

แนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองสูงสุด



สำนักงานศาลปกครอง

ประจำปี พ.ศ.
๒๕๖๑



จัดพิมพ์โดยการสนับสนุนของ
มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์



แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑

ISBN 978-616-333-074-1

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๖๒

จำนวนพิมพ์ ๑๑,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ 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 สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำ “แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑” นี้ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้นำไปใช้ประโยชน์

โดยการจัดทำครั้งนี้ คณะผู้จัดทำได้ปรับปรุงแนวทางการเรียบเรียงเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านหลักกฎหมายปกครองมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากการเรียงลำดับของคดีพิพาทตามมาตรา ๙ ววรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ยังเพิ่มเติมในการจัดทำดัชนีหน่วยงานทางปกครอง ดัชนีกฎหมาย และดัชนีหลักกฎหมาย รวมทั้งบทวิเคราะห์และคำอธิบายในแต่ละคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถศึกษา และนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติราชการได้ตามสมควร และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Stiftung) เป็นอย่างยิ่งที่มองเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนในการจัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือเล่มนี้



(นายอติโชค ผลดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑
๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความผูกพันของมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กรณีชี้มูลความผิด	๑
๑.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องมีความเป็นกลาง	๓
๑.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับฟังข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งให้ออกจากราชการ	๖
๑.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการต่างประเทศประจำปีงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๘
๑.๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้น	๑๐
๑.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีการนับระยะเวลาช่วยราชการ	๑๒
๑.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗	๑๔
๑.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีออกคำสั่งลงโทษ	๑๗
๑.๙ แนวปฏิบัติราชการกรณีสิทธิของผู้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริง และโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน	๒๐
๑.๑๐ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งกรณีคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏและรักษาราชการแทนฯ	๒๒
๑.๑๑ แนวปฏิบัติราชการในการพิจารณาทางปกครองต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน	๒๔
๑.๑๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือน	๒๗
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๓๒
๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอกรณีดูแลรักษาที่ดินที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน	๓๒
๒.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๓๕

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๓๘
๓.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการยื่นฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อใช้ใน การบริการสาธารณะ ถือเป็นกรฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม	๓๘
๓.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ	๓๙
๓.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกพ้นกำหนดระยะเวลา ถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๔๑
๓.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกชำระค่าสินไหมทดแทน จากทรัพย์สินมรดก	๔๓
๓.๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือน	๔๕
๓.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติ	๔๗
๓.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๔๙
๓.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีหักส่วนแห่งความรับผิด	๕๑
๓.๙ แนวปฏิบัติราชการกรณีการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดต้องเป็นการดำเนินการ ตามกฎหมาย	๕๓
๓.๑๐ แนวปฏิบัติราชการกรณีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับผลของ คำพิพากษาฎีกา	๕๕
๓.๑๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ดำเนินการเพื่อระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้น	๕๘
๓.๑๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน	๖๐
๓.๑๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีมีการประนีประนอมยอมความในความรับผิดเรื่องละเมิด	๖๒
๓.๑๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์	๖๔
๓.๑๕ แนวปฏิบัติราชการกรณีนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกรณีเจ้าหน้าที่หลายคน ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๖๖
๓.๑๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิประโยชน์บนที่ดิน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๗๑
๓.๑๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีการดูแลช่องเปิดท่อระบายน้ำ	๗๓
๓.๑๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีการหักส่วนความรับผิด	๗๔

๓.๑๙ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)	๘๓
๓.๒๐ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณเบิกจ่ายกิจกรรมที่ส่งเสริม วัฒนธรรมประเพณี	๘๕
๓.๒๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ถือว่าเป็นลาภมิควรได้	๘๗
๓.๒๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีได้รับลาภมิควรไว้โดยสุจริต	๘๘

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

๔.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเลิกจ้างพนักงาน	๙๑
๔.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องหนี้ที่มีกำหนดเวลาแน่นอนตาม สัญญา	๙๒
๔.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการฟ้องคดีผิดสัญญารับทุนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสอบสวน ความผิดวินัย	๙๔
๔.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขยายระยะเวลาอายุสัญญาสำหรับงานก่อสร้างในพื้นที่ที่ประสบ ภัยพิบัติ	๙๕
๔.๕ แนวปฏิบัติราชการกรณีการบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงาน	๙๘
๔.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีการคำนวณเบี้ยปรับจากการผิดสัญญา	๙๙
๔.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีรับมอบงานที่ไม่สมบูรณ์	๑๐๒

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖)

แนวปฏิบัติราชการกรณีฟ้องขอบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ	๑๐๕
--	-----

ดัชนีหัวข้อเรื่อง	๑๑๐
ดัชนีรายชื่อหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๑๒
ดัชนีกฎหมาย	๑๑๕

การสรุปแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากเห็นความสำคัญของการวางแนวปฏิบัติราชการที่จะทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นไป ทั้งในส่วนของประชาชนก็สมควรที่จะได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ ตามที่ได้มีกฎหมายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้วางหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครอง การศึกษาแนวทางปฏิบัติราชการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด จึงมีผลโดยตรงในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการสรุปแนวปฏิบัติราชการครั้งนี้ พิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในปี ๒๕๖๑ จากจำนวน ๒,๗๒๐ คดี มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ควรถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการจำนวน ๔๗ คดี โดยจำแนกแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ดังต่อไปนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ แนวปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับความผูกพันของมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กรณีชี้มูลความผิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พบ.๘/๒๕๖๑) มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยไม่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา และไม่อาจถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มาลงโทษทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าวได้โดยตรง

๑.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องมีความเป็นกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๖๑) การดำเนินการสอบสวนวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเป็นการพิจารณาทางปกครองบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการให้ไปพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลางตามนัย มาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๑.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับฟังข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งให้
ออกจากราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๑๙/๒๕๖๑) การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยจาก
 พยานหลักฐานที่ปรากฏจากวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้นและการคาดคะเนเพื่อพิจารณาให้ออกจากราชการ
 กรณีมีลักษณะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา
 แต่มิได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์และหรือพยานแวดล้อม ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบ
 ด้วยกฎหมาย

๑.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเดินทาง
ไปราชการต่างประเทศฯ ประจำปีงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อผ.๒๔/๒๕๖๑) เมื่อเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ตราข้อบัญญัติงบประมาณ
 รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ สูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สามารถตั้งได้เป็นเหตุให้องค์การ
 บริหารส่วนจังหวัดสกลนครได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร
 แต่หากหากความประมาทเลินเล่อดังกล่าวมิใช่ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบใช้
 ค่าสินไหมทดแทน ตามพ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

๑.๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการพิจารณา
เลื่อนขั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๓๔/๒๕๖๑) การพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างหากหน่วยงาน
 พิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ
 การพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย ทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างประจำปีงบประมาณ
 ในส่วนของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีการนับระยะเวลาช่วยราชการ (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๖๑) คำสั่งช่วยราชการเป็นการเดินทางราชการชั่วคราว ตามข้อ ๑๒ (๔)
 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖
 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราวในครั้งนี้ การนับเวลาการไปช่วย
 ราชการของผู้ฟ้องคดีจึงต้องนับตามคำสั่ง ซึ่งเป็นไปตามวันที่ไปปฏิบัติราชการจริง

๑.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราช
กฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๔/๒๕๖๑)
 การตัดสิทธิข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ไม่ให้নাหลักฐานการชำระ
 ค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่มาเบิกค่าเช่า
 บ้านข้าราชการ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสมกับ
 สภาพความเป็นจริงและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๑.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีออกคำสั่งลงโทษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ.๒๒๔/๒๕๖๑) ตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง (๙) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ
 ตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์กำหนดหลักเกณฑ์

เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียน มิได้ให้อำนาจเป็นการเฉพาะแก่คณะกรรมการ ตลาดหลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์ที่จะสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับอนุญาต

๑.๙ แนวปฏิบัติราชการกรณีสิทธิของผู้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงและโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑) การที่สถาบันการพลศึกษาได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง นั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสนำข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๑.๑๐ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏและรักษาราชการแทนฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑) ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี จึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างเดียวกับข้าราชการพลเรือนตามบทนิยามมาตรา ๔ ประกอบกับ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังนั้น บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีรวมถึงผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีได้จึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์อยู่ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย

๑.๑๑ แนวปฏิบัติราชการในการพิจารณาทางปกครองต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๖/๒๕๖๑) ในการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง การออกคำสั่งในเรื่องใด ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด จำต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายปกครอง และการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปโดยความเหมาะสมหรือความสมเหตุสมผลด้วย

๑.๑๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาการเลื่อนชั้นเงินเดือน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑) การพิจารณาทบทวนคำสั่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ ไม่พิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้นให้ผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่า คะแนนด้านการรักษาวินัยต่ำกว่าคนอื่นอันเกิดจากผู้ฟ้องคดีถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง ควรจะทำตามขั้นตอนที่เป็นไปตามกฎหมาย

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑) เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดให้อำนาจนายอำเภอเข้าไปบังคับจัดการหรือมีคำสั่งให้เทศบาลออกจากที่สาธารณประโยชน์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง

นอกจากที่สาธารณประโยชน์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ แต่การดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนกรณีเทศบาลบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ และดำเนินการตามที่อยู่ว่าราชการจังหวัดสั่งการเกี่ยวกับกรณีให้เทศบาลอนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

๒.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑) การที่กรมทางหลวงได้ทำการซ่อมปรับปรุงทาง แม้จะปรากฏว่าได้มีการติดตั้งป้ายเตือนก่อนถึงบริเวณก่อสร้าง ๑ กิโลเมตร และมีการติดตั้งป้ายเตือนให้ผู้ขับซึ่รถยนต์ทราบเป็นระยะจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ แต่ไม่ได้วางกรวย หรือติดตั้งไฟส่องทาง รวมทั้งไม่มีการติดตั้งสัญญาณไฟกระพริบหรือไฟส่องสว่างในเส้นทางที่มีการก่อสร้าง ทำให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีตกลงไปในช่องทางที่กำลังซ่อมปรับปรุงได้รับความเสียหาย ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๒.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๖๑) ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เทศบาลดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่พิพาทได้ตามขั้นตอนของกฎหมายหากเจ้าของอาคารที่พิพาทไม่ยอมรื้อถอน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังมีนาง ช. ที่ก่อสร้างทอระบายน้ำและอาคารโครงเหล็กทับลำเหมืองสาธารณประโยชน์ที่พิพาทอยู่ ผู้ฟ้องคดีที่เป็นประชาชนในพื้นที่จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของเทศบาล

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๓.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการยื่นฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อใช้ในการบริการสาธารณะ ถือเป็นการฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร.๑/๒๕๖๑) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอยู่ในความหมายของประโยชน์แก่ส่วนรวมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

๓.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีดำเนินกระบวนการพิจารณาชี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๑๐/๒๕๖๑) การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนาย อ. ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมชลประทานในคดีนี้จะต้องวินิจฉัยให้มีความก่อนว่านาย อ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่และเป็นเจ้ามรดกกระทำละเมิดต่อกรมชลประทานหรือไม่ และจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมชลประทานหรือไม่ เพียงใด ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันกับที่ศาลปกครองชั้นต้นได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคดีที่

นาย อ. ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการฟ้องคดีที่ศาล
ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นแห่งคดีแล้ว

**๓.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกพ้นกำหนดระยะเวลา
ถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๖๑)** ตามมาตรา ๑๐ วรรค
สอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฯ เป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ
ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว
เจ้าหน้าที่ หรือภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของ
กระทรวงการคลัง

**๓.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกชำระค่าสินไหม
ทดแทนจากทรัพย์มรดก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑)** หากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด
ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่จะถึงแก่ความตาย คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลทางกฎหมาย
ก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องนำเงินค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ระบุไว้ในคำสั่งมาชำระ
ให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว และหากทายาททะเลาะ หน่วยงานทางปกครองก็ย่อม
ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ
โดยการยึดอายัดทรัพย์สินของทายาทและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนตามจำนวนที่
ระบุในคำสั่งต่อไปได้

**๓.๕ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องหนี้ที่มีกำหนดเวลา
แน่นอน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๐/๒๕๖๑)** กรณีกำหนดหนี้ตามสัญญาที่มีการกำหนดงวดชำระ
เมื่อครบกำหนดเวลาการชำระหนี้ตามข้อสัญญาในแต่ละงวด ผู้ชำระหนี้ย่อมตกเป็นผู้ผิดนับแต่วันดังกล่าว
โดยมีพักต้องเดือน และผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ได้ทันทีตั้งแต่
วันที่พ้นกำหนดเวลาชำระดังกล่าวโดยไม่จำต้องทวงถาม

**๓.๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือน (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑)** การที่องค์การบริหารส่วนตำบล จ่ายค่าตอบแทนรายเดือน ไม่เป็นไป
ตามบัญชีอัตราค่าตอบแทนท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนรายเดือนให้แก่สมาชิก
สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

**๓.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๘/๒๕๖๑)** เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลระทอง
รับทราบหนังสือจากกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิดและ
ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่างไปจากที่ได้เสนอความเห็น ถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่องค์การบริหาร
ส่วนตำบลระทองรู้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

**๓.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีหักส่วนแห่งความรับผิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑)** แม้ว่าการกระทำของนาง ส. จะถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

ก็ตาม แต่ไม่ได้เกิดจากเจตนาทุจริตของนาง ส. เพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองด้วย หน่วยงานต้องรับผิดชอบตามสัดส่วนดังกล่าว

๓.๙ แนวปฏิบัติราชการกรณีการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดต้องเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑) การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนโดยที่ยังมิได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและกระทรวงการคลังก็ยังมิได้แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบ จึงเป็นกระบวนการออกคำสั่งที่ไม่เป็นตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด

๓.๑๐ แนวปฏิบัติราชการกรณีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาของผู้มีสิทธิได้รับบำนาญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๔/๒๕๖๑) การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยให้มีผลย้อนหลังจนผู้ถูกฟ้องคดีเสียสิทธิโดยชอบธรรมในการรับเงินบำนาญปกติและเงินอื่นก่อนวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม ข้อ ๖ (๓) (๔) และ (๘) ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวินัยออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕

๓.๑๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ดำเนินการเพื่อระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑) เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการร้องเรียนถึงความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวต่อกรุงเทพมหานครแล้ว แต่กรุงเทพมหานครก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ระงับความเดือดร้อนรำคาญของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นให้หมดสิ้นไปถือเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจำต้องชดเชยคำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

๓.๑๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๗/๒๕๖๑) เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเพิ่มค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนอีกร้อยละ ๒๐ ดังที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ อ้าง อีกทั้งการชดเชยความเสียหายในกรณีนี้มีส่วนของการชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน จึงมิใช่กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นให้แก่ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน จะอนุโลมว่าเป็นการชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนหาได้ไม่ เมื่อยังไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาตกลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็สมควรกำหนดให้โดยพิจารณาตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

๓.๑๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีมีการประนีประนอมยอมความในความรับผิดเรื่องละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑) เมื่อมีการตกลงประนีประนอมยอมความว่าผู้ฟ้องคดีไม่ตั้งใจที่จะฟ้องร้องเกี่ยวกับการตรวจยึดทรัพย์สินและการคืนของกลางกับผู้หนึ่งผู้ใดหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดอีกแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๘๕๐ และมาตรา ๘๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๑๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด
ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)) เมื่อผู้ฟ้องคดีครอบครองใน น.ส. ๓ ก. ที่เอกสารสิทธิออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้รับความเสียหายจากการต้องเสียสิทธิครอบครองในที่ดิน การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ออกเอกสารสิทธิ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

๓.๑๕ แนวปฏิบัติราชการกรณีนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกรณีเจ้าหน้าที่
หลายคนต้องรับผิดชอบใช้ค้ำสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑) เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค้ำสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

๓.๑๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิประโยชน์บนที่ดิน
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๒/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)) เมื่อนาย ง. ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรมที่ดิน โดยอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้ในการออกหนังสือ น.ส. ๓ ก. เลขที่พิพาทดังกล่าวโดยมิได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทได้ออกเอกสารสิทธิโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ถูกเพิกถอนในเวลาต่อมา นาย ง. ซึ่งเป็นผู้ครอบครองต่อมาจากการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการต้องเสียสิทธิครอบครองในที่ดินไป

๓.๑๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีการดูแลช่องเปิดท่อระบายน้ำ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๓/๒๕๖๑) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสามเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีหน้าที่ดูแลฟาท่อระบายน้ำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หากหน่วยงานทางปกครองละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น

๓.๑๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีการหักส่วนความรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑) ข้อเท็จจริงในคดีไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวเจ้าหน้าที่พึงต้องใช้ค้ำสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว โดยเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้ปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐ คือ จังหวัดอุดรดิตถ์ที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้วางระบบงานในการเร่งรัดติดตามการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายแต่อย่างใด การกระทำละเมิดดังกล่าวจึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานส่วนรวม

๓.๑๙ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๑/๒๕๖๑) เมื่อเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่เดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ส. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอนในเวลาต่อมา ความเสียหายที่เกิดขึ้น

แก่ผู้ฟ้องคดีที่รับจ้างอยู่ที่ดินชายฝักที่ดินดังกล่าวไว้ เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินในการกระทำการดังกล่าว

๓.๒๐ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณเบิกจ่ายกิจกรรมที่ส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๐/๒๕๖๑) กรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการค่าจ้างเหมาจ้างย้อนยุคในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์ประจำปี เป็นการเบิกจ่ายงบประมาณตามโครงการและกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของเทศบาลตำบลบ้านเขียนที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลบ้านเขียนและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการจัดกิจกรรมร่วมนย้อนยุคถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ประกอบกับกิจกรรมร่วมนย้อนยุคเป็นมรดกสพที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโอกาสประเพณีขึ้นปีใหม่ไทยซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงมิได้ทำให้เทศบาลตำบลบ้านเขียนได้รับความเสียหายแต่อย่างใด

๓.๒๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ถือว่าเป็นลาภมิควรได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร.๑๐๒/๒๕๖๑) เมื่อคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษและให้ นาย ว. กลับเข้ารับราชการผลของคำสั่งดังกล่าวทำให้ นาย ว. จึงได้สถานภาพสมาชิกของ กบข. ตามกฎหมายคิน เสมือนไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกจากราชการมาก่อน นาย ว. จึงต้องคินเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินที่ได้รับไปก่อนหน้า ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการที่ นาย ว. ได้ใช้สิทธิรับเงินดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายมิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ นาย ว. ได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด การที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) มีหนังสือ แจ้งให้ นาย ว. ชำระเงินสะสมเงินสมทบและผลประโยชน์ตอบแทนเงินคินเนื่องจากได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ทั่วไปเรียกคินลาภมิควรได้

๓.๒๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีได้รับลาภมิควรไว้โดยสุจริต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๗/๒๕๖๑) กรณีที่ นาย ณ. เข้าใจว่าเงินที่ได้รับเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเป็นผลมาจากการปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครตามคำสั่งของกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ และนาย ณ. เป็นเพียงลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครซึ่งมิได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนชั้นค่าจ้างของลูกจ้างประจำกรณีเปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้าง นาย ณ. ไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนชั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้ได้ว่าการรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าวเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หรือสำคัญผิดว่าตนมีสิทธิจะรับเงินนั้นไว้ จึงถือว่านาย ณ. ได้รับเงินส่วนที่ไม่มีสิทธิไว้โดยสุจริต

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

๔.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเลิกจ้างพนักงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๖๑) แม้หน่วยงานทางปกครองจะมีเอกสิทธิ์ตามสัญญา

ที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างได้โดยไม่ต้องมีเหตุการณบอกเลิกสัญญาดังเช่นสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาไว้ หน่วยงานทางปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อนจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ หน่วยงานทางปกครองจะอ้างการดำเนินการอื่นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ เป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้

๔.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องหนี้ที่มีกำหนดเวลาแน่นอนตามสัญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๐/๒๕๖๑)

กรณีกำหนดหนี้ตามสัญญามีการกำหนดงวดชำระ เมื่อครบกำหนดเวลาการชำระหนี้ตามข้อสัญญาดังกล่าวในแต่ละงวด ผู้ชำระหนี้ย่อมตกเป็นผู้ผิดนัดนับแต่วันดังกล่าวโดยมีพักต้องเดือน และผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ได้ทันทีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาชำระดังกล่าว โดยไม่จำต้องทวงถาม

๔.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการฟ้องคดีผิดสัญญารับทุนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสอบสวนความผิดวินัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๖๑) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการผิดสัญญาไม่จำต้องรอให้มีผลการสอบสวนดำเนินคดีทางวินัยอันเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเสร็จก่อน

๔.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขยายระยะเวลาสัญญาสำหรับงานก่อสร้างในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๑/๒๕๖๑) เมื่อบริษัท ศ. จึงมีหนังสือขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างตามมติคณะรัฐมนตรีออกไปอีก ๑๘๐ วันเนื่องจากเหตุให้ล่าช้า ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่มิได้แจ้งผลการพิจารณา การที่บริษัท ศ. ส่งมอบงานและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้ตรวจรับงานแล้วเห็นว่าถูกต้อง ครบถ้วนตามรูปแบบ จึงถือเป็นการส่งมอบงานภายในระยะเวลาที่กำหนด

๔.๕ แนวปฏิบัติราชการกรณีการบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๒/๒๕๖๑) การที่เทศบาลเมืองบ้านไผ่ไม่ประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามหลักเกณฑ์ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๔ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างสำหรับเทศบาล ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ อันถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงตามสัญญาจ้าง

๔.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีการคำนวณเบี้ยปรับจากการผิดสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๐/๒๕๖๑) มติคณะรัฐมนตรี และหนังสือของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง การถือการผ่อนผันให้ปรับระยะเวลาการปฏิบัติราชการในฐานะพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นเวลาชดใช้ทุนตามสัญญาการศึกษา มีสาระสำคัญว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ให้ผู้รับทุนรัฐบาลผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อหรือผู้ที่มีสัญญาผูกพันกับทางราชการสามารถนับระยะเวลาปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ

หรือองค์การมหาชนเป็นเวลาปฏิบัติราชการชุดใช้ทุนได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัดเดิมด้วย และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

