที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓	๕๑
	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
		คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
		คำสั่งที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓	๕๑
	มาตรา ๔๒ วรรคสอง	คำสั่งที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓	๕๑
	มาตรา ๕๑	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ		คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
		คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๐/๒๕๖๓	๑
	มาตรา ๘	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
	มาตรา ๓๗ วรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๐/๒๕๖๓	๑
	มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๐/๒๕๖๓	๑
มาตรา ๔๗ วรรคสี่	คำพิพากษาที่ อ. ๗๔๐/๒๕๖๓	๑	
พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖	มาตรา ๑๐	คำพิพากษาที่ อร. ๑/๒๕๖๓	๒๓

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	มาตรา ๑๓ (๓)	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
	มาตรา ๔๘	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๓๕	คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑๖/๒๕๖๓	๖
พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔	มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๘)	คำสั่งที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓	๕๑
พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗	มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๙๕๒/๒๕๖๓	๑๑
พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๘๖๔/๒๕๖๓	๕๗
	มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๔)	คำพิพากษาที่ อ. ๒๖๘/๒๕๖๓	๕๖
พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๕	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓	๓๒
	มาตรา ๒๘	คำพิพากษาที่ อ. ๓๘๓/๒๕๖๓	๒๘
	มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๓๘๓/๒๕๖๓	๒๘
พ.ร.บ. สภาดำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	มาตรา ๕๐/๑	คำพิพากษาที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓	๕๔
พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐	มาตรา ๔๕	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓	๔๑
พ.ร.ฎ. การจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
	มาตรา ๑๐	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐	มาตรา ๗	คำพิพากษาที่ อ. ๔๐๒/๒๕๖๓	๗๓
	มาตรา ๑๗	คำพิพากษาที่ อ. ๔๐๒/๒๕๖๓	๗๓
พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษา ของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๘	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อ. ๒๑๓/๒๕๖๓	๖๙
	มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔)	คำพิพากษาที่ อ. ๒๑๓/๒๕๖๓	๖๙
กฎ ก.ร. ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ	ข้อ ๓	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๐/๒๕๖๓	๖๖
กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕	ข้อ ๑	คำพิพากษาที่ อ. ๒/๒๕๖๓	๓๖
ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดอุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และ การร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔	ข้อ ๖	คำพิพากษาที่ อผ. ๒๐๗/๒๕๖๓	๔๘

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑)	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๒๙
	ข้อ ๑๓๘ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๒๙
	ข้อ ๑๓๘ วรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๒๙
	ข้อ ๑๓๘/๑	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๒๙
	ข้อ ๑๓๘/๕	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๒๙
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ รับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗	ข้อ ๖๗	คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๓	๔๑
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑	ข้อ ๗๙ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ. ๙๕๒/๒๕๖๓	๑๑
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวน ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขาธิการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔	ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๕๕/๒๕๖๓	๑๘
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗	ข้อ ๕๐	คำพิพากษาที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓	๒๐
	ข้อ ๕๑	คำพิพากษาที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓	๒๐
	ข้อ ๕๙	คำพิพากษาที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓	๒๐
	ข้อ ๖๐	คำพิพากษาที่ อ. ๕๖๘/๒๕๖๓	๒๐
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย เงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิก สภาเทศบาล เลขาธิการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการ จ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๔	ข้อ ๖	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓	๓๒
	ข้อ ๘	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓	๓๒
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑	ข้อ ๘	คำพิพากษาที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓	๕๔
	ข้อ ๓๓	คำพิพากษาที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓	๕๔
ระเบียบกองทัพไทย ว่าด้วยโรงเรียน เตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๕๒	ข้อ ๓๔.๓	คำพิพากษาที่ อ. ๗๕๐/๒๕๖๓	๖๓
	ข้อ ๓๔.๔	คำพิพากษาที่ อ. ๗๕๐/๒๕๖๓	๖๓
	ข้อ ๓๕	คำพิพากษาที่ อ. ๗๕๐/๒๕๖๓	๖๓

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ พัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙	ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ. ๒๐/๒๕๖๓	๕๙
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑	ข้อ ๓	คำสั่งที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓	๕๑
	ข้อ ๑๑	คำสั่งที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓	๕๑
	ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง	คำสั่งที่ คร. ๙๐/๒๕๖๓	๕๑
ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงาน ส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก โดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคล เป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕	ข้อ ๖.๑	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๒๔/๒๕๖๓	๙
ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗	ข้อ ๓๔ วรรคหนึ่ง (๓)	คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑๖/๒๕๖๓	๖
	ข้อ ๓๖	คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑๖/๒๕๖๓	๖
	ข้อ ๔๐	คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑๖/๒๕๖๓	๖
	ข้อ ๔๔	คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑๖/๒๕๖๓	๖
	ข้อ ๕๔ (๑)	คำพิพากษาที่ อบ. ๑๑๖/๒๕๖๓	๖
ประกาศคณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕	ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓	๕๔
ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วน ตำบลจังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์ ทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ บุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕	ข้อ ๖.๑	คำพิพากษาที่ อบ. ๒๒๔/๒๕๖๓	๙
ข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๔๗	ข้อ ๑๙ (๙)	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕
	ข้อ ๒๐	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕
	ข้อ ๕๘	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕
	ข้อ ๖๐	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕
	ข้อ ๖๑	คำพิพากษาที่ อ. ๑๐๙๗/๒๕๖๓	๑๕

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๕๘๙ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ เรื่องหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		คำพิพากษาที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓	๔๑
หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑	ข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๑)	คำพิพากษาที่ อ. ๔๐๒/๒๕๖๓	๗๓



ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทร ๐ ๒๑๔๔ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

<http://www.admncourt.go.th>

ห้องสมุดสื่อประชาสัมพันธ์อิเล็กทรอนิกส์



ผู้สนใจสามารถติดตามรับชมและดาวน์โหลดสื่อประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครอง และตัวอย่างคดีปกครองในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ หนังสือ สารคดีวิทยุ วิทยุทัศน์ ภาพยนตร์การ์ตูน เป็นต้น โดยสแกน QR Code

<http://bit.ly/2k1Fdws>

สแกนคิวอาร์โค้ด เพื่อรับชม
สื่อประชาสัมพันธ์ศาลปกครอง