๔.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีรับมอบงานที่ไม่สมบูรณ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๙/๒๕๖๑) แม้ผู้รับจ้างจะส่งมอบงานจ้างให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างโดยไม่สมบูรณ์ตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างก็ไม่ได้รับมอบงานโดยชัดแจ้ง แต่หากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากงานก่อสร้างของผู้รับจ้างแล้ว ย่อมแสดงว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างยอมรับเอางานก่อสร้างตามผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบโดยปริยายแล้ว หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างงานก่อสร้างดังกล่าว โดยหักค่าวัสดุ ค่าอุปกรณ์ตามส่วนที่ไม่เป็นไปตามสัญญา โดยคำนวณตามราคาที่เป็นจริง

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖)

แนวปฏิบัติราชการกรณีฟ้องขอบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖/๒๕๖๑) ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดแม้คู่กรณีในอุทธรณ์จะมีได้อุทธรณ์ปัญหากรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองนวมชำระดอกเบี้ยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นการพิพาทเกินกว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจหยิบยกขึ้นพิจารณา

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความผูกพันของมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กรณีชี้มูลความผิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พบ.๘/๒๕๖๑)

มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ชี้มูลความผิดทางวินัย ไม่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา ไม่อาจถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) มาลงโทษทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าวได้โดยตรง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความผูกพันของคำสั่งทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง : คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

อธิบดีกรมการปกครอง

สรุปคดี : คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร้องสอด (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัยนาย ช. ว่าเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอสุวรรณภูมิ กรณีได้รายงานเหตุด่วนสาธารณภัยเป็นเหตุให้จังหวัดร้อยเอ็ดประกาศให้พื้นที่อำเภอสุวรรณภูมิ ๙ ตำบล เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวยังไม่ถือว่าเป็นลักษณะของภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และกรณีตรวจรับงานโดยมิชอบ และได้ส่งรายงานเอกสารพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามนัยมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อธิบดีกรมการปกครอง มีความเห็นกรณีนี้ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเรื่องนี้แล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของผู้ร้องสอดเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๙๒ แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๖ ลงโทษตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๒ เดือน ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นาย ช. ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว แต่ ก.พ.ค. มีมติยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดที่มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดได้ต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นมูลความผิดทางอาญา และความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการชี้มูลความผิด ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยนาย ช. เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ไม่อาจชี้มูลความผิดฐานอื่นได้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ใต้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดุสาหะเอาใจใส่ รมัตระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ และฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งไม่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๓๓ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑^๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ข้อมูลความผิดวินัยนาย ช. ในความผิดฐานดังกล่าว จึงไม่ผูกพันอธิบดีกรมการปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาย ช. และอธิบดีกรมการปกครองไม่อาจถือเอารายงานการใต้สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาลงโทษทางวินัยนาย ช. ในฐานความผิดดังกล่าวได้โดยตรง การที่อธิบดีกรมการปกครองมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ๕ % เป็นเวลา ๒ เดือนโดยถือเอารายงานการใต้สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาลงโทษทางวินัยนาย ช. ในฐานความผิดดังกล่าวโดยตรง และ ก.พ.ค. มีมติยกอุทธรณ์ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พบ.๘/๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติข้อมูลความผิดที่มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ร้องสอดข้อมูลได้จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติข้อมูลความผิดวินัยนาย ช. ในความผิดฐานดังกล่าว จึงไม่ผูกพันอธิบดีกรมการปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาย ช. อธิบดีกรมการปกครองไม่อาจถือเอารายงานการใต้สวน

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๓๓ ข้าราชการพลเรือนผู้ใดมีกรณีกระทำความผิดวินัยหรือกรณีที่เหมาะสมให้ออกจากราชการอยู่ก่อนวันที่บทบัญญัติในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ ๕ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ แห่งพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชิตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจสั่งลงโทษผู้นั้นหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ในขณะนั้นส่วนการสอบสวน การพิจารณา และการดำเนินการเพื่อลงโทษหรือให้ออกจากราชการให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(๑) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งให้สอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไปแล้วก่อนวันที่บทบัญญัติในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ ๕ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ แห่งพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังสอบสวนไม่เสร็จก็ให้สอบสวนตามกฎหมายนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๒) ในกรณีที่ได้มีการสอบสวนหรือพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเสร็จไปแล้วก่อนวันที่บทบัญญัติในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ ๕ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ แห่งพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้การสอบสวนหรือพิจารณา แล้วแต่กรณีนั้นเป็นอันใช้ได้

(๓) กรณีที่ได้มีการรายงานหรือส่งเรื่อง หรือนำสำนวนเสนอ หรือส่งให้ อ.ก.พ. สามัญไต่พิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และ อ.ก.พ. สามัญพิจารณาเรื่องนั้นยังไม่เสร็จก็ให้ อ.ก.พ. สามัญ พิจารณาตามกฎหมายนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

ข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาลงโทษทางวินัยนาย ช. ในฐานะความผิดดังกล่าวได้โดยตรง

๑.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องมีความเป็นกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๖๑)

การดำเนินการสอบสวนวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เป็นการพิจารณาทางปกครองบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการให้ไปพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลางตามนัย มาตรา ๑๓ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๒

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความเป็นกลาง

หน่วยงานทางปกครอง : อธิบดีกรมราชทัณฑ์

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

สรุปคดี : ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเขาบิน รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงไปยังกรมราชทัณฑ์ กรณีนาย ณ. นักทัณฑ์วิทยาปฏิบัติกร ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมประจำแดน ๔ ส่วนควบคุมผู้ต้องขัง มีกรณีพบซิมการ์ดโทรศัพท์มือถือจำนวน ๑๐ อัน ที่เรือนจำ แต่กรมราชทัณฑ์เห็นว่ายังมีข้อสงสัยบางประการ จึงให้สอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่ในระหว่างการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอยู่นั้น ผลการทดลองปฏิบัติราชการของ นาย ณ. ปรากฏว่าต่ำกว่าเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนด อธิบดีกรมราชทัณฑ์จึงให้ นาย ณ. ออกจากราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ในส่วนผลการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมปรากฏว่า นาย ณ. มีความผิดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๓๙ เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำซิมการ์ดโทรศัพท์มือถือเข้าเรือนจำโดยมิชอบ อธิบดีกรมราชทัณฑ์จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับ นาย ณ. และผลการสอบสวนทางวินัยเห็นสมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ และ อ.ก.พ. กรมราชทัณฑ์ พิจารณา ต่อมา แล้วมีมติลงโทษไล่นาย ณ. ออกจากราชการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป นาย ณ. ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ นาย ณ. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากข้อ ๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และข้อ ๑๒ วรรคสาม ของกฎ ก.พ.

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา แล้ว ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้กรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด แต่การดำเนินการสอบสวนวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเป็นการพิจารณาทางปกครอง บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการให้ไปพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลาง หากผู้นั้นไม่มีความเป็นกลางตามนัยมาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นอย่างกลางตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ประกอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้ กำหนดระยะเวลาการสอบสวนรวมทั้งหมดเป็นเวลาสองร้อยเจ็ดสิบวัน แต่ถ้าหากยังไม่แล้วเสร็จจึงดำเนินการต่อไปได้อีก เพียงแต่ต้องรายงานให้ อ.ก.พ. กระทรวงทราบตามนัยข้อ ๑๒ วรรคสาม ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย นาย ณ. นั้น อธิบดีกรมราชทัณฑ์ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประกอบด้วย นาย น. นิติกรชำนาญการ เป็นประธานกรรมการ นาย อ. นิติกรชำนาญการ เป็นกรรมการ และนาย ส. นิติกรชำนาญการ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยนาย ส. และนาย อ. จำนวนสองในสามคนเคยเป็นประธานกรรมการและกรรมการของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมที่ อธิบดีกรมราชทัณฑ์เคยมอบหมายให้ไปหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งกรณีการสอบสวนดังกล่าวไม่มีความจำเป็นถึงขนาดหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไข อีกทั้งศาลเห็นไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งนาย อ. และนาย ส. ที่เคยเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของ นาย ณ. มาเป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนาย ณ. อีก ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ซึ่งอยู่สังกัดเดียวกันกับนาย ณ. ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่านาย ณ. มีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนนาย อ. และนาย ส. ได้ เมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนาย ณ. โดยมีนาย อ. เป็นกรรมการ นาย ส. เป็นกรรมการและเลขานุการ สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอีกทำให้การพิจารณาทางปกครองของนาย อ. และนาย ส. ไม่มีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการฯ กระบวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนาย ณ. จึงมิได้กระทำโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ซึ่งปัญหาว่ากระบวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้กระทำถูกต้องตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คู่กรณีจะไม่ได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลปกครองสูงสุดสามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอันเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่กรมราชทัณฑ์โดยมติ อ.ก.พ. กรมราชทัณฑ์ นำผลการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีมาใช้พิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่า กรณีนี้ นาย ณ. ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ต่อมา มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ โดยที่ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ปรากฏว่า ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเขาบิน มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับนาย ณ. ประกอบด้วย นาย น. นิติกรชำนาญการ เป็นประธานกรรมการ นาย อ. นิติกรชำนาญการ เป็นกรรมการ และนาย ส. นิติกรชำนาญการ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยนาย ส. และนาย อ. จำนวนสองในสามคนเคยเป็นประธานกรรมการและกรรมการของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม นาย ณ. มาก่อน ซึ่งการดำเนินการสอบสวนวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเป็นการพิจารณาทางปกครองบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการให้ไปพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลาง ตามนัย มาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^๓ อีกทั้งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งนาย อ. และนาย ส. ที่เคยเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมาเป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอีก เพราะข้าราชการกรมราชทัณฑ์ซึ่งอยู่สังกัดเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี มีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนนาย อ. และนาย ส. ได้ ตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^๔ และที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีโดยมีนาย อ. เป็นกรรมการ นาย ส. เป็นกรรมการและเลขานุการ สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอีก ทำให้การพิจารณาทางปกครองของนาย อ. และนาย ส. ไม่มีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^๕ จึงทำให้ผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงย่อมคาดหมายได้อยู่แล้วว่า ไม่อาจแตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

^๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกที่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๕) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๘ บทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไป จะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่น ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้

^๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับฟังข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งให้ออกจากราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๑๘/๒๕๖๑)

การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านพระนารายณ์ ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็นผู้กระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการเป็นครูผู้ช่วย โดยได้วินิจฉัยจากพยานหลักฐานที่ปรากฏจากวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้นและการคาดคะเนดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียว โดยมิได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์และหรือพยานแวดล้อมกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีมาประกอบการพิจารณาให้เป็นที่ยุติ เป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย , หลักการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย

หน่วยงานทางปกครอง : ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านพระนารายณ์
คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดนครราชสีมา
คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย กรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุพิเศษ แต่ต่อมาอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีหนังสือแจ้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดนครราชสีมา (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต ๒ เดิม) ว่ามีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าผู้เข้าสอบกระทำการทุจริตในการสอบการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งดังกล่าว โดยปรากฏรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบได้และมีคะแนนสูงผิดปกติ หลังจากนั้นคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้พิจารณาแล้วมีมติให้ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านพระนารายณ์ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และกระทำการทุจริตในการสอบ ต่อมา ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านพระนารายณ์จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวและได้มีมติเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้น แม้มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จะบัญญัติให้ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านพระนารายณ์มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้โดยพลัน ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓๐ (๗) หรือ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ดังกล่าวก็ตาม แต่การที่จะออกคำสั่งเช่นนั้นได้จะต้องมีการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงให้ได้ความเป็นที่ยุติกว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ปกครองในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๓๐ (๗) หรือเป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐมาก่อนตามมาตรา ๓๐ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จริงหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านพระนารายณ์ ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นผู้ปกครองในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็นผู้กระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการเป็นครูผู้ช่วย โดยได้วินิจฉัยโดยอ้างอิงจากพยานหลักฐานที่ปรากฏ คือ การวินิจฉัยโดยนำเอาผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้นและการคาดคะเนดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียว โดยมีได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์และหรือพยานแวดล้อมกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีมาประกอบการพิจารณาให้เป็นที่ยุติและทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมตามที่ถูกล่ามหาจริงมาออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อป.๑๔/๒๕๖๑ นี้จะเห็นว่าการที่ข้าราชการผู้ใดจะพ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการ หรือถูกออกจากราชการในกรณีใดนั้น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย สำหรับกระบวนการการออกคำสั่งให้ออกจากราชการของข้าราชการผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๔^๖ และ ข้อ ๑๕^๗

^๖กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๑๔ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่สอบสวนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. นี้ เพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่กล่าวหา โดยให้เริ่มการสอบสวนและดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้ ในการพิจารณาใช้ดุลพินิจจะต้องกระทำอย่างอิสระและเป็นกลาง โดยปราศจากอคติอย่างใดๆ ต่อผู้ถูกกล่าวหา

ให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมประวัติและความประพฤติของผู้ถูกกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาเท่าที่จำเป็น รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เพื่อประกอบการพิจารณา

ให้คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวนไว้ทุกครั้ง

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

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อที่จะพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) การแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของผู้ถูกกล่าวหา พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ เว้นแต่กรณี
ที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๕) ออกไปตรวจสถานที่

จึงเห็นว่าในกระบวนการสอบสวนก่อนออกคำสั่งจะต้องพิจารณาถึงการใช้ดุลพินิจว่าต้องกระทำอย่างไรและเป็นกลาง โดยปราศจากอคติ พร้อมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อที่จะพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาและแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง และในการใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งต้องมีการค้นหาข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาจึงจะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อออกคำสั่งให้บุคคลออกจากราชการจะต้องคำนึงถึงพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ความเป็นธรรม และความยุติธรรมประกอบด้วย

๑.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการต่างประเทศฯ ประจำปีงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ.๒๔/๒๕๖๑)

เมื่อเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเภทค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ สูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สามารถตั้งได้ จึงเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครได้รับความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าวงเงินที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย , หลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ตำแหน่ง นักบริหารงานนโยบายและแผน ๗ (หัวหน้าฝ่ายงบประมาณ) ได้ตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเภทค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ สูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สามารถตั้งได้ จึงถูกออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ สูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สามารถตั้งได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร มีรายได้ทุกประเภทและรวมเงินอุดหนุนทั่วไปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวน ๓๐๒,๕๗๑,๘๗๙.๙๐ บาท จากหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครจึงสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒ ของรายได้ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครได้ดำเนินการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยนำประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน

๓๖๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท มาคำนวณเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายส่วนดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๗,๒๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการตั้งงบประมาณที่สูงกว่าหลักเกณฑ์ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครมีสิทธิตั้งได้ และการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ และทำให้กรณีมีรายการเบิกจ่ายโครงการอบรมและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่สูงกว่าวงเงินงบประมาณที่จะต้องตั้งตามกฎหมายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามที่หนังสือกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครได้รับความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าวงเงินที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ อันเนื่องมาจากการตั้งงบประมาณโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รายงานให้ผู้บริหารทราบถึงการตั้งงบประมาณรายจ่าย ซึ่งสูงกว่าวงเงินงบประมาณที่สามารถตั้งได้ เนื่องจากการประชุมพิจารณาการตั้งงบประมาณรายจ่าย แต่ละหน่วยงานระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร (เจ้าหน้าที่งบประมาณ) และผู้อำนวยการกองแผน และงบประมาณ ได้ศึกษารายละเอียดในหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวอยู่แล้ว และได้ทราบจากผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ ว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครได้พิจารณาให้ตั้งจ่ายร้อยละ ๒ ตามประมาณการรายรับ ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณได้แจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครซึ่งได้เข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวศึกษารายละเอียดของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหนังสือชักข้อแนะนำทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยแล้ว แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครยังคงสั่งการให้ตั้งงบประมาณในอัตราร้อยละ ๒ ของประมาณการรายรับตามที่กองคลังได้ประมาณการไว้ ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการจัดทำภายใต้การสั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแลของ ปลัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสกลนคร และต่อมาได้รับอนุมัติจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครให้ตั้งวงเงินดังกล่าวเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งยังได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครและ ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร โดยไม่ปรากฏข้อทักท้วงอย่างไร จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเพียงการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ.๒๔/๒๕๖๑ เห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเภทค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ สูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่าย

ที่สามารถตั้งได้ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยนำประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วนำมาคำนวณเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายส่วนดังกล่าว ส่วนการพิจารณาข้อเท็จจริงว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามบทบัญญัติใน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่เพียงใดนั้น เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครได้รับความเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครตามนัยมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^๔

๑.๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๓๔/๒๕๖๑)

การพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศ ระเบียบ ขั้นตอน หรือหลักเกณฑ์ใดๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ หากหน่วยงานพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามประกาศ ระเบียบ ขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ตามที่ได้กำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการ

^๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อ หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มี กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๕ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

พิจารณาเลื่อนขึ้นค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีประจำปีงบประมาณ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาเลื่อนขึ้นค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย จึงทำให้การพิจารณาเลื่อนขึ้นค่าจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในส่วนของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้อำนวยการสถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา

สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สรุปคดี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้เพิ่มค่าจ้างผู้ฟ้องคดี ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยในการพิจารณาเลื่อนขึ้นค่าจ้างพนักงานทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งต่อมาสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้อำนวยการสถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขึ้นค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้ และกำหนดระยะเวลาประเมินเพื่อเลื่อนขึ้นค่าจ้างในแต่ละครั้งให้แตกต่างไปจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้ ซึ่งมีระยะเวลาประเมิน ๒ ครั้ง ในหนึ่งรอบความดี คือ ครั้งที่ ๑ ช่วงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ครั้งที่ ๒ ช่วงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ แต่กลับกำหนดระยะเวลาการประเมินครั้งที่ ๑ เป็นช่วงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๒ เป็นช่วงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ทำให้กำหนดระยะเวลาการประเมินครั้งที่ ๑ ล่วงเลยระยะเวลาเข้าไปในช่วงการประเมินครั้งที่ ๒ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้ ส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจทำการประเมินภาระงานครั้งที่ ๒ ตามเวลาที่ตนเองกำหนดได้ เป็นเหตุให้ใช้ผลการประเมินผลงานครั้งที่ ๑ ของผู้ฟ้องคดีเพียงครั้งเดียวมาพิจารณาเลื่อนขึ้นค่าจ้างทั้งปี โดยตัดภาระงานครั้งที่ ๒ ออกไป และประกาศผลการประเมินเลื่อนขึ้นค่าจ้างทั้งปี ในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการตัดโอกาสผู้ฟ้องคดีที่จะใช้ภาระงานในครั้งที่ ๒ มาสนับสนุนหรือแก้อุทธรณ์ภาระงานครั้งที่ ๑ เพื่อให้ผลการประเมินเลื่อนขึ้นค่าจ้างในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ดีขึ้น นอกจากนี้ นาย ร. ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประเมินและเป็นกรรมการในคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานได้กลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีโดยใช้เหตุผลส่วนตัวมีอคติ และไม่เป็นกลาง เนื่องจากเคยมีเรื่องโต้เถียงและขัดแย้งกับผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้พิจารณาตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถี่ถ้วนก่อนจะมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมายื่นฟ้องศาลศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ารอบการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยรวมที่บุคลากรทุกคนกรอภาระประจำปี ๒ ครั้ง แต่ในการพิจารณากลับใช้วิธีรวมพิจารณาในครั้งเดียว จึงเป็นการ

ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีเพียงครั้งเดียวโดยนำผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีทั้งสองครั้งมาพิจารณารวมกัน ดังนั้น กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย ทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในส่วนของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างให้แก่พนักงาน ซึ่งสามารถบังคับใช้แก่ทั้งข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐว่า การพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศ ระเบียบ ขั้นตอน หรือหลักเกณฑ์ใดๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ หากหน่วยงานของรัฐพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามประกาศ ระเบียบ ขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ตามที่ได้กำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีการนับระยะเวลาช่วยราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๖๑)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก ออกคำสั่ง ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีช่วยราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ กรณีจึงเป็นการเดินทางราชการชั่วคราว ตามข้อ ๑๒ (๔) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖^{๑๐} ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราวในครั้งนี้ การนับเวลาการไปช่วยราชการของผู้ฟ้องคดีจึงต้องนับตามคำสั่ง ซึ่งเป็นไปตามวันที่ไปปฏิบัติราชการจริง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ได้รับคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอกให้ไปช่วยราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตัวต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก ในวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔

^{๑๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖

ข้อ ๑๒ “การเดินทางไปราชการชั่วคราว ได้แก่

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) การไปช่วยราชการ ไปรักษาการในตำแหน่ง หรือไปรักษาราชการแทน

ตามหนังสือส่งตัวผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการ ที่ระบุว่าเพื่อให้การปฏิบัติราชการของพนักงานส่วนตำบลรายนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก่วมทำบันทึกข้อตกลงกับองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอกด้วย ในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องขอเบิกค่าใช้จ่ายในการไปปฏิบัติราชการครั้งแรกวันที่ ๘ เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๗ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ และได้รับเงินดังกล่าวโดยไม่มีการคัดค้านหรือกล่าวอ้างถึงบันทึกข้อตกลงดังกล่าว ต่อมา มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงการให้พนักงานส่วนตำบลไปช่วยราชการระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับองค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า ข้อ ๑) ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอกวันจันทร์ ถึง วันพุธ ข้อ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการ ณ องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก วันพฤหัสบดีและวันศุกร์ ... ข้อ ๔) ให้เบิกค่าเบี้ยเลี้ยงต่างๆ ที่ไปช่วยปฏิบัติราชการ ณ องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตกจากองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก เฉพาะวันที่ไปช่วยราชการเท่านั้น แต่ผู้ฟ้องคดีคงไปปฏิบัติงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตกทุกวัน เมื่อครบกำหนดการไปช่วยราชการดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปช่วยราชการในช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ รวมเป็นจำนวนเงิน ๕๑,๙๒๐ บาท แต่นายองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอกเห็นว่า การขอเบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ตรงตามบันทึกข้อตกลงข้างต้น จึงยังไม่การเบิกจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงมีประเด็นพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในการขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปช่วยราชการตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ หรือไม่ และหากมีสิทธิดังกล่าวการนับระยะเวลาการไปช่วยราชการของผู้ฟ้องคดีจะต้องนับตามบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับการช่วยราชการของผู้ฟ้องคดีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และองค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตกได้ทำร่วมกันหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก ที่ให้ผู้ฟ้องคดีช่วยราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตกตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ เป็นการเดินทางราชการชั่วคราว ตามข้อ ๑๒ (๔) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราวในครั้งนี้ ส่วนบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับการช่วยราชการของผู้ฟ้องคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก และองค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตกได้ทำร่วมกันบันทึกข้อตกลงนั้น เป็นเพียงการแสดงเจตนาร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่ประสงค์จะให้มีการกำกับดูแลการไปช่วยราชการของผู้ฟ้องคดีโดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับ วันเวลาและสถานที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการเท่านั้น ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายที่จะให้ผู้ฟ้องคดีต้องไปช่วยราชการตามวันเวลาและสถานที่ตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวแต่อย่างใด เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการแก้ไขคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตกให้เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีหน้าที่ไปช่วยราชการตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ การนับระยะเวลาการไปช่วยราชการของผู้ฟ้องคดีจึงต้องนับตามคำสั่งนี้ ซึ่งเป็นไปตามวันที่ไปปฏิบัติราชการจริงระหว่างวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป

ช่วยราชการจึงเป็นไปตามสิทธิอันพึงได้ของผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชอบแล้ว นายองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอกจึงต้องพิจารณาอนุมัติการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปช่วยราชการของผู้ฟ้องคดี

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๖๑ นี้ เห็นได้ว่าเมื่อมีคำสั่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการแล้วนั้นข้าราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งที่ให้ไปช่วยราชการนั้นเป็นสิ่งสำคัญ หากจะมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเกี่ยวกับการไปช่วยราชการก็ต้องมีการแก้ไขในคำสั่งให้ไปช่วยราชการ มิใช่ทำเป็นบันทึกข้อตกลงแยกต่างหากออกมาดังเช่นคดีนี้ เนื่องจากบันทึกข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้มีสภาพบังคับกฎหมายแต่อย่างใด

๑.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๔/๒๕๖๑)

การตัดสินใจข้าราชการผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ไม่ให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ อันเป็นผลให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการผู้นั้นต้องสิ้นสุดลง ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเมื่อ นาย ก. ข้าราชการ ได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านราชการต่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเชียงดา ย่อมมีสิทธิได้รับการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : นายองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดา

องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดา

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านต่อนายองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดา ต่อมานายองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดาได้มีหนังสือสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาขอเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ เพราะการขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านกรณีดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมานายองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดาได้วินิจฉัยอุทธรณ์โดยยืนยันไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่งมีสถานะ

เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน เพียงแต่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้บัญญัติให้รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะเหตุที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการเทียบเคียงมาจากพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ หลักเกณฑ์และวิธีการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ โดยที่บทบัญญัติตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการกำหนดให้ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยสมบูรณ์แล้ว ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระในท้องที่ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านที่เช่าซื้อหรือบ้านที่ผ่อนชำระเงินกู้ ให้มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งการกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการกำหนดเพื่อการขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการให้ขยายรวมถึงการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระด้วย ทำให้ข้าราชการที่ประสงค์จะมีบ้านเป็นของตนเองโดยการเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้าน สามารถเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อนำไปชำระค่าเช่าซื้อหรือชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวบางส่วนได้ โดยเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และทำให้ทางราชการรับภาระค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการผู้นั้นอย่างมีกำหนดระยะเวลา ตามระเบียบของการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน แต่ในส่วนของบทบัญญัติในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๑๔ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้บ้านที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยดังกล่าว จะต้องตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เท่านั้น ข้าราชการผู้นั้นจึงจะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ถือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิดังกล่าวแก่ข้าราชการที่แตกต่างจากการให้สิทธิแก่ข้าราชการในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวและข้อ ๖ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้สิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุและสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง เนื่องจากไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน ด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งท้องที่ของประเทศไทยมีความแตกต่างกันในทางการเจริญเติบโตทาง

เศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก บางท้องที่อาจทุรกันดารไม่เหมาะสมที่จะให้ข้าราชการจัดหาบ้านอย่างถาวรเพื่อการอยู่อาศัย และบางท้องที่ที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาก มีค่าครองชีพสูง อาจไม่เอื้อให้ข้าราชการสามารถจัดหาบ้านอยู่อาศัยถาวรได้อย่างเหมาะสมแก่ฐานะรายรับของตนได้ ดังนั้น การที่บทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาและระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดให้บ้านที่ข้าราชการจะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน จะต้องเป็นบ้านที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เท่านั้น โดยถือเอาเนียมคำว่า “ท้องที่” ตามมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๔ ประกอบกับข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่บัญญัติว่า “ท้องที่” หมายความว่ากรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕ มาตัดสิทธิข้าราชการผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ไม่ให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ อันเป็นผลให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการผู้นั้นต้องสิ้นสุดลง ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีสิทธิได้รับการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ แม้บ้านดังกล่าวจะมีได้ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ก็ตาม ตรีบาใดที่การพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าว ไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคแก่การที่ข้าราชการผู้นั้นจะสามารถเดินทางไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่ได้โดยปกติ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดให้

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๔/๒๕๖๑ นี้จะเห็นว่า สิทธิในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น เป็นสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่รัฐให้แก่ข้าราชการ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยสิทธิของข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านว่าต้องพิจารณาข้าราชการว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนแล้วตามกฎหมายและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ซื้อมาเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้าน แม้บ้านดังกล่าวจะมีได้ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ก็ตาม แต่เป็นท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่และการพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวไม่น่าจะเป็นปัญหาหรืออุปสรรคแก่การที่ผู้ฟ้องคดีจะเดินทางไปปฏิบัติราชการย่อมเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ และโดยที่เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นบทบัญญัติที่ทางราชการต้องการช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ดังนั้น ถ้าหากข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ได้รับความเดือดร้อนต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการเช่าบ้านเพื่ออยู่

อาศัยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในต่างท้องที่ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว และยังวางหลักสิทธิ ตามกฎหมายโดยนำหลักความสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศไทยในปัจจุบันมาพิจารณาประกอบด้วย จึงเห็นว่าในการพิจารณาสิทธิเรื่องการเบิกค่าเช่าบ้านของ ข้าราชการนอกจากสิทธิพื้นฐานทางกฎหมายแล้วยังต้องพิจารณาหลักความสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพ ความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคม กับฐานานุรูปของข้าราชการมาพิจารณาด้วยเช่นกัน

๑.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีออกคำสั่งลงโทษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่

อ.๒๒๔/๒๕๖๑)

ตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง (๙) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๑๑} เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์กำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียน มิได้ให้อำนาจเป็นการเฉพาะ แก่คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์ที่จะสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับอนุญาต ซึ่งมีลักษณะ เป็นการลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับอนุญาตที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อกำหนดของ ตลาดหลักทรัพย์ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นคำสั่งของคณะกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ลงโทษผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับอนุญาต ทั้งห้ามปฏิบัติงานใดๆ ในบริษัทหลักทรัพย์และปรับเงิน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในส่วนของการปรับเงิน และคำสั่งของ คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มีมติยืนตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนของการปรับเงินเช่นเดียวกัน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : คณะกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

^{๑๑} พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๗๐ ให้คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายควบคุมดูแลการค้าเงินงานของตลาดหลักทรัพย์ และปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับใน เรื่องดังต่อไปนี้

๑ ล ๑

๑ ล ๑

(๙) หลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์การอนุญาตให้ สมาชิกซื้อหรือขายหลักทรัพย์จดทะเบียนนอกตลาดหลักทรัพย์ และการชำระราคาและการส่งมอบหลักทรัพย์จดทะเบียนที่ ได้มีการซื้อหรือขายในตลาดหลักทรัพย์

๑ ล ๑

๑ ล ๑

(๑๒) เวลาทำการประจำวันและวันหยุดการสำหรับการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์

๑ ล ๑

๑ ล ๑

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานของบริษัท หลักทรัพย์ พ. มีหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับการลงทุนในหลักทรัพย์หรือซื้อขายหลักทรัพย์ รวมทั้งการส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ (หุ้น) ให้แก่ลูกค้าบริษัท หลักทรัพย์ พ. เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ คณะอนุกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แจ้งว่าในช่วงระหว่างวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์บริษัท ช. (C) ให้แก่ลูกค้ารวม ๔ ราย ได้แก่ นาย ช. นางสาว ก. นางสาว อ. และนาย ป. ในลักษณะไม่เหมาะสม กล่าวคือ ส่งคำสั่งซื้อในลักษณะผลักดันให้ราคาหลักทรัพย์ C. ปรับตัวสูงขึ้นโดยเคาะซื้อที่คำสั่งเสนอขาย (Offer) ลำดับ ๒ หรือ ๓ เคาะซื้อด้วยปริมาณที่มากกว่าคำสั่งเสนอขาย (Offer) ที่มีอยู่ เพื่อให้มีปริมาณคงเหลือเปลี่ยนเป็นคำสั่งเสนอซื้อ (Best Bid) ในราคาที่สูงขึ้น ทอยยส่งคำสั่งเคาะซื้อด้วยปริมาณน้อยในราคาเดียวกันต่อเนื่องกันหลายครั้ง ทั้งที่สามารถเคาะซื้อในคราวเดียวได้ เพื่อให้เห็นว่ามีความต้องการซื้อจำนวนมาก ทำให้ปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด หรือส่งคำสั่งเพื่อให้เกิดการจับคู่ซื้อขายกันเองภายในกลุ่มของลูกค้า ทั้งที่ทราบว่าลูกค้าเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน การส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะดังกล่าว ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยพิจารณาได้ว่าเป็นการซื้อขายหลักทรัพย์ ที่อาจมีหรือมีผลทำให้ราคาหรือปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์เปลี่ยนแปลงไปอันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด ซึ่งตลาดหลักทรัพย์ฯ อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือหนังสือเวียนของตลาดหลักทรัพย์ฯ ตามประกาศตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ข้อ ๑๒ (๑) ข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ ข้อ ๓๗ (๖) และหนังสือของตลาดหลักทรัพย์ฯ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือปฏิเสธข้อกล่าวหาต่อคณะอนุกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้แจ้งว่าผลพิจารณาว่าการส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีไม่ตรงตามสภาพปกติของตลาด (False Market) เห็นควรลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยห้ามปฏิบัติงานใดๆ ในบริษัทหลักทรัพย์เป็นเวลา ๓ เดือน และให้ปรับเป็นเงิน ๗๕,๐๐๐ บาท และหากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าปรับดังกล่าวภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ให้เปลี่ยนโทษปรับเป็นโทษห้ามปฏิบัติงานใดๆ ในบริษัทหลักทรัพย์เป็นเวลา ๕ เดือน รวมเป็นโทษห้ามปฏิบัติงานใดๆ ในบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสิ้นเป็นเวลา ๘ เดือน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของคณะอนุกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ต่อคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งได้พิจารณาและแจ้งผลมีมติยืนตามผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง (๙) และ (๑๒) แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียน โดยมีได้ให้อำนาจเป็นการเฉพาะแก่คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์ที่จะสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับอนุญาตได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสั่งลงโทษทางปกครองอันเป็นโทษที่กระทบต่อทรัพย์สินของผู้รับคำสั่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับอนุญาตที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามข้อกำหนดของตลาดหลักทรัพย์ อันเป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อมีบทกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างแน่ชัด เมื่อกรณีนี้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจเอาไว้

อย่างชัดเจน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง (๙) และ (๑๒) แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ออกข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง การซื้อขาย การชำระราคา และการส่งมอบหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ ข้อ ๘ วรรคสอง ในส่วนที่กำหนดว่าการลงโทษเจ้าหน้าที่รับใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ตลาดหลักทรัพย์กำหนด แล้วอาศัยข้อบังคับดังกล่าวออกประกาศตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง เจ้าหน้าที่รับใบอนุญาตในระบบการซื้อขาย พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๓ (๒) และ (๕) ที่กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์ที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับใบอนุญาต ในเรื่องการปรับเป็นเงินได้ ส่วนการสั่งห้ามปฏิบัติงานใดๆ ในบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนด นั้น มาตรา ๑๐๐ แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การตั้งบุคคลใดเป็นตัวแทนหรือนายหน้าของบริษัทหลักทรัพย์ต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานก่อน วรรคสอง บัญญัติว่า การขอรับอนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครอง องค์กรที่มีอำนาจอนุญาตย่อมมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตหรือกำหนดให้การอนุญาตมีผลหรือสิ้นผลในช่วงระยะเวลาใดด้วยซึ่งการห้ามปฏิบัติงานใดๆ ในบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนด มีลักษณะเป็นการลงโทษเกี่ยวกับการมีผลหรือสิ้นผลของใบอนุญาตภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งอันอยู่ในขอบเขตขององค์กรผู้มีอำนาจอนุญาตอยู่แล้ว ดังนั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดมาตรการห้ามปฏิบัติงานใดๆ ในบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนด อันมีลักษณะเป็นการกำหนดให้การอนุญาตไม่มีผลเป็นการชั่วคราวแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับอนุญาตที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามข้อกำหนดของตลาดหลักทรัพย์ได้ ด้วยเหตุนี้ คำสั่งของคณะกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่ลงโทษผู้ฟ้องคดี ทั้งห้ามปฏิบัติงานใดๆ ในบริษัทหลักทรัพย์และปรับเงิน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในส่วนของการปรับเงิน และคำสั่งของคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มีมติยืนตามผลการพิจารณาคณะกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยอาศัยเหตุเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนของการปรับเงินเช่นเดียวกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๔/๒๕๖๑ นี้จะเห็นได้ว่า การที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎ (กฎหมายลำดับรอง) ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ และข้อบังคับ โดยไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติ หลักเกณฑ์การกำกับดูแล หลักเกณฑ์การกำหนดโทษ หรือหลักเกณฑ์อื่นใดที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับของกฎนั้น การออกกฎดังกล่าวหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยพิจารณาว่าการใช้อำนาจดังกล่าว อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ ซึ่งกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎนั้น มีตัวอย่างคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๙ ได้วินิจฉัยว่า “การออกข้อบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนนั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนให้หน่วยงานมีอำนาจออกข้อบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้ การออกข้อบัญญัตินั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย” และในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๐/๒๕๕๓ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจในการออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าวจึงเป็นข้อกำหนดที่ขัดกับหลักนิติรัฐ เป็นการตรากฎหมายลำดับรองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการพิจารณาโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย” นอกจากนี้ยังมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่ง ซึ่งอาจมีได้หลายรูปแบบทั้งคำสั่งลงโทษ เช่นในคดีนี้ หรือคำสั่งให้คืนเงิน ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕๙/๒๕๕๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๔๕/๒๕๕๙ และคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๗/๒๕๖๐ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๖/๒๕๕๗ เป็นต้น

๑.๙ แนวปฏิบัติราชการกรณีสิทธิของผู้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงและโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑)

การที่สถาบันการพลศึกษาได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง นั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่สามารถแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระบวนพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงแล้ว โดยสถาบันการพลศึกษาไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด แม้ภายหลังสถาบันการพลศึกษาจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวอีก กรณีจึงไม่อาจแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายปกครอง : หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ

หน่วยงานทางปกครอง : สถาบันการพลศึกษา

สรุปคดี : สถาบันการพลศึกษาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กับผู้ฟ้องคดีกรณีผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยตามสัญญาจ้าง ทั้งที่ผู้รับจ้างยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง คณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีความเห็นและส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา ต่อมา สถาบันการพลศึกษามีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่สถาบันการพลศึกษาได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการให้ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่สามารถแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระบวนพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงแล้ว โดยสถาบันการพลศึกษาไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น แม้ภายหลังสถาบันการพลศึกษาจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวอีก กรณีจึงไม่อาจแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑ เห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการออกคำสั่งมีการสรุปสำนวนการสอบสวนที่ลดขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบข้อเท็จจริงและไม่มีโอกาสได้ให้ถ้อยคำชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงหลักฐานใดๆ หากพิจารณาตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^{๑๒} เมื่อการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน นั้น การที่สถาบันการพลศึกษาไม่ได้ให้สิทธิได้รับแจ้งข้อเท็จจริงและโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการปฏิบัติที่ผิดต่อสิทธิของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง สำหรับผลของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง นั้น มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^{๑๓}นี้หากเจ้าหน้าที่ได้จัดให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

^{๑๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตาม มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่จะต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผล

และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว การกระทำดังกล่าวมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นกลับมาชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า สถาบันการพลศึกษาไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด จนกระทั่งกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้สิ้นสุดลง แม้ต่อมา สถาบันการพลศึกษาจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว แต่ก็เป็นการดำเนินการภายหลังจากกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ได้สิ้นสุดแล้ว จึงมิได้เป็นการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเงินตามมาตรา ๔๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๑.๑๐ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง กรณีคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏและรักษาราชการแทนฯ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑)

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ว่าเมื่อตำแหน่ง “อธิการบดี” เป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี จึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างเดียวกับข้าราชการพลเรือนตามบทนิยามมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔^{๑๔} ดังนั้น บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีรวมถึงผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีได้จึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์อยู่ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เป็นไป ตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้โน หรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตาม ส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

^{๑๔} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๑๔ “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า ...ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา”

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง “ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์”

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง : มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

สรุปคดี : คดีนี้ นาย ป. อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี จะครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๑ และเกษียณอายุราชการแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ สภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี จึงได้จัดให้มีกระบวนการสรรหาคัดเลือกอธิการบดีฯ ผู้ฟ้องคดีจึงสมัครเข้ารับการคัดเลือกแต่งตั้งดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติแต่งตั้งนาย ป. ให้ดำรงตำแหน่งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อโต้แย้งคัดค้านการแต่งตั้งดังกล่าวในระหว่างที่อยู่ในการสรรหาอธิการบดี เนื่องจากเป็นการขัดต่อกฎหมาย นอกจากนั้น การแต่งตั้งนาย ป. ซึ่งเป็นคู่แข่งการสรรหาอธิการบดีให้รักษาราชการแทนอธิการบดียังเป็นการได้เปรียบคู่แข่งคนอื่น เพราะสามารถให้คุณให้โทษข้าราชการทั้งปวงในมหาวิทยาลัยได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ได้มีมติแต่งตั้งนาย ป. ให้ดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดีฯ โดยให้มีผลในวันถัดจากวันที่นาย ป. ครบวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีและมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว ซึ่งการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีในกรณีที่อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีนั้น ถึงแม้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดเพียงแต่ว่าให้แต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๑๔}ก็ตาม แต่ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (ข) (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามมาตรา ๒๕/๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างเดียวกับข้าราชการพลเรือนตามบทนิยามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันพ้นจากราชการเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอธิการบดีรวมถึงผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี

^{๑๔} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๒๙ อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย”

จึงต้องมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์อยู่ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อในขณะที่มาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี มีมติแต่งตั้งนาย ป. ให้รักษาราชการแทนอธิการบดีฯ นาย ป. มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว มติของมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑ นี้จะเห็นได้ว่า ศาลได้วางหลักเกี่ยวกับการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือรักษาราชการแทนอธิการบดี ตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ว่า เมื่อตำแหน่ง “อธิการบดี” เป็นตำแหน่งผู้บริหารตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (ข) (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามมาตรา ๖๕/๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างเดียวกับข้าราชการพลเรือนตามบทนิยามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า ...ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา...” ประกอบมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์” ดังนั้น บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีรวมถึงผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีได้จึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์อยู่ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย

๑.๑๑ แนวปฏิบัติราชการในการพิจารณาทางปกครองต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๖/๒๕๖๑)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง การออกคำสั่งในเรื่องใด ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด การพิจารณาทางปกครองจึงต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายปกครอง และการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปโดยความเหมาะสมหรือความสมเหตุสมผล เพราะข้อเท็จจริงของคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคนต่างด้าวเคยต้องโทษจำคุกและปรับในคดีอาญานั้น ศาลจังหวัดภูเก็ตให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด ๑ ปี ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทย จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติ

คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งยังเห็นได้ว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีพำนักอยู่ในราชอาณาจักร ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีพฤติการณ์ในลักษณะเป็นที่น่าเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร อันจะเป็นเหตุให้เป็นคนต่างด้าวซึ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้มีคำสั่งปฏิเสธการเข้าเมืองและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ผบก. สส. สตม.) ได้มีคำสั่งบันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายปกครอง : หลักเสรีภาพ

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา โดยประกอบอาชีพทำธุรกิจร้านอาหารในจังหวัดภูเก็ตมาโดยตลอด จนกระทั่งถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาบุกรุกและทำร้ายร่างกาย ซึ่งศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีในฐานะความผิดดังกล่าว โดยที่ผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาอันมีเหตุบรรเทาโทษจึงลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก ๑ ปี ๖ เดือนและปรับ ๓,๕๐๐ บาท ประกอบกับเมื่อพิจารณารายงานการสืบเสาะและพินิจแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีนิสัยและความประพฤติที่ปรากฏข้อเสียหายร้ายแรง และเป็นผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต เห็นควรให้โอกาสผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับโทษจำคุกมาก่อน ศาลจึงให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด ๑ ปี ซึ่งภายหลังจากที่ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ผบก.สส. สตม.) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ให้บันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามที่คณะกรรมการพิจารณาบันทึกและเปลี่ยนแปลงข้อมูลคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์สมควรมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เดินทางออกจากประเทศไทยประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และเดินทางกลับเข้ามาประเทศไทยผ่านทางด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา จังหวัดสงขลา จึงถูกแจ้งคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้ผู้ฟ้องคดีกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยระบุว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ (๖) และ (๗) แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีต้องโทษจำคุกและปรับนั้น ศาลจังหวัดภูเก็ตให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๖) แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ ส่วนกรณีต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรด้วยเหตุมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของ

ประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๗) นั้น ภายหลังจากที่ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษผู้ฟ้องคดีไว้มีกำหนด ๑ ปี ในความผิดอาญาฐานบุกรุกและทำร้ายร่างกายแล้ว ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ให้บันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร กรณีย่อมต้องถือว่าผู้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาดังกล่าว และหากเห็นว่าพฤติการณ์การกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดภูเก็ตมีลักษณะเป็นที่น่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ก็ย่อมเป็นกรณีที่ไม่อาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้อีกต่อไป และมีเหตุที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อส่งผู้ฟ้องคดีกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติย่อมมีอำนาจที่จะรายงานพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อให้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๓ แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวแต่ประการใด โดยผู้ฟ้องคดียังคงพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อมาในระหว่างที่ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีไว้มีกำหนด ๑ ปี โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดอาญาซ้ำอีกหรือมีพฤติการณ์ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งที่เข้าข่ายต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ อีก กรณีจึงเห็นได้ว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีพำนักอยู่ในราชอาณาจักร ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีพฤติการณ์ในลักษณะเป็นที่น่าเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร อันจะเป็นเหตุให้เป็นคนต่างด้าวซึ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้มีคำสั่งปฏิเสธการเข้าเมืองและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับออกไปนอกราชอาณาจักรจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง การออกคำสั่งในเรื่องใด ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด การพิจารณาทางปกครองจึงต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายปกครอง และการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปโดยความเหมาะสมหรือความสมเหตุสมผล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังคงพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อมาในระหว่างที่ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีไว้มีกำหนด ๑ ปี จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทยเพื่อไปทำธุระที่ประเทศมาเลเซียเมื่อประมาณ

ต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดอาญาซ้ำอีกหรือ มีพฤติการณ์ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งที่เข้าข่ายต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้มีคำสั่งปฏิเสธการเข้าเมืองและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปนอกราชอาณาจักร และให้บันทึกชื่อผู้ฟ้องคดี เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑.๑๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาการเลื่อนชั้นเงินเดือน (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑)

การพิจารณาทบทวนคำสั่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับรองการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ ไม่พิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ๐.๕ ชั้นให้ผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่า คะแนนด้านการรักษาวินัยต่ำกว่าคนอื่นอันเกิดจากผู้ฟ้องคดีถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง ควรจะทำตามขั้นตอนที่เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับรองการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ มีการประชุมเพียงครั้งเดียว ทำให้คณะกรรมการพิจารณากลับรองการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการอาจจะไม่ได้พิจารณากลับรองและพิจารณาผลการประเมินผลการปฏิบัติงานอันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ได้มีคำสั่งยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีก่อนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน และไม่ทบทวนความเห็น รวมทั้งไม่รายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดที่พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีได้รับทราบ ทำให้คณะกรรมการพิจารณากลับรองการเลื่อนชั้นเงินเดือนไม่มีข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบการพิจารณาทบทวนคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร

อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่
การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนเนื่องจากถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามคำสั่งโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร จึงได้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต ๑ ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการเลื่อนชั้นเงินเดือนแต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต ๑ ไม่ได้พิจารณาร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตาม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙๔/๒๕๕๙ ต่อมา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณา

เรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีมติให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร เรื่อง เลื่อนชั้นและอันดับเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๘) ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ เฉพาะส่วนที่เลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขึ้น แล้วพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่ควรจะเป็นคือ ๑ ชั้น ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร และอ.ก.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๑ ดำเนินการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องเป็นคดีนี้ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร เรื่อง เลื่อนชั้นและอันดับเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๘) ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ และพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ ๑ ชั้น และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนย้อนหลังตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดแล้วว่าเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีกันอีกเป็นคดีนี้จึงต้องห้ามตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องซ้ำเป็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีอันเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับ ข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามมติของ (อ.ก.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ที่เลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขึ้น แม้ในคำขอท้ายคำฟ้องจะระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ที่ ๑๕๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ โดยไม่ได้ระบุขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่ในคำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายหลังได้รับแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีความประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และต้องการให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากทม.เขต ๑ มีหนังสือ ลับ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถือได้ว่าได้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลจึงรับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษาโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการพิจารณาเลื่อนขั้นและอันดับเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๘) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ เพื่อดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๘) เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้ใช้เพิ่มสะสมงาน และนำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตามแบบประเมิน (ป ๐๑ - ป ๐๔ ที่โรงเรียนจัดทำขึ้น) รวมทั้งการลา การรักษาวินัย มาประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้น และได้แจ้งสัดส่วนของผู้ที่จะได้รับการพิจารณา ๐.๕ ขั้น ๑ ขั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินได้คะแนน ๘๘ คะแนนตามเอกสารบัญชีหมายเลข ๓ บัญชีผู้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เหตุผลว่า คะแนนด้านการรักษาวินัยต่ำกว่าคนอื่นอันเกิดจากผู้ฟ้องคดีถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง ตามคำสั่งโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเสร็จแล้วได้ส่งรายงานผลการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและลูกจ้างประจำครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๑ ตามหนังสือโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๘ ในระหว่างรอการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการสอบสวนวินัยได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือรายงานการสอบสวนลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ ให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละห้าเป็นเวลาหนึ่งเดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วสั่งการให้ยุติเรื่องเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รายงานการยุติการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทบทวนการให้คะแนนด้านการรักษาวินัยของผู้ฟ้องคดี และไม่มีรายงานการยุติการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความประพฤติและการรักษาวินัยของผู้ฟ้องคดีไปประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานปรากฏมีการประชุมเพียงครั้งเดียวในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๘ จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนจึงเชื่อว่าคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการประจำปี ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๘) ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามข้อ ๙.๒.๑ (ข) ของประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตามแบบประเมิน (ป ๐๑ - ป ๐๔ ที่โรงเรียนจัดทำขึ้น) ตามข้อ ๘.๑ ของประกาศดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการพิจารณากลับกรองการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ไม่ได้พิจารณากลับกรองและพิจารณาผลการประเมินผลการปฏิบัติงานอันเป็นขั้นตอน

หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ทำให้การพิจารณาทางปกครองเพื่อมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีก่อนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ทบทวนความเห็นและไม่รายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี เมื่อการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๘ ที่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น ตามผลการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ เลื่อนชั้นเงินเดือนครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ พิจารณาการเลื่อนชั้นเงินเดือนครั้งที่ ๒ /๒๕๔๘ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๘) ของโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร เป็นไปโดยชอบแล้ว และมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้คำสั่งโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร ที่ ๑๕๖/๒๕๔๘ เรื่อง เลื่อนชั้นและอันดับเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๘) ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ให้เลื่อนชั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีผลบังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องไปดำเนินการพิจารณาเรื่องเลื่อนชั้นเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดีใหม่ต่อไป

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนด แนวทางพิจารณาไว้อย่างใด ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวทางที่มีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติไว้เช่นนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทบทวนการให้คะแนนด้านการรักษาวินัยของผู้ฟ้องคดี และไม่มีรายงานการยุติการดำเนินการทางวินัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความประพฤติและการรักษาวินัยของผู้ฟ้องคดีไปประกอบการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานปรากฏมีการประชุมเพียงครั้งเดียวในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเชื่อว่าคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการประจำปี ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๘) ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ทำให้คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ ไม่ได้พิจารณากลั่นกรองและพิจารณาผล

การประเมินผลการปฏิบัติงานอันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ทำให้การพิจารณาทางปกครองเพื่อมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอกรณีดูแลรักษาที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑)

เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดให้อำนาจนายอำเภอเข้าไปบังคับจัดการหรือมีคำสั่งให้เทศบาลออกจากที่สาธารณประโยชน์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือร่องถนนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณประโยชน์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ แต่การดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนกรณีเทศบาลบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ และดำเนินการตามผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการเกี่ยวกับกรณีให้เทศบาลอนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษาที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : นายอำเภอเสนา

สรุปคดี : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังกรมที่ดินว่าเทศบาลเมืองเสนาได้ก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ชายตลิ่งแม่น้ำน้อย อันเป็นการบุกรุกและครอบครองที่สาธารณประโยชน์ โดยบริเวณที่ตั้งของศาลาอเนกประสงค์ เดิมเป็นทางสาธารณะและท่าจอดเรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ผู้ฟ้องคดีกับราษฎรบางส่วนยังคงใช้ทางสาธารณะดังกล่าวในการสัญจรตลอดมาแม้ว่าปัจจุบันการจราจรทางน้ำจะลดลง การก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ดังกล่าวจึงกีดขวางทางสาธารณประโยชน์ ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพการใช้ประโยชน์ทางสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้นายอำเภอเสนาได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเสนาแล้วก็ตาม แต่ไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนศาลาอเนกประสงค์เพื่อดูแลรักษาที่สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ และไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๗ ที่กำหนดเกี่ยวกับกรณีการกระทำผิดในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดนอกเหนือจากการฟ้องคดีอาญา อีกทั้ง การก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ของเทศบาลเมืองเสนาโดยฝ่าฝืนกฎหมายได้เกิดขึ้นเป็นระยะเวลาานจนถึงปัจจุบัน นายอำเภอเสนายังคงละเลยต่อหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะดังกล่าว นอกจากนี้ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมีการใช้งบประมาณในการก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์พิพาทนั้นขัดหรือแย้งกับมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เนื่องจากได้บัญญัติห้ามเทศบาลตราเทศบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่น ดังนั้น เทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะ ไม่อาจใช้เป็นกฎหมายได้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและอธิบดีกรมที่ดิน ต่อมา อธิบดีกรมที่ดินได้แจ้งให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาดำเนินการกับผู้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อนายอำเภอเสนาได้รับคำสั่งจากผู้ว่าราชการจังหวัด

พระนครศรีอยุธยาในฐานะผู้บังคับบัญชาแล้ว ได้ไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน แต่ไม่ดำเนินการตาม บทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อสั่งการให้นายอำเภอเสนาดำเนินการและมีหนังสือสอบถามผลการดำเนินการ กับผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาอีกครั้ง แต่นายอำเภอเสนายังมิได้ดำเนินการใดๆ จนถึงปัจจุบัน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้นายอำเภอเสนาดำเนินการรื้อถอนศาลาอเนกประสงค์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ว่า ที่ดินที่พิพาทที่เทศบาลเมืองเสนาใช้ก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ ได้ทำการก่อสร้างในที่ดินซึ่งเดิมเคยเป็น ทางเดินสาธารณะ (ทางกระบือ) และทำจุดเรือ ซึ่งประชาชนใช้ทางกระบือดังกล่าวเดินเลียบชายตลิ่งแม่น้ำ น้อยและใช้เดินเพื่อขึ้นและลงเรือ ที่ดินพิพาทดังกล่าวจึงเป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภททรัพย์สินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นายอำเภอเสนาย่อมมี อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ตามมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบกับมาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนไปยังกรมที่ดินว่าเทศบาลเมืองเสนาก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ทับทางสาธารณประโยชน์ และทำจุดเรือ และจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือ ทางสาธารณประโยชน์ ผลการสอบสวนของคณะกรรมการ เห็นว่า เทศบาลเมืองเสนาทำการก่อสร้างศาลา อเนกประสงค์ที่พิพาทโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งให้จังหวัด พระนครศรีอยุธยาดำเนินคดีกับเทศบาลเมืองเสนาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว นายอำเภอเสนาในฐานะพนักงาน เจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงได้มอบหมายให้นาย ธ. ไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร เสนาว่า เทศบาลเมืองเสนาบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์โดยปลูกสร้างศาลาริมน้ำอเนกประสงค์ทับที่ สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งต่อมา ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเสนาได้ส่งสำนวนการสอบสวนคดีอาญาไปให้ อัยการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่อัยการจังหวัด พระนครศรีอยุธยามีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเทศบาลเมืองเสนา กรณีดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า นายอำเภอเสนาในฐานะ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยการดำเนินการใดๆ เพื่อป้องกันการบุกรุกหรือเข้าไปยึดครองโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติกับเทศบาลเมืองเสนา รวมทั้งดำเนินการตามที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาสั่งการเกี่ยวกับกรณีให้เทศบาลเมืองเสนาขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ใน ที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จนกระทั่งไปแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีต่อพนักงาน สอบสวนสถานีตำรวจภูธรเสนาตามความเห็นของกรมที่ดิน กรณีจึงถือได้ว่านายอำเภอเสนาได้ดำเนินการ

ตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมิได้ละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ส่วนกรณีและผู้ฟ้องคดีขอให้นายอำเภอเสนามีคำสั่งให้เทศบาลเมืองเสนา รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างศาลาอเนกประสงค์ที่ก่อสร้างรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ริมแม่น้ำน้อยซึ่งเป็น ที่สาธารณประโยชน์ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้นายอำเภอเสนามีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว โดยมิได้บัญญัติให้นายอำเภอเสนามีอำนาจเข้าไปบังคับจัดการ หรือมีคำสั่งให้เทศบาลเมืองเสนาออกจากที่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือใช้มาตรการ บังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวได้ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมที่ดินได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของ ผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ให้เทศบาลเมืองเสนายื่นคำขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ ในที่ดินของรัฐเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้ ไม่อาจลบล้างความผิดที่เกิดขึ้นไปแล้วได้ และขอให้จังหวัด พระนครศรีอยุธยาพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายกับเทศบาลเมืองเสนา ดังนั้น นายอำเภอเสนาในฐานะ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีหน้าที่เพียงไปดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับเทศบาลเมืองเสนา ตามกฎหมายต่อไปเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวที่จะมีคำสั่งให้เทศบาลเมืองเสนาดำเนินการ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างศาลาอเนกประสงค์ที่ก่อสร้างรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ริมแม่น้ำน้อยที่พิพาทได้ เมื่อนายอำเภอเสนาไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว กรณีจึงฟังไม่ได้ว่านายอำเภอเสนาละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ในการมีคำสั่งให้เทศบาลเมืองเสนา รื้อถอนศาลาอเนกประสงค์ที่ปลูกสร้าง รุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ริมแม่น้ำน้อย ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑ นี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติ ราชการให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์หรือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือ ตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๒^{๑๖} ประกอบกับ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ มาตรา ๖๒

^{๑๖} พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๑๗ ห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของรัฐบาลปกครอง เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจ ตราอย่าให้เสีย และอย่าให้ผู้อื่นทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตักแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำ อย่างกันปิดน้ำ ฉะนั้น

มาตรา ๑๑๘ กรมการอำเภอมีหน้าที่จะต้องตรวจตราและจัดการรักษาทางบก ทางน้ำอันเป็นทางที่ราษฎรไปมาค้าขาย ให้ ไปมาโดยสะดวกตามที่จะเป็นได้ทุกฤดูกาลอันนี้ ถ้าจะต้องทำการซ่อมแซมหรือแก้ไขความขัดข้อง ให้กรมการอำเภอเรียก ราษฎรช่วยกันทำอย่างว่ามาแล้ว

มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ

วรรคสาม ได้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมิให้มีการใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว ประกอบกับตาม พ.ร.บ. เทศบาลฯ มาตรา ๗๑ วรรคสอง ก็ได้กำหนดให้นายอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใด กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจเข้าไปบังคับจัดการหรือมีคำสั่งให้เทศบาลออกจากที่สาธารณประโยชน์หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณประโยชน์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น การที่นายอำเภอได้ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนกรณีเทศบาลเมืองเสนาบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ และดำเนินการตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาสั่งการเกี่ยวกับกรณีให้เทศบาลเมืองเสนาขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงถือได้ว่าได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมิได้ละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

๒.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๖๑)

มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เทศบาลนคร เชียงรายดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่พิพาทได้ตามขั้นตอนของกฎหมาย หากเจ้าของอาคารที่พิพาทไม่ยอมรื้อถอนให้เสร็จสิ้น ความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในลำเหมือง สาธารณประโยชน์จึงไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาจนเสร็จสิ้น ผู้ฟ้องคดีที่เป็นประชาชนในพื้นที่จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของเทศบาลนครเชียงราย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลนครเชียงราย

สรุปคดี : ข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่าก่อนการยื่นฟ้องคดี เทศบาลนครเชียงรายได้มีคำสั่งให้นาย อ. และนาง ช. ผู้กระทำผิดทั้ง ๒ ราย รื้อถอนท่อระบายน้ำและอาคารโครงเหล็กที่รุกล้ำลำเหมืองสาธารณประโยชน์แล้ว และทำให้ลำเหมืองสาธารณะมีสภาพต้งเดิม แต่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงรายที่จะต้องแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ มิได้มีแต่เพียงออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทั้งสองรายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำลำเหมืองสาธารณะเท่านั้น แต่มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังกำหนดให้เทศบาลนครเชียงรายดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่พิพาทได้ตามขั้นตอนของกฎหมาย หากเจ้าของอาคารที่พิพาทไม่ยอมรื้อถอน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีเฉพาะผู้กระทำผิดรายนาย อ. ที่ได้รับรื้อถอนทอระบายน้ำตามคำสั่งของเทศบาลนครเชียงรายเป็นที่เรียบร้อยแล้วและในชั้นอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีก็อุทธรณ์โต้แย้งว่าตนยังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีที่ผู้กระทำผิดอีกรายคือนาง ช. ก่อสร้างทอระบายน้ำและอาคารโครงเหล็กทับลำเหมืองสาธารณะประโยชน์อยู่ ดังนั้น ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาตามเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของเทศบาลนครเชียงรายและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทำของเทศบาลนครเชียงราย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๖๑ นี้จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจในการรื้อถอนทอระบายน้ำและอาคารโครงเหล็กที่รูกล้ำลำเหมืองสาธารณะประโยชน์แล้ว โดยมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดี มิได้มีแต่เพียงออกคำสั่งให้ผู้กระทำผิดทั้งสองรายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รูกล้ำลำเหมืองสาธารณะเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้กระทำผิดอีกรายยังคงก่อสร้างทอระบายน้ำและอาคารโครงเหล็กทับลำเหมืองสาธารณะประโยชน์อยู่ ดังนั้น ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาตามเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดี จากกรณีข้างต้นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นหน้าที่ตามมาตรา ๔๓ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๑} และต้องดำเนินการให้จบสิ้นทุกประการ

^{๑๑} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงานและผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในกรณีนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งที่ยื่นออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้ หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้

การกระทำเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของการแก้ไขโดยไม่ได้ทำให้ความเสียหายหมดไปก็ถือว่ายังเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ดังนั้น จึงต้องดำเนินการให้ความเดือดร้อนเสียหายนั้น หมดสิ้นลงไปอย่างแท้จริง มิเช่นนั้น ถือว่าการละเลยต่อหน้าที่ยังดำรงอยู่

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๓.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการยื่นฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อใช้ในการบริการสาธารณะ ถือเป็นกรฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร.๑/๒๕๖๑)

แม้คดีนี้จะยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม แต่เทศบาลเมืองพัทลุงผู้มีหน้าที่ในการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนและมีหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าอาหารกลางวันและค่าอาหารเสริม (นม) สำหรับเด็กในศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์เพื่อจะนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองรูปแบบหนึ่ง การฟ้องคดีนี้จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอยู่ในความหมายของประโยชน์แก่ส่วนรวมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ^{๑๘} ศาลจึงสามารถรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๑๙}

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักบริการสาธารณะ

หน่วยงานทางปกครอง : ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดอินทราวาส
เทศบาลเมืองพัทลุง
นายกเทศมนตรีเมืองพัทลุง

สรุปคดี : ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดอินทราวาสฟ้อง เทศบาลเมืองพัทลุงและนายกเทศมนตรีเมืองพัทลุง ที่ไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าอาหารกลางวันเพิ่มเติม สำหรับภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๔ ของเด็ก และค่าอาหารเสริม (นม) สำหรับภาคเรียนที่ ๒/๒๕๕๓ และภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๔ ของเด็กจำนวน ๑๒๑ คน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเบิกจ่ายเงินค่าอาหารกลางวันเพิ่มเติมและค่าอาหารเสริม (นม) ดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่

^{๑๘} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕๒ วรรคสอง การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

^{๑๙} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ขอให้เบิกจ่ายเงินค่าอาหารกลางวันเพิ่มเติม สำหรับภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๔ และมีหนังสือ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๘ ขอให้เบิกจ่ายเงินค่าอาหารเสริม (นม) สำหรับภาคเรียนที่ ๒/๒๕๕๓ และภาคเรียน ที่ ๑/๒๕๕๔ ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับ หนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงต้องถือว่าวันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือ ควรรู้ถึงเหตุแห่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยไม่ดำเนินการตามคำร้องขอให้เบิกจ่ายเงินค่าอาหารกลางวัน ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และคำร้องขอให้เบิกจ่ายเงินค่าอาหารเสริม (นม) ในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าวตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้ต่อศาลในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๐ จึงเป็นการ ฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาทใน คดีนี้เกิดจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ในการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม และส่งเสริมการพัฒนา เด็กและเยาวชนตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖) และ (๗) ประกอบมาตรา ๕๓ (๑) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๑๖ (๙) และ (๑๐) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯ และมีหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าอาหารกลางวันและ ค่าอาหารเสริม (นม) สำหรับเด็กในศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ของผู้ฟ้องคดี ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อจะนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นการดำเนินกิจการ ทางปกครองรูปแบบหนึ่ง การฟ้องคดีนี้จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอยู่ใน ความหมายของประโยชน์แก่ส่วนรวมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม แต่ศาลสามารถรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาคดีนี้เห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักว่าเทศบาลจังหวัดมีหน้าที่ ในการบริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับการศึกษาอบรม และส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนตามกฎหมาย และมีหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าอาหารกลางวันและค่าอาหารเสริม (นม) สำหรับเด็กใน ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เพื่อจะนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองศาลจึงเห็นว่า การฟ้องคดีนี้ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอยู่ในความหมายของประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๑๐/๒๕๖๑)

การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นทนายทโดยธรรมของ นาย อ. ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมศุลกากรในคดีนี้ได้ต้องวินิจฉัยให้มีความก่อนว่านาย อ. ซึ่งเป็น

เจ้าหน้าที่และเป็นเจ้ามรดกกระทำละเมิดต่อกรมศุลกากรหรือไม่และจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมศุลกากรหรือไม่ เพียงใด ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันกับที่ศาลปกครองกลาง ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคดีที่นาย อ. ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๐๕/๒๕๕๓ การที่กรมศุลกากรนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นแห่งคดีแล้ว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เงื่อนไข และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง : กรมศุลกากร

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นทายาทโดยธรรมของนาย อ. มุลละเมิดเกิดขึ้นขณะที่นาย อ. ดำรงตำแหน่งศุลกากร มีหน้าที่ร้อยลวดตรวจตราตะกั่ว และประทับตรา กศก. และช่วยเหลือการปฏิบัติงานของนายตรวจศุลกากรในการตรวจปล่อยสินค้าตามใบขนสินค้าขาออก สังกัดกรมศุลกากรซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีโดยนาย อ. ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ค. ทูจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าขาออก ทำให้กรมศุลกากรได้รับความเสียหาย กรมศุลกากรจึงมีคำสั่งให้นาย อ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรมศุลกากร นาย อ. ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่กรมศุลกากรมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่จะมีการฟ้องคดีนี้ นาย อ. กับพวกรวม ๒๐ คน ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้นาย อ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๐๕/๒๕๕๓ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะส่วนที่ให้นาย อ. รับผิดชอบเป็นเงินเกินกว่าจำนวน ๑๒,๘๐๕.๒๙ บาท โดยคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๙ นาย อ. ได้ถึงแก่ความตาย กรมศุลกากรจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย อ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรมศุลกากร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย กรมศุลกากรจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย อ. ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรมศุลกากร ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่กรมศุลกากรนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ก็เพื่อขอให้ศาลบังคับชำระหนี้ตามจำนวนเงินที่ระบุในคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า กรมศุลกากรในฐานะเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย อ. ผู้เป็นลูกหนี้เป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งต้องวินิจฉัยให้ได้ความก่อนว่านาย อ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่และเป็นเจ้ามรดกกระทำละเมิดต่อกรมศุลกากรหรือไม่และจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมศุลกากรหรือไม่ เพียงใด อันเป็นประเด็นเดียวกันกับที่ ศาลปกครองกลางเคยวินิจฉัยไว้แล้วในคดีเดิม ดังนั้น การที่กรมศุลกากรนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ว่า นาย อ. กระทำละเมิดต่อกรมศุลกากรและขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนาย อ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำและเงินจำนวนเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นแห่งคดีแล้ว ซึ่งต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือ

ประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ทั้งนี้ ตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของกรมศุลกากรไว้พิจารณาได้

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางหลักไว้ว่า “คดีที่ศาลได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ทำละเมิดมาฟ้องเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิด และ ศาลได้วินิจฉัยถึงเนื้อหาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว การที่หน่วยงานของรัฐ มาฟ้องเพื่อให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำละเมิดซึ่งถึงแก่ความตายใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำ ดังกล่าวอีก เป็นการต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัย ชี้ขาดแล้ว ตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

๓.๓ แนวทางปฏิบัติราชการกรณีคำสั่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนที่ออกพ้นกำหนดระยะเวลา ถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๖๑)

ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๒๐๐ เป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายใน สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ หรือภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับ แต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรมีหนังสือลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ ให้ ผู้ฟ้องคดีชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีดำเนินการแก้ไขคุณสมบัติของปุ๋ยเคมีและอนุมัติให้จัดซื้อปุ๋ยจาก ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. โดยพิจารณาตัดผู้เสนอราคาต่ำสุดจากการที่เสนอเอกสารไม่ตรงตามความต้องการ แต่เพียงอย่างเดียว เป็นเหตุให้กรมส่งเสริมการเกษตรต้องจัดซื้อปุ๋ยเคมีในวงเงิน ๗,๐๓๒,๙๐๐ บาท ซึ่งเป็น ราคาที่สูงกว่าราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุด ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมาอธิบดีกรมส่งเสริม การเกษตร ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่าปลัดกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ พิจารณา อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร

^{๒๐} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ วรรคสอง สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความ สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของ รัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทน นั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

และคำสั่งของปลัดกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ ที่ยกอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิดขาดอายุความแล้ว อีกทั้งผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำละเมิดจึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ดำเนินการประกาศประกวดราคาเพื่อจัดซื้อปุ๋ยเคมีนำไปใช้ในโครงการศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวชุมชน ของสำนักงานเกษตรจังหวัดศรีสะเกษ โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำการแก้ไขคุณสมบัติของปุ๋ยเคมี แล้วพิจารณาอนุมัติเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ ให้ซื้อปุ๋ยจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ซึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลที่เสนอราคาในวงเงิน ๗,๐๓๒,๙๐๐ บาท โดยไม่พิจารณาสั่งซื้อปุ๋ยจากห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. ที่เสนอราคาต่ำสุดในวงเงิน ๕,๔๗๙,๔๔๐ บาท เป็นเหตุให้กรมส่งเสริมการเกษตรต้องซื้อปุ๋ยจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ในราคาที่สูงกว่าของผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน ๑,๕๕๓,๔๖๐ บาท อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และได้มีการจ่ายเงินให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. (ผู้ขาย) ไปเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แล้ว ดังนั้น วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จึงถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดอันเป็นเหตุให้กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับความเสียหาย การที่อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับความเห็นในเรื่องดังกล่าวจากกรมบัญชีกลางเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑,๕๕๓,๔๖๐ บาท ให้แก่กรมส่งเสริมการเกษตร แม้จะอยู่ภายในอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นการออกคำสั่งที่พ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดแล้ว คำสั่งของอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมส่งเสริมการเกษตรจำนวน ๑,๕๕๓,๔๖๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๖๑ เห็นได้ว่า การที่หน่วยงานทางปกครองจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานกรณีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้นั้น แม้ว่าผลการสอบสวนจะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจริงก็ตาม แต่การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมต้องอยู่ภายใต้ระยะเวลาการออกคำสั่งที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย แม้ว่ากรมส่งเสริมการเกษตรจะได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่กรณีดังกล่าวก็ต้องนำบทบัญญัติอายุความอย่างยาว คือ สิบปี ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องละเมิดมาบังคับใช้กับกรณีนี้ด้วย มิเช่นนั้น การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐในการกระทำละเมิดก็จะมีผลขยายเวลาออกไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายของรัฐในการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ

จึงต้องพึงระมัดระวังดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดระยะเวลา ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกันด้วยเป็นสำคัญ

๓.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกชำระค่าสินไหมทดแทนจากทรัพย์มรดก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑)

หากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้รับแจ้งคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่จะถึงแก่ความตาย คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลทางกฎหมายก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องนำเงินค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ระบุไว้ในคำสั่งมาชำระให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว และหากทายาททะเลยมไม่นำเงินค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งมาชำระให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานทางกีย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๑} โดยการยึดอายัดทรัพย์สินของทายาทและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งต่อไปได้ ทั้งนี้ ไม่เกินมูลค่าหรือราคาทรัพย์มรดกของนาย ป. ที่ตกทอดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้น ตามมาตรา ๑๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๒๒}

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักการบังคับทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลพนม

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นทายาทโดยธรรมของนาย ป. โดยขณะที่นาย ป. ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลพนม ได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการตรวจการจ้างและได้ควบคุมงานก่อสร้าง โครงการซ่อมแซมสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านดอนเจริญ ๑ ต่อมา โครงการดังกล่าวมีกรณีถูกร้องเรียนว่าดำเนินการไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่กำหนด อำเภอพนมไพรจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด และต่อมาได้มีคำสั่งให้นาย ป. ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๔๘๙,๑๔๖.๓๙ บาท ตามผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลาง นาย ป. ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อองค์การบริหารส่วนตำบลพนม และยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองอุบลราชธานี) ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๐/๒๕๕๘ ให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะส่วนที่สั่งให้นาย ป. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่

^{๒๑} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งหรือยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกระทรวง

^{๒๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๐๑ ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์มรดกที่ตกทอดให้แก่ตน

ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงินที่เกินกว่า ๓๑๗,๗๓๖ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว จากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลพนมได้มีคำสั่งเพิกถอน แก้ไข และเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามคำพิพากษา โดยให้นาย ป. ชดใช้เงินจำนวน ๓๑๗,๗๓๖ บาท แก่องค์การบริหารส่วนตำบลพนม ซึ่งนาย ป. ได้รับทราบคำสั่งแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ แต่มิได้ชำระ ต่อมา นาย ป. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ขอผ่อนชำระเงินคำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว แต่ในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมายของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่านาย ป. ได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ป. ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพิกเฉยไม่ชำระ จึงได้มายื่นฟ้องต่อศาล เห็นได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ก็เพื่อขอให้ศาลบังคับชำระหนี้ตามจำนวนเงินที่ระบุในคำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ซึ่งการที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนาย ป. ชำระคำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้ต้องพิจารณาก่อนว่านาย ป. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่และเป็นเจ้ามรดกจะถือว่าได้กระทำการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และจะต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันกับที่ศาลปกครองชั้นต้น ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๐/๒๕๕๘ และคดีถึงที่สุดแล้วเนื่องจากไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ว่า นาย ป. กระทำการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนาย ป. ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในจำนวนเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นแห่งคดีแล้ว ซึ่งต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ทั้งนี้ ตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ในตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ อีกทั้ง คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลทางกฎหมายก่อให้เกิดหน้าที่แก่นาย ป. ในอันที่จะต้องนำเงินคำสั่งใหม่ทดแทนตามจำนวนที่ระบุไว้ในคำสั่งมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว นับแต่เวลาที่นาย ป. ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป และโดยหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าว มิใช่หน้าที่ซึ่งตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของนาย ป. โดยแท้แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อนาย ป. ถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้ชำระเงินคำสั่งใหม่ทดแทน คำสั่งดังกล่าวและหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวจึงมิได้สิ้นสุดลงไปพร้อมกับความตายของนาย ป. แต่อย่างใด แต่เป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทของนาย ป. จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยไม่นำเงินคำสั่งใหม่ทดแทนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่ง องค์การบริหารส่วนตำบลพนม ก็ย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระคำสั่งใหม่ทดแทน

ให้ครบถ้วนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งต่อไปได้ ทั้งนี้ ไม่เกินมูลค่าหรือราคาทรัพย์สินมรดกของนาย ป. ที่ตกทอดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้น ตามมาตรา ๑๖๐๑ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑ นี้ จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีในการฟ้องคดีเกี่ยวกับคดีละเมิดซึ่งศาลเคยได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นแห่งคดีไว้แล้ว จะต้องห้ามมิให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอีก นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางหลักเกี่ยวกับผลของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดซึ่งถึงแก่ความตายไว้อย่างชัดเจนว่า หากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่จะถึงแก่ความตาย คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลทางกฎหมายก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องนำเงินค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ระบุไว้ในคำสั่งมาชำระให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว และโดยหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าว มิใช่หน้าที่ซึ่งตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดซึ่งถึงแก่ความตายโดยแท้แต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวและหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวจึงมิได้สิ้นสุดลงไปพร้อมกับความตายของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดซึ่งถึงแก่ความตายแต่เป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๙๙ มาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งดังกล่าวจึงยังคงผูกพันต่อทายาทของเจ้าหน้าที่นั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ตน ตามมาตรา ๑๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๕ แนวปฏิบัติการราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑)

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนไม่เป็นไปตามบัญชีอัตราค่าตอบแทนท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวที่กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนรายเดือนให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง

หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง ตั้งแต่วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๒ แต่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้จ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงเดือนละ ๔,๙๐๐ บาท ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน ๕,๓๐๐ บาท ขาดไปเดือนละ ๔๐๐ บาท รวม ๑๕ เดือน คิดเป็นเงิน ๖,๐๐๐ บาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนให้ผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุด

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๙ แจ้งแนวทางปฏิบัติในการจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้พิจารณาเกณฑ์รายได้ที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากฐานรายได้จริงกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานรายได้จริงของปีงบประมาณที่ผ่านมา ๑ ปี ก็ให้ใช้ฐานรายได้จริงใน ๑ ปีที่ผ่านมาเป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงต้องใช้รายได้จริงของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งคดีนี้ งบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง มีรายรับจริงของงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ผ่านมามีจำนวน ๑๘,๒๘๐,๘๒๘.๘๙ บาท เมื่อหักเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้โดยระบุดอกเบี้ยประสงค์ คงเหลือรายรับจริง ๙,๔๖๒,๗๑๗.๒๒ บาท และตามบัญชีอัตราค่าตอบแทนท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธาน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมาเกิน ๕ ล้านบาท ถึง ๑๐ ล้านบาท ให้จ่ายค่าตอบแทนรายเดือนให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเงิน ๔,๙๐๐ บาท ต่อเดือน ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง จ่ายค่าตอบแทนรายเดือนของเดือนกันยายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔,๙๐๐ บาท จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องแล้ว แต่สำหรับค่าตอบแทนตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๓ รวม ๑๔ เดือน นั้น เป็นการเบิกจ่ายของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง มีรายรับจริงของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๒๒,๐๖๓,๑๒๒.๗๑ บาท เมื่อหักเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้โดยระบุดอกเบี้ยประสงค์ คงเหลือรายรับจริง จำนวน ๑๒,๓๗๘,๕๒๖.๗๑ บาท ซึ่งตามบัญชีอัตราค่าตอบแทนท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมาเกิน ๑๐ ล้านบาท ถึง ๒๐ ล้านบาท ให้จ่ายค่าตอบแทนรายเดือนให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเงิน ๕,๑๐๐ บาท ต่อเดือน การที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง จ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๓ รวม ๑๔ เดือน เป็นเงินเดือนละ ๔,๙๐๐ บาท ซึ่งไม่เป็นไปตามบัญชีอัตราค่าตอบแทนท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ที่กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนรายเดือนให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเงิน ๕,๑๐๐ บาท ต่อเดือน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง จึงต้องจ่ายค่าเสียหายเท่ากับค่าตอบแทนรายเดือนส่วนที่จ่ายไม่ถูกต้องครบถ้วนจำนวนเดือนละ ๒๐๐ บาท รวม ๑๔ เดือน เป็นเงิน ๒,๘๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่าเมื่อกฎหมายกำหนดให้รายได้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้รายได้จริงของปีงบประมาณ ก่อนหน้าเป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นในการกำหนดการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีปัจจุบัน เมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนรายเดือนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การตั้งงบประมาณเบิกจ่ายจึงต้องเป็นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนด

๓.๖ แนวทางปฏิบัติราชการกรณีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑)

การที่กรมทางหลวงได้ทำการซ่อมปรับปรุงทาง โดยการลอกผิวถนนในช่องทางเดินรถช่องทางหนึ่งจากขอบถนนเพื่อที่จะทำการลาดยางใหม่ ทำให้ช่องทางเดินรถช่องทางหนึ่งเป็นร่องลึก แม้จะปรากฏว่าได้มีการติดตั้งป้ายเตือนก่อนถึงบริเวณก่อสร้าง ๑ กิโลเมตร และมีการติดตั้งป้ายเตือนแจ้งมีข้อความว่า “ข้างหน้ามีการก่อสร้าง” และ “ลดความเร็ว” และ “ป้ายจำกัดความเร็วที่ ๔๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง” ให้ผู้ขับขี่รถยนต์ทราบเป็นระยะจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ แต่ไม่ได้วางกรวย หรือติดตั้งไฟส่องทาง รวมทั้งไม่มีการติดตั้งสัญญาณไฟกระพริบหรือไฟส่องสว่างในเส้นทางที่มีการก่อสร้าง ทำให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีตกลงไปในช่องทางที่กำลังซ่อมปรับปรุงได้รับความเสียหาย ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

หน่วยงานทางปกครอง : กรมทางหลวง

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุทางรถยนต์ขณะขับขี่ไปตามถนนสายเอเชียขาเข้ากรุงเทพมหานคร เนื่องจากการที่กรมทางหลวงได้ทำการซ่อมปรับปรุงทาง โดยการลอกผิวถนนในช่องทางเดินรถช่องทางหนึ่งจากขอบถนนเพื่อที่จะทำการลาดยางใหม่ ทำให้ช่องทางเดินรถช่องทางหนึ่งเป็นร่องลึก แต่ไม่ได้ติดตั้งป้ายหรือสัญญาณไฟเตือนผู้ขับขี่ให้ใช้ความระมัดระวัง ทำให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีขับขี่มาด้วยความเร็วปกติตกลงไปในช่องทางที่กำลังซ่อมปรับปรุง เนื่องจากมองไม่เห็นและไม่ทราบว่ากำลังมีการซ่อมบำรุงทาง เป็นเหตุให้รถเสียหลักไปชนกับขอบปูนข้างทางได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมทางหลวงชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้จะปรากฏว่าได้มีการติดตั้งป้ายเตือนก่อนถึงบริเวณก่อสร้าง ๑ กิโลเมตร และมีการติดตั้งป้ายเตือนแจ้งมีข้อความว่า “ข้างหน้ามีการก่อสร้าง” และ “ลดความเร็ว” และ “ป้ายจำกัดความเร็วที่ ๔๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง” ให้ผู้ขับขี่รถยนต์ทราบเป็นระยะจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ แต่เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานของกรมทางหลวง ที่ได้ว่าจ้างบริษัท บ. ให้บูรณะทางหลวง และบริษัทฯ ผู้รับจ้างไม่ได้วางกรวย หรือติดตั้งไฟส่องทาง รวมทั้งไม่มีการติดตั้งสัญญาณไฟกระพริบหรือไฟส่องสว่างในเส้นทางที่มีการก่อสร้าง และกรมทางหลวงก็ไม่ได้สั่งการให้ผู้รับจ้าง

ดำเนินการติดตั้งไฟส่องทาง หรือติดตั้งสัญญาณไฟกระพริบหรือไฟส่องสว่าง เพื่อให้ผู้ที่ใช้งานสัญจรไปมา สามารถมองเห็นทางที่ก่อสร้างในระยะไกล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการสัญจรจนกระทั่งเกิดอุบัติเหตุ และเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งใช้ถนนสายดังกล่าว จึงเป็นการที่กรมทางหลวงละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งกรมทางหลวงเป็นผู้มีหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงและเป็นการกระทำละเมิดการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑ นี้จะเห็นว่า การที่หน่วยงาน ทางปกครองจะกระทำการใดตามหลักการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายจะกระทำได้อัตโนมัติเมื่อมี กฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายใต้ขอบเขตและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อนุญาตไว้เท่านั้น ซึ่งจำเป็นแก่การบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพและเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะบรรลุผล ดังนั้น เมื่อกรมทางหลวงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานก่อสร้าง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงพิเศษและทางหลวงสัมปทานเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอำนวยความสะดวกรวดเร็วและ ปลอดภัยแก่ผู้ใช้ทาง จึงจำเป็นต้องมีระบบควบคุมการใช้ทางหลวงให้มีการใช้งานได้อย่างปลอดภัยและมี ประสิทธิภาพ หากหน่วยงานทางปกครองไม่กระทำการหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กรณี อาจถือได้ว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อีกทั้งจากคู่มือควบคุมเครื่องหมายการจราจรในงานก่อสร้าง งานบูรณะ และงานบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน ของกรมทางหลวง ได้กำหนดแนวทางในการติดตั้งสัญญาณเตือนนอกจากการติดตั้งป้ายเตือนกรณีมีงาน ก่อสร้างหรือซ่อมบำรุงถนนจะต้องจัดให้มีไฟกะพริบใช้สำหรับติดตั้ง ณ จุดที่กำลังดำเนินการก่อสร้าง หรือบำรุงรักษาทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางหลวงที่มีปริมาณจราจรมากและขบวนใช้ความเร็วสูง บริเวณ ตำแหน่งที่ผู้ขับขี่ไม่คาดหมายว่าจะมีอุปสรรคและเมื่อใช้ไฟกะพริบควรใช้ตลอดเวลาทั้งกลางวันและกลางคืน รวมไปถึงการติดตั้งอุปกรณ์ส่องสว่างเพราะความมืดได้ลดทอนความสามารถในการมองเห็นของผู้ขับขี่ขบวน ลงอย่างมาก ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้แสงสว่างช่วยเตือนหรือช่วยให้มองเห็นป้ายจราจร แผงกั้นเครื่อง จัดช่องจราจร และสิ่งอื่น ๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายต่อการใช้ทาง หรือวางกรวยไว้บริเวณดังกล่าวด้วย ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕^{๒๓} ประกอบกับ ข้อ ๒ ของกฎกระทรวงแบ่ง ส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒^{๒๔} โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วาง

^{๒๓} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๙ ให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวข้องกับทางหลวง พิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน

^{๒๔} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ตามกฎหมายให้ดูแลบำรุงรักษากฎหมายที่ชำรุดเสียหายควรคำนึงถึงมาตรการที่นำมาใช้ เพื่อป้องกันความเสียหาย ให้เพียงพอแก่การป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ที่ใช้เส้นทางในระหว่างที่จะต้องดำเนินการซ่อมแซมถนน ทั้งนี้เพื่อให้กลับมาใช้งานได้ตามปกติเพื่อให้ผู้ใช้เส้นทางสัญจรที่ผ่านไปมาได้รับความสะดวกและปลอดภัย ในการเดินทางหากมาตรการที่นำมาใช้ดังกล่าวในการป้องกันความเสียหาย ไม่เพียงพอที่จะป้องกันอันตราย ที่อาจเกิดขึ้น หรือมิได้ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบอาจถือว่า ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และอาจจะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักกรรมภิบาลในส่วนของหลักความรับผิดชอบที่ต้องตระหนักถึงสิทธิ และหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการ แก้ปัญหาเมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่ และหลักนิติธรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

๓.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๘/๒๕๖๑)

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลสระทอง รับทราบหนังสือจากกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่างไปจากที่ได้ เสนอความเห็นเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ ดังกล่าวเป็นวันที่องค์การบริหารส่วนตำบลสระทอง รู้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เงื่อนไข และวิธี

พิจารณาคดีปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง : นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสระทอง

ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์

สรุปคดี : ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสระทอง ได้จัดให้มีการประกาศสอบราคาจ้างเหมาโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเข้าบ้านสระทอง แต่ปรากฏว่าผู้ชนะการประกวดราคาไม่เข้าทำสัญญาภายในกำหนดเวลา บริษัท พ. จึงเป็นผู้ได้เข้าทำสัญญา

ข้อ ๒ ให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและ บำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวง สัมปทาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) วิจัยและพัฒนา งานก่อสร้าง บำรุง และบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน

(๓) ร่วมมือและประสานงานด้านงานทางกับองค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

แทนและดำเนินการก่อสร้างจนเสร็จ ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจสอบพบว่าการดำเนินการ สอบราคาจ้างดังกล่าวมีการจัดจ้างไปในทางทุจริต เป็นเหตุให้ทางราชการต้องจ้างบริษัทผู้เสนอราคาสูงสุด เข้าทำสัญญา ทำให้ต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นจำนวนมาก นายองค์การบริหารส่วนตำบลสระทอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า นางสาว ล. และคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา เป็นผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมี หนังสือรายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังทราบ ต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางมีหนังสือ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าพิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่า มีผู้เกี่ยวข้องและต้องรับผิดชอบ คือ นางสาว ล. และ ผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากยังมีได้มีการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีจึงให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงและโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือกรมบัญชีกลางดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ แล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ส่งคำชี้แจง ข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานไปให้กรมบัญชีกลางพิจารณา แต่กระทรวงการคลังยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกคำสั่ง ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลสระทอง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดบุรีรัมย์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณายกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง ทั้งสองดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิดและต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนต่างจากที่ได้เสนอความเห็นให้กระทรวงการคลังทราบตามหนังสือกรมบัญชีกลางที่ได้รับแจ้ง เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่องค์การบริหารส่วนตำบลสระทองรู้ว่าผู้ฟ้องคดี เป็นผู้กระทำผิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดี จึงมีอายุความสองปีนับแต่วันดังกล่าว กรณีไม่ใช่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบ อันจะทำให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมี กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่องค์การบริหารส่วนตำบลสระทอง จึงเป็นการออกคำสั่งภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลสระทองรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การออกคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๕} ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

^{๒๕} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้ บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ต่อหน่วยงาน เมื่อหน่วยงานส่งความเห็นไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแตกต่างไปจากความเห็นของหน่วยงาน เช่นนี้ถือว่าหน่วยงานได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนคนใหม่ในวันที่หน่วยงานได้รับความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงได้วางแนวปฏิบัติราชการที่หน่วยงานจะต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีดังกล่าวภายในอายุความสองปีนับแต่วันดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๓.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีหักส่วนแห่งความรับผิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑)

แม้ว่าการกระทำของนาง ส. จะถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าว มิได้เกิดจากเจตนาทุจริตของนาง ส. แต่อย่างใด แต่กระทำการทุจริตต่อเนื่องได้เป็นเวลานานเกือบ ๔ ปี ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุขด้วย การที่ให้นาง ส. รับผิดโดยมิได้หักส่วนแห่งความรับผิดของระบบการดำเนินงานของหน่วยงานย่อมไม่เป็นธรรม และถือเป็นการออกคำสั่งโดยมิได้พิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความได้สัดส่วน

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาง ก. อดีตเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ โรงพยาบาลสามโก้ ได้ทุจริตต่อหน้าที่นำเงินฝากเข้าบัญชีไม่ครบถ้วน โดยเบียดบังยกยอกนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว จำนวน ๘๓ ครั้ง ต่อเนื่องกันเป็นเงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินคดีอาญากับนาง ก. และศาลอุทธรณ์ภาค ๑ ได้มีคำพิพากษาให้นาง ก. คืนหรือใช้เงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท แก่โรงพยาบาลสามโก้ และคดีถึงที่สุดแล้ว โดยนาง ก. ต้องรับผิดตามคำพิพากษา ส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่นซึ่งมี นางสาว ส. และคณะกรรมการเก็บรักษาเงินของโรงพยาบาลสามโก้ ที่ได้ลงลายมือชื่อรับรองในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน แต่มิได้นำสมุดคู่ฝากธนาคารซึ่งถือเสมือนเป็นเงินสด หรือหลักฐานการนำเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารมาตรวจสอบกับยอดเงินในรายงานเงินคงเหลือประจำวันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินจึงเป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตเบียดบังยกยอกเงินไปได้เป็นจำนวนหลายครั้งและเป็นเวลาต่อเนื่องกัน จึงต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ทางราชการ ในอัตราคนละร้อยละ ๒๐ ของเงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท ตามช่วงเวลาที่ถูกคดีดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนางสาว ส. จังหวัดอ่างทองได้มีคำสั่ง

สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ สั่งให้ออกจากราชการเพราะเหตุทุพพลภาพ ต่อมา นางสาว ส. ได้ถึงแก่กรรม เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ต้องเรียกให้ทายาทรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอ่างทองได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งให้มารดาของนางสาว ส. และทายาทโดยธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โรงพยาบาลสามโก้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแต่ไม่นำเงินไปชำระภายในกำหนดเวลา สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข จึงนำมาฟ้องเป็นคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการเก็บรักษาเงินรวมถึงนางสาว ส. ได้ลงลายมือชื่อในรายงานเงินคงเหลือประจำวันว่าได้ตรวจนับเงินและหลักฐานแทนตัวเงินถูกต้องแล้ว โดยมีได้นำสมุดคู่ฝากธนาคารซึ่งถือเป็นหลักฐานแทนตัวเงินมาตรวจสอบจำนวนเงินฝากธนาคารกับรายงานเงินคงเหลือประจำวันว่ามีจำนวนเงินถูกต้องตรงกันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากได้มีการตรวจสอบสมุดคู่ฝากธนาคารแล้วจะพบว่าจำนวนเงินฝากธนาคารในสมุดคู่ฝากมีจำนวนเงินไม่ตรงกันกับจำนวนเงินฝากธนาคารที่ปรากฏในรายงานเงินคงเหลือประจำวันตามที่นาง ก. ได้ลงบัญชีไว้ พฤติการณ์ดังกล่าวของนางสาว ส. ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงินจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕๙ แห่งระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐ อันเป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตยักยอกเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้หลายครั้งเป็นเวลาต่อเนื่องกัน การกระทำของนางสาว ส. ถือเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้โรงพยาบาลสามโก้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของนางสาว ส. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นต้นสังกัดของโรงพยาบาลสามโก้ นางสาว ส. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น เมื่อความเสียหายที่นาง ก. ก่อให้เกิดขึ้นเป็นเงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท นั้น เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่นางสาว ส. เป็นกรรมการเก็บรักษาเงิน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ รวมอยู่ด้วยจำนวน ๒๘๖,๒๘๙ บาท และข้อเท็จจริงปรากฏว่านาง ก. ได้นำเงินฝากเข้าบัญชีไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่ได้รับไว้แล้ว โดยเบียดบังยักยอกนำเงินนั้นไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเป็นจำนวนถึง ๘๓ ครั้ง และนาง ก. ได้กระทำการทุจริตต่อเนื่องมาตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๑ ก่อนที่นางสาว ส. จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเก็บรักษาเงินตามคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ และยังคงกระทำการทุจริตต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่นางสาว ส. ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการเก็บรักษาเงินแล้ว เป็นเวลานานกว่าหนึ่งปีเศษ แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ การละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงาน ส่วนรวมของผู้ฟ้องคดีด้วย สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกร้อยละ ๕๐ ของความเสียหาย คงเหลือความเสียหายจำนวน ๑๔๓,๑๔๔.๕๐ บาท เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมแห่งกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า นางสาว ส. ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงิน สมควรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายจำนวน ๑๔๓,๑๔๔.๕๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน

๑๔,๓๑๔.๔๕ บาท และเนื่องจากคดีนี้ นาง ห. ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมและเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ได้ถึงแก่ความตายในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลเรียกนาย ว. และนาย ณ. บุตรชายของนาง ห. เข้ามาแทนที่นาง ห. ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งเรียกให้นาย ว. และนาย ณ. เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ดังนั้น นาย ว. และนาย ณ. จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกของนางสาว ส. ที่นาย ว. และนาย ณ. ได้รับมาจากกองมรดกของนางสาว ส. และยังมีอยู่ในวันที่มีคำพิพากษา

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๙/๒๕๖๑ เห็นได้ว่า ศาลได้นำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาหักส่วนความรับผิดจากการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้ ซึ่งตามค่านิยมของ “หลักความได้สัดส่วน” (Principle of proportionality) สำหรับใช้ในการชั่งน้ำหนักว่าการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐเป็นไปตามหลักสัดส่วนที่เหมาะสม เป็นไปตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย” ศาลปกครองสูงสุดจึงหักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออก ในคดีนี้แม้ว่าการกระทำของนาง ส. จะถือเป็นกรกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวมิได้เกิดจากเจตนาทุจริตของนาง ส. และสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงสาธารณสุขไม่ได้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพด้วยอีกส่วนหนึ่ง สำหรับประเด็นนาย ว. และนาย ณ. เมื่อได้เข้าแทนที่ นาง ห. ที่เข้ามาในคดีในฐานะทายาทของ นางสาว ส. คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ความรับผิดในการชำระค่าสินไหมทดแทนของ นาย ว. และนาย ณ. ย่อมไม่เกินกว่าทรัพย์สินมรดกของนางสาว ส. ที่นาย ว. และนาย ณ. ได้รับมาเช่นกัน

๓.๙ แนวปฏิบัติราชการกรณีการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดต้องเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑)

การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมาย กฎ และระเบียบที่กำหนดไว้ การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่ยังมิได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและกระทรวงการคลังก็ยังมีได้แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบ จึงเป็นกระบวนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ไม่เป็นตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้าม

สรุปคดี : นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และสิบเอก ส. เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ไปตรวจสอบที่ดิน ณ สถานที่ที่ดินตั้งอยู่ โดยมีเจ้าของที่ดินทั้งสามรายเป็นผู้นำชี้แนวเขตและได้ทำการรังวัดที่ตามหลักวิชาช่าง แต่ไม่ได้นำเจ้าพนักงานที่ดินไปทำการรังวัดสอบเขตที่ดินที่จะซื้อ ต่อมาเมื่อมีการรังวัดโดยเจ้าพนักงานที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ปรากฏว่าที่ดินมีเนื้อที่ดินขาดจากจำนวนที่ซื้อขาย ๗ ไร่ ๑๘ ตารางวา ทำให้นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามต้องชำระเงินค่าที่ดินที่ขาดเป็นจำนวนเงินตามสัญญาซื้อขาย ๑๐๙,๕๔๒.๕๐ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกไปตรวจสอบที่ดินแล้วทำการรังวัดเองโดยไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินไปทำการรังวัด แต่รับรองว่าที่ดินมีปริมาณจำนวนเนื้อที่ดินไม่ถูกต้องตรงตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและทำให้เทศบาลเมืองท่าข้ามได้รับความเสียหาย นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตรวจรับที่ดินที่ทำการซื้อโดยไม่ถูกต้องเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดและได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจพิจารณาแล้ว แจ้งผลการพิจารณาให้นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามทราบ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุไม่ได้ตรวจรับพัสดุให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามจึงออกคำสั่ง ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าเสียหายคนละ ๒๑,๙๐๘.๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามได้รับรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้าม ที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุอื่นรวมแปดคนจะต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามจำนวน ๑๐๙,๕๔๒.๕๐ บาท และการกระทำละเมิดเกิดก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ และต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม โดยนายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามได้เห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจึงถือว่านายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามได้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบแล้ว ซึ่งนายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามจะต้องส่งสำนวนคดีเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ แต่ไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในกำหนดเวลาแต่ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุอื่นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๑๐๙,๕๔๒.๕๐ บาท โดยขณะออกคำสั่งให้ชดใช้เงินนายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามยังไม่ได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และกระทรวงการคลังก็ยังมีได้แจ้งผลการพิจารณาให้นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามทราบ กระบวนการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและกรรมการอื่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดคำสั่งให้ชดใช้เงินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสี่และวรรคห้า^{๒๖}

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำวินิจฉัยนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเรื่องการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมาย กฎ และระเบียบที่กำหนด การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่ยังมิได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบและกระทรวงการคลังก็ยังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบ กระบวนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งให้ชดใช้เงินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๑๐ แนวปฏิบัติราชการกรณีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๔/๒๕๖๑

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยให้มีผลย้อนหลังจนผู้ถูกฟ้องคดีเสียสิทธิโดยชอบธรรม ในการรับเงินบำนาญปกติและเงินอื่นก่อนวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๖ (๓) (๔) และ (๘) ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวินัยออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๒๗}

^{๒๖} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ในระหว่างการศึกษาพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

^{๒๗} ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวินัยออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๖ การสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ห้ามมิให้สั่งปลดออก หรือไล่ออกย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมที่ดิน

สรุปคดี : เมื่อครั้งผู้ถูกฟ้องคดีรับราชการในสังกัดกรมที่ดิน ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอขอนแก่น ให้เป็นคณะกรรมการตรวจสอบไม้กระยาเลยในที่ดิน น.ส. ๓ ก. แต่ได้ร่วมมือกับกรรมการอื่นทำบันทึกรายงานสภาพที่ดินอันเป็นที่ว่า มีไม้กระยาเลยและละเลยปล่อยให้นาง ฉ. ปโลมลายมือชื่อนาย น. ในคำขอทำไม้หวงห้ามในป่า พนักงานอัยการจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้สั่งฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๙๙/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๒ ต่อมาในระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช กรมที่ดินยังไม่มี การดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเกษียณอายุราชการในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ กรมบัญชีกลางจึงได้มีคำสั่งจ่ายบำนาญปกติให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ เป็นต้นไป แต่ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๙๐๑๑ - ๙๐๑๒/๒๕๔๗ พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๘ ให้ลงโทษจำคุกผู้ถูกฟ้องคดีมีกำหนด ๑ ปี โดยไม่รอกการลงโทษจำคุก กรมที่ดินจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๙ ลงโทษปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๖ อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณผู้ถูกฟ้องคดีมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ต่อมากรมที่ดินมีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ ให้เพิ่มโทษผู้ถูกฟ้องคดีจากลงโทษปลดออกจากราชการเป็นไล่ออกจากราชการย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๖ ตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ การที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่รอกการลงโทษและถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงถูกเรียกคืนเงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพบำเหน็จบำนาญ (ชคบ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพนับตั้งแต่วันที่เกษียณอายุราชการในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ จนถึงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เพื่อนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธชำระเงินดังกล่าว

(๓) การสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ในกรณีกระทำความผิด อาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือ ให้อภัยโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยปกติให้สั่งปลดออกหรือไล่ออกตั้งแต่วันต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือวันต้องคำพิพากษาถึงที่สุด หรือวันถูกคุมขังติดต่อกันจนถึง วันต้องคำพิพากษาถึงที่สุด แล้วแต่กรณี

(๔) ในกรณีที่ได้มีการสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการไปแล้ว ถ้าจะต้องสั่งใหม่หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งการลงโทษปลดออก หรือไล่ออกในกรณีเช่นนี้ ให้สั่งย้อนหลังไปถึงวันออกจากราชการตามคำสั่งเดิม แต่ถ้าวันออกจากราชการตามคำสั่ง เดิมไม่ถูกต้อง ก็ให้สั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกย้อนหลังไปถึงวันที่ควรต้องออกจาก ราชการตามกรณี นั้นในขณะที่ยังออกคำสั่งเดิม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กรณีใดมิได้มีเหตุสมควรสั่งปลดออก หรือไล่ออกจากราชการย้อนหลังก็ให้ สั่งปลดออก หรือไล่ออกย้อนหลังไป ถึงวันที่ควรจะต้องออกจากราชการตามกรณีนั้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการทำให้เสียประโยชน์ตามสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ถูกสั่งลงโทษนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยอาศัยผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาที่พิพากษาให้ลงโทษจำคุกผู้ถูกฟ้องคดีมีกำหนด ๑ ปี โดยไม่รอการลงโทษจำคุก โดยไม่ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การสั่งลงโทษทางวินัยโดยให้ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ในกรณีกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว จึงต้องออกคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกย้อนหลังตั้งแต่วันที่ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ตามข้อ ๖ (๓) ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้สั่งปลดออก หรือไล่ออกย้อนหลังไปถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ได้ แต่ต่อมา กรมที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษโดยให้มีการเพิ่มโทษจากปลดออกจากราชการเป็นไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปในขณะที่ออกคำสั่งเดิมก็ตาม จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิได้รับบำนาญปกตินับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ จนถึงวันที่ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบำเหน็จบำนาญปกติไปแล้วซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ถูกฟ้องคดี จนถึงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ การที่กรมที่ดินมีคำสั่งไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๖ อันเป็นการออกคำสั่งย้อนหลังที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียสิทธิโดยชอบธรรมในการรับเงินบำนาญปกติและเงินอื่นก่อนวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก จึงไม่ชอบด้วย ข้อ ๖ (๓) (๔) และ (๘) ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่กรมที่ดินโดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพบำเหน็จบำนาญ (ชคบ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพ นับตั้งแต่วันที่เกษียณอายุราชการวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ จนถึงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำวินิจฉัยศาลปกครองคดีนี้จะเห็นได้ว่าในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองตรวจพบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดแต่มิได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย จนกรมบัญชีกลางได้ส่งจ่ายเงินบำนาญปกติและเงินอื่นตั้งแต่วันที่เกษียณอายุราชการไปแล้ว แต่ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดจำคุกเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หน่วยงานทางปกครองอาจมีคำสั่งไล่ออกจากราชการย้อนหลังไปจนถึงวันที่ควรจะต้องออกจากราชการหรือวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ได้ อย่างไรก็ตามต้องไม่เป็นการทำให้เสียสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ที่ถูกสั่งลงโทษ กล่าวคือผู้ถูกสั่งลงโทษมีสิทธิในเงินบำนาญปกติและเงินอื่นที่ได้รับแล้วตั้งแต่วันที่เกษียณอายุจนถึงวันที่ศาลฎีกาได้อ่านผลคำพิพากษา หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกสั่งลงโทษย้อนหลังคืนเงินบำนาญปกติหรือเงินอื่นที่กรมบัญชีกลางจ่ายไปแล้วได้ การที่หน่วยงานทางปกครองดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยอาศัยผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาที่พิพากษาให้ลงโทษจำคุกผู้ถูกฟ้องคดีมีกำหนด ๑ ปี โดยไม่รอการลงโทษจำคุก โดยไม่ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การสั่งลงโทษทางวินัยโดยให้ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ในกรณีกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดตามคำพิพากษาศาลฎีกา

ต้องออกคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกย้อนหลังตั้งแต่วันต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ตามข้อ ๖ (๓) ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้สั่งปลดออก หรือไล่ออกย้อนหลังไปถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ได้ แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษโดยให้มีการเพิ่มโทษจากปลดออกจากราชการเป็นไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปในขณะที่ออกคำสั่งเดิมก็ตามจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิได้รับบำนาญปกตินับแต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบำเหน็จบำนาญปกติไปแล้ว ซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ถูกฟ้องคดีจนถึงวันที่หน่วยงานมีคำสั่งไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการย้อนหลัง

๓.๑๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการเพื่อระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑)

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการร้องเรียนถึงความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวต่อกรุงเทพมหานครแล้วแต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ระงับความเดือดร้อนรำคาญให้หมดสิ้นไป กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

หน่วยงานทางปกครอง : กรุงเทพมหานคร

สรุปคดี : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้บริษัท บ. ทำทางเข้าออกด้านหลังของห้างสรรพสินค้า บ. สาขาสะพานควาย และก่อสร้างที่พักขยะและสิ่งปฏิกูลใกล้บ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ ต่อมา ภายหลังการใช้ทางเข้าออกด้านหลังและอาคารเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลดังกล่าว สร้างความเสียหายต่อรั้วบ้าน ตัวบ้าน เฟอร์นิเจอร์ และรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ เกิดเสียงดังรบกวน ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้รับความเสียหายแก่สุขภาพ อนามัย ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการร้องเรียนถึงความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ระงับความเดือดร้อนรำคาญของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบให้หมดสิ้นไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๘๓/๒๕๕๖ แล้ว ว่าผู้อำนวยการเขตพญาไทซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กับอาคารเก็บขยะมูลฝอยของบริษัท บ. (ห้างสรรพสินค้า บ. สาขาสะพานควาย) ที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนข้อ ๗๒ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตพญาไทในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยไม่ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากเสียงดังรบกวน กลิ่นเหม็น น้ำโสโครก ฝุ่นละออง เขม่าควัน และละอองพิษ จากอาคารเก็บขยะและการจราจรผ่านทางเข้าออกด้านหลังห้างสรรพสินค้า บ. สาขาสะพานควาย ให้หมดสิ้นไปภายในเวลาอันสมควร เมื่อผู้ฟ้องคดี

ที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ เป็นผู้พักอาศัยอยู่ในบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจึงย่อมได้รับความเสียหาย เฉพาะในส่วนของที่เกิดจากการระคายต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและ ผู้อำนวยการเขตพญาไทต้องปฏิบัติ คือ ความเสียหายจากเสียงดังรบกวน กลิ่นเหม็น น้ำโสโครก ฝุ่นละออง เขม่าควัน และละอองพิษ จากอาคารเก็บขยะและการจราจรผ่านทางเข้าออกด้านหลังห้างสรรพสินค้า บ. สาขาสะพานควาย ซึ่งคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบไม่ได้รับความเสียหาย เพียงแต่ปฏิเสธว่า บรรดาความเสียหายตามฟ้องมิได้เกิดจากทางเข้าออกด้านหลังและอาคารเก็บขยะมูลฝอยของห้างสรรพสินค้า บ. สาขาสะพานควาย ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ก่อสร้าง แต่เกิดจากการกระทำของผู้ใช้ทางเข้าออกด้านหลัง และการจัดเก็บขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะของห้างสรรพสินค้า บ. สาขาสะพานควาย จึงเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดี ยอมรับว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้ทางเข้าออกด้านหลังและการใช้อาคารเก็บ ขยะและสิ่งปฏิกูลของห้างสรรพสินค้า บ. สาขาสะพานควาย ที่อยู่ติดรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจริงดังที่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบกล่าวอ้างซึ่งหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตพญาไท มิได้ละเลยต่อหน้าที่ ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ และ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ กำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว ความเสียหายของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบต้องได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นไป กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้รับความเสียหายจากการที่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตพญาไทละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำวินิจฉัยนี้จะเห็นได้ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันและระงับเหตุรำคาญ อันได้แก่ การกระทำต่างๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และกรณีอื่นๆ ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนววินิจฉัยเกี่ยวกับ หน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไป มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าวมีสิทธิฟ้องขอให้ ศาลปกครองสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ ศาลกำหนด และขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ประกอบ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ปัญหาเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ระงับเหตุรำคาญมักเป็นกรณีที่ได้รับบาดเจ็บหรือความเดือดร้อนจากเหตุรำคาญร้องเรียนต้องให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ระงับเหตุดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้เพิกเฉยเข้าดำเนินการป้องกันและระงับ เหตุรำคาญแล้ว แต่เหตุรำคาญยังไม่หมดสิ้นไป กล่าวคือผู้ร้องเรียนยังคงได้รับความเดือดร้อนจากเหตุรำคาญ อยู่ แม้เจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการต่างๆ แล้วก็ตามโดยศาลปกครองสูงสุดได้วางแนว วินิจฉัยในคดีพิพาทลักษณะดังกล่าวว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการระงับเหตุเดือดร้อน รำคาญจนกว่าเหตุดังกล่าวจะหมดสิ้น ตัวอย่างเช่น กรณีเหตุรำคาญจากกลิ่นเหม็นของสารเคมีและเสียง รบกวนของร้านประกอบการซ่อม ดัดแปลง และปรับแต่งรถจักรยานยนต์ซึ่งประกอบกิจการทั้งกลางวันและ

ล่วงเลยจนถึงเวลากลางคืน ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๘/๒๕๖๐ กรณีเหตุรำคาญจากกลิ่นเหม็นของขี้หมูและน้ำเสียจากการเลี้ยงหมู ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๒๔/๒๕๕๙

๓.๑๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๗/๒๕๖๑)

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเพิ่มค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนอีกร้อยละ ๒๐ ดังที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯกล่าวอ้าง อีกทั้งการชดเชยความเสียหายในกรณีนี้มีส่วนของการชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน จึงมิใช่กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นให้แก่ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน จะอนุโลมว่าเป็นการชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนหาได้ไม่ เมื่อยังไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็สมควรกำหนดให้โดยพิจารณาตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์^{๒๘}

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมทางหลวงชนบท

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้เป็นราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนพิจารณาแล้วมีความเห็นให้ยื่นราคาค่าทดแทนที่ดินเนื่องจากเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว และไม่กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงให้เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนโดยคำนึงถึงความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือประกอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อตรวจสอบข้อมูลการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเพิ่มค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนอีกร้อยละ ๒๐ ดังที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ อ้างแต่อย่างใด นอกจากนี้ การชดเชยความเสียหายในกรณีนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติว่า ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย จะต้องเป็นการชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน มิใช่กำหนดเงิน

^{๒๘} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ วรรคสาม ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

ค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นให้แก่ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนแล้วอนุโลมว่าเป็นการชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแล้วเมื่อยังไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงสมควรกำหนดให้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งต้องพิจารณาจากพิจารณาสภาพทำเลที่ตั้ง ขนาดของเนื้อที่ และการใช้ประโยชน์ในที่ดินประกอบกัน

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๗/๒๕๖๑ นี้ ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาตรา ๒๑ วรรคสาม^{๒๙} ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง ได้แก่ ที่ดินส่วนที่เหลือมีสภาพด้อยลงหรือ ใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง เช่น ๑) ที่ดินถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางด่วนหรือทางหลวงพิเศษที่ห้ามเชื่อมทาง ๒) ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่บริเวณที่รูปแบบการก่อสร้างเป็นทางยกระดับ ๓) ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแยกออกเป็น ๒ ส่วน/ฝั่ง และเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ๔) ภายหลังการเวนคืนรูปร่างของที่ดินเปลี่ยนแปลงจากสี่เหลี่ยมเป็นสามเหลี่ยม หรือสี่เหลี่ยมคางหมู ๕) ที่ดินส่วนที่เหลือมีรูปร่างแคบหรือมีความลึกลดลงจนใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง ๖) ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่ลดลงอย่างมากจนใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง ๗) ที่ดินเปลี่ยนสภาพจากที่ดินติดถนนสายหลักเป็นติดถนนสายรอง หรือ ถนนซอย หรือเป็นที่ดินไม่มีทางเข้า-ออก หรือ การเข้า-ออกสู่ที่ดินไม่สะดวกดังเดิม ๘) ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่บริเวณระยะมองเห็น (Sight Distance) ๙) ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่บริเวณคอสะพานหรือทางขึ้น/ลงสะพาน การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงดังกล่าวให้คำนึงถึงกฎหมายว่าด้วย การผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในวันที่ได้กำหนดราคาเบื้องต้น และหากที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันให้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงด้วย^{๓๐} กรมทางหลวงชนบทจึงจำเป็นต้องพิจารณาในการกำหนดราคา ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินเสมอ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน มิใช่กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นให้แก่ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนแล้วอนุโลมว่าเป็นการชดเชยความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแล้ว แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการคำนวณราคาที่ดินลดลงไว้ แต่ก็เป็นที่หน้าที่ของผู้มีหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องพิจารณากำหนดให้กับผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น จึงต้องกำหนดเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการ

^{๒๙} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ วรรคสาม ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

^{๓๐} คู่มือการกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กระทรวงคมนาคม, สิงหาคม ๒๕๕๖, หน้า ๑๗

เวนคืนที่มีราคาตลาดลงให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินด้วย ตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

๓.๑๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีมีการประนีประนอมยอมความในความรับผิดชอบเรื่องละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑)

เมื่อมีการตกลงประนีประนอมยอมความในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจภูธรว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ตั้งใจที่จะฟ้องร้องเกี่ยวกับการตรวจยึดทรัพย์สินและการคืนของกลางกับผู้หนึ่งผู้ใดหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดอีกแต่อย่างใด โดยผู้ฟ้องคดีจะไปถอนคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ กรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๘๕๐ และมาตรา ๘๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไปตามมาตรา ๘๕๒ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน^{๓๐} เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อีก

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีอาญาในข้อหาเมียเสพติดไว้ในครอบครอง โดยไม่ได้รับอนุญาต โดยพนักงานสอบสวนได้ทำการยึดรถยนต์บรรทุกสิบล้อของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นของกลางในคดี ต่อมา ศาลอุทธรณ์ภาค ๕ ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดีและคืนรถยนต์บรรทุกของกลางคันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอรับรถยนต์บรรทุกของกลางคืนต่อผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่นชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำร้องลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่นเพื่อขอรับรถยนต์บรรทุกสิบล้อคืนโดยแนบสำเนาหนังสือศาลจังหวัดเทิง ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่เป็นหนังสือรับรองเมื่อคดีถึงที่สุดเพื่อเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา และเมื่อได้รับคำร้องดังกล่าวแล้วพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนคดีได้เสนอบันทึกข้อความ ให้คืนรถยนต์บรรทุกของกลางต่อผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น แต่ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น ไม่อนุญาติให้คืนของกลางโดยได้ลงนามในบันทึกดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗ กรณีจึงต้องถือว่าผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่นได้รู้หรือควรรู้ถึง

^{๓๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘๕๐ อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือสัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน

มาตรา ๘๕๑ อันสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

มาตรา ๘๕๒ ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ย่อมทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไป และทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญานั้นว่าเป็นของตน

ผลคำพิพากษาที่ถึงที่สุดดังกล่าวแล้วในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗ กรณีดังกล่าวเมื่อศาลอุทธรณ์ภาค ๕ ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแก่คำพิพากษาของศาลจังหวัดเทิงเป็นว่า ให้ยกคำขอให้รับรถยนต์บรรทุกของกลางและให้คืนรถยนต์บรรทุกคันดังกล่าวแก่เจ้าของ นอกจากนี้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของกลาง จึงต้องคืนรถยนต์บรรทุกของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดีในทันทีที่ได้รับถึงผลคำพิพากษาที่ถึงที่สุดของศาลอุทธรณ์ภาค ๕ การที่ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น ไม่ยอมคืนรถยนต์ของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถยนต์บรรทุกคันดังกล่าว ทั้งที่ทราบผลคดีถึงที่สุดแล้ว จึงถือว่าผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการคืนของกลาง ซึ่งการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวเป็นผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามฟ้อง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งการละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้ไปในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ตกลงประนีประนอมยอมความกับผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น โดยได้ลงลายมือชื่อในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจที่จะฟ้องร้องเกี่ยวกับการตรวจยึดทรัพย์สินและการคืนของกลางกับผู้หนึ่งผู้ใดหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดอีกแต่อย่างใด โดยผู้ฟ้องคดีจะไปถอนคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ กรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๘๕๐ และมาตรา ๘๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไปตามมาตรา ๘๕๒ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อีก สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่า การที่หน่วยงานทางปกครองจะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย จากข้อเท็จจริงคดีนี้ เมื่อผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่นผู้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของกลางในคดี ได้รับคำร้องของผู้ฟ้องคดีขอรับรถยนต์บรรทุกสิบล้อคืนโดยแนบสำเนาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๕ และสำเนาหนังสือรับรองคดีถึงที่สุดเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาติให้คืนของกลางดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๘๕ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๑๒} ดังนั้น การที่ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่นปฏิเสธไม่คืนรถยนต์บรรทุกสิบล้อให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งที่ตนทราบแล้วว่า ศาลอุทธรณ์ภาค ๕ มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกคำขอให้รับรถยนต์

^{๑๒} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๘๕ วรรคสาม สิ่งของใดที่ยึดไว้ เจ้าพนักงานมีอำนาจยึดไว้ จนกว่าคดีถึงที่สุด เมื่อเสร็จคดีแล้วก็ให้คืนแก่ผู้ต้องหา หรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องของคืนสิ่งของนั้น เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

บรรทุกของกลางและให้คืนรถยนต์บรรทุกคันดังกล่าวแก่เจ้าของ จึงถือว่าผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการคืนของกลาง อันเป็นกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่สามารถนำรถยนต์บรรทุกไปประกอบอาชีพหารายได้ได้ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนในผลแห่งการละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงประนีประนอมยอมความกับผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจที่จะฟ้องร้องเกี่ยวกับการตรวจยึดทรัพย์สินและการคืนของกลางอย่างใดอีก กรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๘๕๐ และมาตรา ๘๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไปตามมาตรา ๘๕๒ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

๓.๑๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่))

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า น.ส. ๓ ก. ที่นำมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ปรากฏว่า ส.ค. ๑ ไม่ตรงตามตำแหน่งของที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองไว้ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทเป็นเอกสารสิทธิที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ถูกเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองใน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวจึงได้รับความเสียหายจากการต้องเสียสิทธิครอบครองในที่ดิน การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ออกเอกสารสิทธิจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมที่ดิน

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิที่จะได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้อธิบดีกรมที่ดินเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นั้น ทางราชการได้กำหนดให้ต้องมีการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินก่อน ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิ ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล

กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดว่า ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปกครองหลักตามมูมเขตที่ดินของตน และให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.๑ ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้ ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปกครองหลักตามมูมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.๑ ค. ท้ายกฎกระทรวงนี้ และข้อ ๑๐ กำหนดว่า เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้... (๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้... เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า น.ส. ๓ ก. ที่นำมาขออออกแต่ปรากฏว่า ส.ค. ๑ ข้างต้นไม่ตรงตามตำแหน่งของที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองไว้แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมิได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด การกระทำดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทเป็นเอกสารสิทธิที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและเมื่อต่อมา น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ถูกเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองใน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวจึงได้รับความเสียหายจากการต้องเสียสิทธิครอบครองในที่ดินไป การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ นี้จะเห็นว่า นิยามของ “หนังสือรับรองการทำประโยชน์” คือ หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ซึ่งผู้ที่ประสงค์จะได้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗^{๓๓} จากหลัก

^{๓๓} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

กฎหมายดังกล่าวเห็นว่า ถ้าผู้ขอมีหลักฐานที่แสดงว่ามีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ เป็นต้น ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย หลังจากนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าหน้าที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนตามกฎหมายเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยได้กำหนดให้ต้องมีการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนออกหนังสือดังกล่าว อันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดให้จะต้องดำเนินการในเรื่องนั้นๆ หากมิได้ดำเนินการ หรือไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมส่งผลทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณานั้นอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวได้

๓.๑๕ แนวปฏิบัติราชการกรณีนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑)

เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้แก่ นาย ส. ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง นาย ป. ในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง และผู้ฟ้องคดี ในฐานะรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง ซึ่งได้ร่วมกันกำหนดราคากลางและจัดซื้อรถพาร์ทแทรกเตอร์ตัดหญ้า

ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนหลักตามกฎหมายเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.๑ ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนหลักตามกฎหมายเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.๑ ค. ท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้...

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

ในกรณีดังกล่าวโดยไม่ชอบ บุคคลทั้งสามจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังในความเสียหายดังกล่าว โดยแบ่งส่วนความรับผิดชอบในอัตราส่วนเท่าๆ กัน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความได้สัดส่วน

หน่วยงานทางปกครอง : นายอำเภอหนองเสือ

ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี

สรุปคดี : ขณะผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้กำกับดูแลส่วนการคลังและส่วนโยธา โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังได้ตั้งงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าเป็นเงิน ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังได้ทำการประกาศสอบราคาแล้ว ปรากฏว่าไม่มีผู้เสนอราคาจึงต้องยกเลิกการสอบราคาดังกล่าว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังเห็นว่ายังคงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหารถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน นาย ส. นายองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังจึงมอบหมายให้นาย ป. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง สืบหาข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าเพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการกำหนดคุณลักษณะและงบประมาณให้เหมาะสมเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป โดยได้มีการสอบถามข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยจัดซื้อครุภัณฑ์ในลักษณะเดียวกัน และได้นำมากำหนดคุณลักษณะเพื่อขออนุมัติตั้งงบประมาณจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังเช่นเดียวกับคุณลักษณะที่ได้เคยกำหนดไว้ตามประกาศสอบราคาครั้งก่อน โดยคุณลักษณะที่กำหนดใหม่มีเพียงรายการความเร็วรอบเครื่องยนต์ที่เปลี่ยนจากเดิมไม่เกิน ๒,๔๐๐ รอบต่อนาที เป็นไม่น้อยกว่า ๒,๔๐๐ รอบต่อนาที ซึ่งในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง ที่ประชุมได้อนุมัติจ่ายขาดเงินสะสม ครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ ชนิดขับเคลื่อน ๔ ล้อ ขนาดกำลังเครื่องยนต์ ไม่น้อยกว่า ๗๕ แรงม้า เป็นเงิน ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังเห็นว่ารถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าที่ได้รับอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังให้จ่ายขาดเงินสะสมในการจัดซื้อดังกล่าว มีขนาดและราคาไม่ปรากฏในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้นายอำเภอหนองเสือ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทราบ เพื่อดำเนินการพิจารณาอนุมัติยกเว้นการจัดซื้อครุภัณฑ์รายการดังกล่าวตามระเบียบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังทราบว่า จังหวัดปทุมธานีได้พิจารณากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังขอยกเว้นการจัดซื้อตามระเบียบในการจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ ขนาด ๗๕ แรงม้า ชนิดขับเคลื่อน ๔ ล้อ แล้วเห็นว่ารถดังกล่าวเป็นรถที่อยู่ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ สำหรับราคาเป็นราคารวมค่าติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังสามารถจัดหาได้เอง ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังได้ออกประกาศสอบราคาซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้า จำนวน ๑ คัน โดยกำหนดราคากลาง ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท ปรากฏว่ามีผู้สนใจซื้อขอสอบราคาและเข้าเสนอราคาจำนวน ๒ ราย คือ บริษัทเอติล พลัส จำกัด เสนอราคาจำนวน

๑,๖๙๘,๐๐๐ บาท และหักหุ้นส่วนจำกัด สยามวิศวรรรม (๑๙๙๓) เสนอราคาจำนวน ๑,๖๙๕,๐๐๐ บาท องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังจึงได้ประกาศให้หักหุ้นส่วนจำกัด สยามวิศวรรรม (๑๙๙๓) ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้สอบราคาได้ ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๓ (จังหวัดนครปฐม) ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า ได้ตรวจสอบสืบสวนกรณีร้องเรียนการจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง ซึ่งผลการตรวจสอบสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังได้ดำเนินการจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าโดยวิธีสอบราคาจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งแรกไม่มีผู้ซื้อเอกสารสอบราคา ครั้งที่สองได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะตามที่เคยกำหนดไว้ในการสอบราคาครั้งแรก แต่ได้มีการแก้ไขรายละเอียดในส่วนของคุณลักษณะทั่วไปที่เดิมกำหนดไว้ว่า “ที่ความเร็วรอบไม่เกิน ๒,๔๐๐ รอบต่อนาที” เป็น “ที่ความเร็วรอบไม่น้อยกว่า ๒,๔๐๐ รอบต่อนาที” ซึ่งตามรายละเอียดคุณลักษณะเดิมผู้จำหน่ายรถฟาร์มแทรกเตอร์ยี่ห้อนิวฮอลแลนด์ รุ่น TT๗๕ ไม่สามารถเข้าเสนอราคาได้ เนื่องจากมีความเร็วรอบ ๒,๕๐๐ รอบต่อนาที อีกทั้งรายละเอียดอื่นยังใกล้เคียงกับรถฟาร์มแทรกเตอร์ยี่ห้อนิวฮอลแลนด์รุ่น TT๗๕ เป็นอย่างมาก ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากผู้จำหน่ายรถฟาร์มแทรกเตอร์ยี่ห้ออื่นพบว่า มีรายละเอียดคุณลักษณะที่ต่างกันและไม่สามารถเข้าเสนอราคาได้ จึงเชื่อได้ว่าการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของรถฟาร์มแทรกเตอร์ตามประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังและเอกสารสอบราคาซื้อ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้จำหน่ายรถฟาร์มแทรกเตอร์ยี่ห้อนิวฮอลแลนด์ รุ่น TT๗๕ เป็นการเฉพาะและเป็นการกีดกันสินค้ายี่ห้ออื่น และจากการตรวจสอบราคาซื้อขายกับบริษัทแองโกล - ไทย จำกัด ผู้นำเข้าและจำหน่ายรถฟาร์มแทรกเตอร์และเครื่องตัดหญ้า ซึ่งแต่งตั้งให้หักหุ้นส่วนจำกัด สยามวิศวรรรม (๑๙๙๓) เป็นตัวแทนจำหน่าย แล้วปรากฏว่า ราคาที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังได้ทำสัญญาซื้อขายกับหักหุ้นส่วนจำกัด สยามวิศวรรรม (๑๙๙๓) มีราคาสูงกว่าราคาของบริษัทแองโกล - ไทย จำกัด เป็นเงิน ๓๑๔,๗๐๐ บาท พฤติการณ์เชื่อได้ว่าเป็นการทุจริตทำให้ทางราชการเสียหายเป็นเงิน ๓๑๔,๗๐๐ บาท เข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี และนาย ป. ผู้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของรถฟาร์มแทรกเตอร์ ซึ่งได้รับมอบหมายจากนาย ส. รวมทั้งอยู่ในความรับผิดชอบของนาย ส. ในฐานะผู้ออกประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังและเอกสารสอบราคาซื้อ ซึ่งโดยพฤติการณ์แล้วเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ร่วมกันกระทำความผิดมาตั้งแต่ต้น ตั้งแต่ขั้นตอนการสืบหาข้อมูลเพื่อกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้า การกำหนดวงเงินเพื่อจัดซื้อ และการกำหนดราคากลาง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นชอบกับผลการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้ดำเนินการทางอาญา ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐฯ และดำเนินการทางละเมิดและทางวินัย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเห็นว่าความเสียหายอันเกิดจากการจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังดังกล่าวมีสาเหตุ

มาจากความผิดพลาดในเรื่องการกำหนดคุณลักษณะและการกำหนดราคากลาง ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๒๐๖,๖๓๔.๒๘ บาท จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดี นาย ป. และนาย ส. รับผิดชอบจำนวนคนละส่วนเท่ากัน เป็นเงินคนละ ๖๘,๘๗๘.๐๙ บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดทบทวนเกี่ยวกับความเสียหายและการแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่ได้มีการออกระเบียบแนวทางปฏิบัติที่แน่ชัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคากลางของพัสดุที่จะจัดซื้อว่าจะต้องมีข้อปฏิบัติที่ถูกต้องอย่างไร หากมีการจัดซื้อครุภัณฑ์ที่ไม่มีอยู่ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณแล้ว หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะใช้วิธีการสอบถามราคาจากหน่วยงานอื่นที่เคยจัดซื้อแล้วจึงนำราคาที่ได้มาตั้งเป็นราคากลาง ซึ่งต่างจากการก่อสร้างอาคารที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางกำหนดราคากลางงานก่อสร้างไว้ เพื่อความเป็นธรรมจึงเห็นควรให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกร้อยละ ๒๕ ของความเสียหาย จึงคงเหลือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดี นาย ป. และนาย ส. ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๕๔,๙๗๕.๗๑ บาท โดยแบ่งความรับผิดชอบจำนวนคนละเท่ากัน เป็นเงินคนละ ๕๑,๖๕๘.๕๗ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง เป็นเงิน ๕๑,๖๕๘.๕๗ บาท ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการจัดซื้อรถพ่วงแทรกเตอร์ตัดหญ้าในกรณีนี้ ได้มีการสืบหาข้อมูลและราคาของรถพ่วงแทรกเตอร์ตัดหญ้าจากองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่เคยจัดซื้อรถประเภทเดียวกัน แล้วนำมาเป็นข้อมูลในการกำหนดคุณลักษณะและราคากลาง แต่ไม่ได้ทำการสืบหาข้อมูลและราคาจากผู้ประกอบกิจการรายอื่นๆ อย่างเพียงพอ เพื่อนำมาเปรียบเทียบหาราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีนี้ หากผู้ฟ้องคดีตรวจสอบราคาซื้อขายกับบริษัทแองโกล - ไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทผู้นำเข้าและจำหน่ายรถพ่วงแทรกเตอร์และเครื่องตัดหญ้า จะพบว่าบริษัทดังกล่าวได้กำหนดราคารถพ่วงแทรกเตอร์พร้อมเครื่องตัดหญ้าไหลทาง ไม่รวมอุปกรณ์ที่จำเป็นอื่นไว้เป็นเงิน ๑,๓๘๐,๓๐๐ บาท แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า นาย ส. ในฐานะนายองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่าได้มอบหมายให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังไปศึกษาข้อมูลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีเพื่อกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะรถพ่วงแทรกเตอร์ตัดหญ้าในครั้งแรก เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วจึงได้ทำประกาศสอบราคาจัดซื้อแล้วปรากฏว่าไม่มีผู้ใดเข้ามาติดต่อซื้อเอกสารสอบราคาแต่อย่างใด จึงได้ยกเลิกการจัดซื้อดังกล่าว ต่อมา ได้ข้อมูลจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไช้หน้า จึงได้มอบหมายให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังไปศึกษารายละเอียดคุณลักษณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไช้หน้า และเมื่อได้ข้อมูลมาแล้วจึงได้นำข้อมูลทั้งสองครั้งมาเปรียบเทียบกัน และมีความเห็นว่าให้แก้ไขความเร็วรอบจากไม่เกิน ๒,๔๐๐ รอบต่อนาทีเป็นไม่น้อยกว่า ๒,๔๐๐ รอบต่อนาที และให้ตัดห้องคนขับออก โดยคงเหลือหลังคากันแดดไว้ และให้คงราคากลางไว้ที่ ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท อันเป็นกรณีที่นาย ส. ได้มอบหมายให้นาย ป.

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง เป็นผู้กำหนดรายละเอียดและสืบบราคารถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้า จากองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่เคยจัดซื้อรถประเภทเดียวกันแต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง เจ้าของงบประมาณในการจัดซื้อ ควรที่จะสืบบราคาราคาท้องตลาดจากผู้ประกอบกิจการนั้น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย และในฐานะผู้กำกับดูแลส่วนการคลัง ย่อมมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย อย่างไรก็ตามเมื่อปรากฏว่าหลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังได้ทราบราคาจัดซื้อจากหน่วยงานอื่นแล้ว ได้มีการกำหนดคุณลักษณะของรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าโดยเปลี่ยนความเร็วรอบเครื่องยนต์จากไม่เกิน ๒,๔๐๐ รอบต่อนาที เป็นไม่น้อยกว่า ๒,๔๐๐ รอบต่อนาที โดยกำหนดราคา ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท และนาย ส. เสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังพิจารณาอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม ครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อจัดซื้อรถดังกล่าวในราคา ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังอนุมัติตามที่ นาย ส. เสนอ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำบันทึกข้อความเสนอ นาย ส. ผ่าน นาย ป. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง ขออนุมัติจัดซื้อรถดังกล่าวในราคา ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท โดยจ่ายขาดจากเงินสะสม และ นาย ส. อนุมัติตามที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ เจ้าหน้าที่พัสดุซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานเสนอเหตุผล รายละเอียดของพัสดุ วงเงินเสนอ นาย ส. ซึ่งเป็นผู้สั่งซื้อ เพื่อขอความเห็นชอบและดำเนินการตามวิธีการซื้อต่อไปตาม ข้อ ๒๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงจัดทำรายงานการขอซื้อโดยวิธีสอบราคาโครงการจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าเสนอ นาย ส. เพื่อดำเนินการประกาศสอบราคาจัดซื้อรถดังกล่าวในงบประมาณ ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท และขออนุมัติแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตามระเบียบดังกล่าว โดยเสนอผ่านหัวหน้าพัสดุ ผู้ฟ้องคดี และ นาย ป. ซึ่ง นาย ส. อนุมัติตามที่เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอ และได้มีการออกประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง เรื่อง สอบราคาซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้า จำนวน ๑ คัน โดยกำหนดราคากลางคันละ ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท จากพฤติการณ์ดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดี นาย ป. และ นาย ส. ได้ร่วมกันในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะและราคากลางรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าที่จะจัดซื้อเป็นเงิน ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท โดยในการจัดทำรายงานขอซื้อโดยวิธีสอบราคาและการออกประกาศสอบราคาดังกล่าว เจ้าหน้าที่พัสดุมิได้เป็นผู้กำหนดราคากลางรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าขึ้นเอง เพียงแต่กำหนดตามราคากลางที่ผู้ฟ้องคดี นาย ป. และ นาย ส. ได้ร่วมกันกำหนดไว้แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร่วมกำหนดราคากลางรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าเป็นเงิน ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังทำสัญญาจัดซื้อกับห้างหุ้นส่วนจำกัด สยามวิศวรรรม (๑๙๙๓) ซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายของบริษัทแองโกล - ไทย จำกัด ในราคา ๑,๖๕๕,๐๐๐ บาท โดยไม่ได้สืบบราคาราคาที่เหมาะสมเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อครุภัณฑ์ที่มีราคาสูงกว่าความเป็นจริง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังตามนัยมาตรา

๔๒๐ แห่ง ป.พ.พ และเมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นาย ส. ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง นาย ป. ในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง และผู้ฟ้องคดี ในฐานะรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง ซึ่งได้ร่วมกันกำหนดราคากลางและจัดซื้อรถพาร์ทแทรกเตอร์ตัดหญ้าในกรณีดังกล่าวโดยไม่ชอบ บุคคลทั้งสามจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวังในความเสียหายดังกล่าวจำนวน ๑๕๔,๙๗๕.๗๑ บาท โดยแบ่งส่วนความรับผิดชอบในอัตราส่วนเท่าๆ กัน คิดเป็นค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้คนละ ๕๑,๖๕๘.๕๗ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามวัง เป็นเงิน ๕๑,๖๕๘.๕๗ บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑ นี้จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยวางแนวทางเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันในเหตุละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น และเมื่อการกระทำละเมิดดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม คือ การที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดราคากลางของพัสดุที่จะจัดซื้อในกรณีที่ครุภัณฑ์บางรายการไม่มีอยู่ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นเหตุให้ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐจะใช้วิธีสอบถามราคาจากหน่วยงานอื่นที่เคยจัดซื้อ แล้วจึงนำราคาที่ได้นำมากำหนดเป็นราคากลางเอง จึงสมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมในกรณีนี้ออกร้อยละ ๒๕ ของความเสียหายตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๓.๑๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิประโยชน์บนที่ดิน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๒/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่))

เมื่อ นาย ง. ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรมที่ดิน โดยอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน ออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้ในการออกหนังสือ น.ส. ๓ ก. เลขที่พิพาทดังกล่าวโดยมิได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทได้ออกเอกสารสิทธิ์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและ และทำให้ถูกเพิกถอนในเวลาต่อมา นาย ง. ซึ่งเป็นผู้ครอบครองต่อมาจากการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการต้องเสียสิทธิ์ครอบครองในที่ดินไป คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมที่ดิน

สรุปคดี : นาย ง. เป็นเจ้าของที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งได้มาจากการซื้อจาก เรือตรี ก. กับพวกอภิติกรรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว นาย ง. เห็นว่าการกระทำดังกล่าวของ เจ้าหน้าที่กรมที่ดินทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงมาฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พรบจัดตั้งศาลปกครองเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทแบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘ ซึ่งออกโดยอาศัยหลักฐาน ๒๕๖๑ เลขที่ ๑๘๓ โดยมีนาย ห. เป็นเจ้าของแต่ปรากฏว่า ขั้นตอนออกไม่ตรงตามตำแหน่งของที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองไว้ การที่สามารถออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘ ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินอันเป็นการไม่กระทำการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘ ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิ์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและเมื่อต่อมา น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทได้แบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘ ข้างต้นจึงเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ถูกเพิกถอนผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการต้องเสียสิทธิ์ครอบครองในที่ดินไป การกระทำของเจ้าหน้าที่จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายความจงใจหรือประมาทเลินเล่อและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดิน น.ส. ๓ ก. ต่อมาอภิติกรรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเท่ากับราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีชำระค่าซื้อไว้ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับค่าสินไหมทดแทนเท่ากับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท และมีสิทธิ์ได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่อภิติกรรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คำพิพากษานี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวปฏิบัติราชการว่า เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ในการออกหนังสือ น.ส. ๓ ก. เลขที่พิพาทดังกล่าวโดยมิได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทได้ออกเอกสารสิทธิ์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและ และทำให้ถูกเพิกถอนในเวลาต่อมา นาย ง. ซึ่งเป็นผู้ครอบครองต่อมาจากการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการต้องเสียสิทธิ์ครอบครองในที่ดินไป ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า นาย ง. ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจาก กรมที่ดิน โดยอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๑๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีการดูแลช่องเปิดท่อระบายน้ำ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๓/๒๕๖๑)

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสามเป็นหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ดูแลฝาท่อระบายน้ำ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หากหน่วยงานทางปกครองละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวแล้ว และเมื่อการละเลยดังกล่าวเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้ขับซักรจักรยานยนต์ตกลงไปในช่องเปิดท่อระบายน้ำ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม ผู้ถูกฟ้องคดี ปล่อยให้มีการเปิดช่องท่อระบายน้ำทิ้งไว้โดยไม่ได้ปิดฝา และในบริเวณที่เกิดเหตุไม่มีไฟส่องสว่างที่จะมองเห็นท่อระบายน้ำได้ ย่อมจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้ถนนในการสัญจรทางดังกล่าวได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสามชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลคลองสามไม่มีการดูแลและตรวจสอบฝาท่อระบายน้ำที่ตั้งอยู่ริมขอบทางของถนนให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลคลองสามละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล^{๑๔} อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยการที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสามปล่อยให้มีการเปิดช่องท่อระบายน้ำทิ้งไว้ ย่อมจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้ถนนในการสัญจรทางดังกล่าว จึงพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๓/๒๕๖๑ เห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หากหน่วยงานทางปกครองละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวแล้ว และเมื่อการละเลยดังกล่าวเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น จากคำพิพากษาคดีนี้ได้ให้แนวทางการพิจารณา คำว่า “หน้าที่” ของหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้

^{๑๔} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

๑ล๑

๑ล๑

ต้องปฏิบัติ อันทำให้หน่วยงานทางปกครองได้เข้าใจในหน้าที่ที่ควรจะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีต่อไป และหากหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ต่อมาเกิดความเสียหาย ผู้ที่ได้รับผลการกระทำดังกล่าวก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเรียกให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

๓.๑๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีการหักส่วนความรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑)

ข้อเท็จจริงในคดีไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว โดยเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้ปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐ คือ จังหวัดอุดรดิตถ์ที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้วางระบบงานในการเร่งรัดติดตามการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายแต่อย่างใด การกระทำละเมิดดังกล่าวจึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานส่วนรวม จึงสมควรให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วยตามมาตรา ๘ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความได้สัดส่วน

หน่วยงานทางปกครอง : ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์

นายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ตั้งขยะ แต่ปรากฏภายหลังว่า จำนวนเนื้อที่ตาม น.ส.๓ ดังกล่าวขาดหายไปจำนวน ๒๐ ไร่ ๑ งาน ๑๗ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงว่า กรณีที่จำนวนเนื้อที่ดินสำหรับใช้เป็นที่ตั้งขยะขาดหายไป เกิดจากการตรวจรับที่ดินของคณะกรรมการตรวจสอบความเหมาะสมสภาพที่ดินและตรวจรับที่ดินที่ไม่ได้ขอตรวจสอบแนวเขตที่ดินจากสำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์ให้ถูกต้องเป็นเหตุให้ที่ดินขาดหายไปให้นายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทราบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งการทำหนังสือเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๓ ว่า “ขอให้นาย กฯ ปรึกษากับคณะเทศฯ และผู้เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง” ซึ่งถือว่าเป็นวันที่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายกเทศมนตรีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการจัดซื้อที่ดินตั้งขยะแล้วเนื้อที่ดินขาดหายไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าที่ดินตั้งขยะที่ขาดหายไปแก่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ภายในกำหนดเวลาสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าระยะเวลาล่วงเลยไป ๒๐ กว่าเดือนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้วินิจฉัยสั่งการ ปรากฏต่อมาว่าผู้ฟ้องคดีได้รายงานด้วยวาจาให้ปลัดเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ทราบ แต่ไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่

ผู้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนเพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการแต่อย่างใด มีเพียงหนังสือรายงานต่อปลัดเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ว่าระยะเวลาได้ล่วงเลยไป ๒๐ เดือนแล้ว เกรงว่าจะเกิดผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เทศบาล จึงขอโปรดพิจารณาทบทวน วินิจฉัยสั่งการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ ให้ดำเนินการต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการเสนอเรื่องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ปลัดเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์พิจารณานำเสนอนายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาสั่งการให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลละเมิดดังกล่าว ภายในระยะเวลาตามกฎหมาย แต่กลับมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ว่าสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาวงเงินค่าเสียหายเท่านั้น จึงทำให้เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ไม่อาจเรียกร้องให้คณะกรรมการตรวจสอบความเหมาะสมสภาพที่ดินและตรวจรับที่ดินรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจำนวนดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นั้น ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้ซื้อที่ดินพิพาทดังกล่าวเพื่อใช้เป็นที่ตั้งขยะ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน แต่มีการโต้แย้งสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าว โดยนาย บ. ได้เป็นโจทก์ฟ้องเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์เป็นจำเลย ว่าจำเลยขอออกโฉนดที่ดินพิพาท เนื้อที่ ๕๔ ไร่ ๑ งาน ๓๖ ตารางวา ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของโจทก์ เป็นเนื้อที่ ๑๕ ไร่เศษ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์สอบสวนแล้ววินิจฉัยว่าจำเลยมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าโจทก์ โจทก์จึงฟ้องขอให้โจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท ศาลชั้นต้นพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ ว่าโจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามแผนที่พิพาท ห้ามจำเลยเข้าเกี่ยวข้อง จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ พิพากษายืน จำเลยฎีกา ต่อมา ศาลฎีกามีคำพิพากษาที่ ๓๕๕/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๘ พิพากษายืน แต่ไม่ปรากฏว่าเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้มีการดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวโดยปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้วางระบบงานในการเร่งรัดติดตามการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกร้อยละ ๕๐ จากความเสียหายที่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้รับจำนวน ๒๕๕,๐๕๒.๙๕ บาท คงเหลือความเสียหายจำนวน ๑๔๗,๕๒๖.๔๘ บาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดในการซื้อขายและการตรวจรับที่ดินที่ตั้งขยะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วเห็นว่า กรณีนี้ผู้เกี่ยวข้องควรต้อง

รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายจำนวน ๑๔๗,๕๒๖.๔๘ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๔๔,๒๕๗.๙๕ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี และนายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ในขณะนั้น ให้รับผิดชอบละกึ่งหนึ่งของความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒๒,๑๒๘.๙๘ บาท ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๒๒,๑๒๘.๙๘ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์ ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๒๒,๑๒๘.๙๘ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑ นี้ จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางแนวทางเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันในเหตุละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เดิมความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐต่างก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดเช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชน แต่การนำกฎหมายดังกล่าวซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐด้วยนั้น เป็นการไม่เหมาะสม เพราะในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและแก่เจ้าหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารรัฐกิจ ด้วยเหตุนี้ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงตรขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวว่า “การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการ บั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัย กำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้

บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” จึงเห็นได้ว่าคำพิพากษานี้ได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐที่ได้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๔๒๐ แห่ง ป.พ.พ. หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิไล่เบียดจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องไล่เบียดเต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อไม่ปรากฏว่าเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้มีการดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในกรณีดังกล่าวโดยปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐ คือ จังหวัดอุดรดิตถ์ที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้วางระบบงานในการเร่งรัดติดตามการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายแต่อย่างใด การกระทำละเมิดดังกล่าวจึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานส่วนรวม จึงสมควรให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วยตามมาตรา ๘ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๙/๒๕๖๑)

ในการดำเนินโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) (โครงการลำดับที่ ๔๓) ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่เป็นประธาน และกรรมการตรวจการจ้าง โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งบุคคลผู้มีความรู้หรือความชำนาญในด้านหลักวิชาการช่างเป็นกรรมการตรวจการจ้างตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๘ วรรคห้า ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕^{๓๔} ความเสียหายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาได้รับนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนหนึ่ง จึงสมควรหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกจากจำนวนค่าเสียหายทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิด

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความได้สัดส่วน

หน่วยงานทางปกครอง : นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา (อบจ.นม.) ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ควบคุมงาน

^{๓๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๘ วรรคห้า คณะกรรมการทุกคณะเว้นแต่ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา ควรแต่งตั้งผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับพัสดุหรืองานจ้างนั้น ๆ เขาร่วมเป็นกรรมการด้วย

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธานกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ในโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) (โครงการลำดับที่ ๔๓) ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา รายงานผลการตรวจสอบสืบสวนกรณีการก่อสร้างถนน คสล. ของ อบจ.นม. ว่าผลจากการเจาะหาความหนาของคอนกรีต ณ จุดกลางถนน พบว่า ความหนาของคอนกรีตไม่ได้ขนาดตามสัญญาและไม่มีการเก็บตัวอย่างคอนกรีตเพื่อทดสอบแรงอัดประลัยแทนคอนกรีต และจากการขยายผลการตรวจสอบพบว่า ความหนาของถนน คสล. ที่ก่อสร้างในบึงประมาณเดียวกัน จำนวน ๓๖ โครงการ ในเขตพื้นที่ ๑๕ อำเภอ มีความหนาของคอนกรีตไม่ได้ขนาดตามแบบรูปรายการ จำนวน ๒๕ สัญญา ซึ่งรวมถึงโครงการลำดับที่ ๔๓ ด้วย โดยมีความเห็นให้ดำเนินการทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัยกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงและมีหนังสือรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาต่อไป ต่อมา กรมบัญชีกลางมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด โดยกำหนดความเสียหายในอัตราร้อยละ ๗๕ ของราคาที่ก่อสร้าง คิดเป็นเงิน ๔๑๑,๗๕๐ บาท ดังนี้ (๑) ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ควบคุมงานรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๖๐ ของความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๒๔๗,๐๕๐ บาท และ (๒) ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้างรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๔๐ ของความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๑๖๔,๗๐๐ บาท โดยให้รับผิดชอบคนละส่วนเท่าๆ กัน คิดเป็นเงินคนละ ๕๔,๙๐๐ บาท จากนั้น อบจ.นม. ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลางดังกล่าว ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงมีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นตามความเห็นของกรมบัญชีกลางและแจ้งผลอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะส่วนที่เกิน ๓๒,๒๔๖.๒๕ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เฉพาะส่วนที่เกิน ๗,๑๖๕.๘๓ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ค่าขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก อบจ.นม. ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการดำเนินโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) (โครงการลำดับที่ ๔๓) ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ควบคุมงาน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธานกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นกรรมการตรวจการจ้าง โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งบุคคลผู้มีความรู้หรือความชำนาญในด้านหลักวิชาการช่างเป็นกรรมการตรวจการจ้างตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๘ วรรคห้า ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง โครงการลำดับที่ ๔๐ - ๔๒ และโครงการลำดับที่ ๔๓ ซึ่งเป็นการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานหลายโครงการในช่วงเวลาเดียวกัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานและตรวจการจ้างแต่ละโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นเหตุให้

อบจ.นม. ได้รับโครงการก่อสร้างถนน คสล. ตามสัญญาที่พิพาทที่มีความหนาตรงกลางถนนไม่ได้ขนาดตามแบบรูปรายการที่กำหนดในสัญญา อันเป็นการกระทำละเมิดต่อ อบจ.นม. กรณีจึงต้องถือว่า ความเสียหายที่อบจ.นม. ได้รับนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมส่วนหนึ่ง จึงสมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากจำนวนค่าเสียหายทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกร้อยละ ๑๐ ของความเสียหาย นั้น ถือว่าเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๙/๒๕๖๑ นี้ ได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น และเมื่อการกระทำละเมิดดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม คือ การแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานหลายโครงการในช่วงเวลาเดียวกัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานและตรวจการจ้างแต่ละโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วยตามมาตรา ๘ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔๕/๒๕๖๑)

กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการดูแลรักษาเงินตราไม่ได้จัดให้มีระเบียบวิธีปฏิบัติในการมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดขั้นตอนรายละเอียดในการปฏิบัติงาน และไม่ได้จัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรตลอดจนไม่จัดให้มีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จนเป็นเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของกรมธนารักษ์ด้วยส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตยกยอกเงินค่าจองและลักเอาเหรียญที่ระลึกไป จึงให้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหาย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความได้สัดส่วน

หน่วยงานทางปกครอง : กรมธนารักษ์

กระทรวงการคลัง

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่เกิดเหตุผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ สำนักบริหารเงินตรา สังกัด กรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้เงิน จากกรณีนางสาว ช. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์เหรียญ ที่หน่วยจำหน่าย ณ ศาลาเครื่องราชอิสริยยศเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเหรียญกษาปณ์ ในพระบรมมหาราชวัง ได้ยกยอกเงินค่าจองเหรียญกษาปณ์ที่ระลึก

ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ที่ได้รับไว้และไม่ได้นำส่ง และได้ลักเอาเหรียญกษาปณ์ที่ระลึก ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ที่ยังไม่ได้จ่ายให้แก่ผู้จองเหรียญที่ระลึกการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ ครั้งที่ ๑๘ เหรียญทองคำขัดเงาไป และทำให้เหรียญเงินเสียหายโดยการนำไปชุบเป็นเหรียญทองคำแล้วนำมาใส่ไว้แทนเหรียญทองคำขัดเงา และได้ลักเข็มกลัดที่ระลึก ๗๒ พรรษา รัชกาลที่ ๙ ไป ต่อมา นางสาว ช. ได้สารภาพด้วยวาจาต่อนางสาว ป. รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักบริหารเงินตรา ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้อำนวยการส่วนรายได้ นางสาว จ. หัวหน้าฝ่ายจำหน่ายและนาง ฉ. หัวหน้าหน่วยจำหน่าย ว่า ได้ยักยอกเงินค่าจองและลักเอาเหรียญกษาปณ์ที่ระลึก ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ไปจริง โดยสำนักบริหารเงินตราได้ทราบถึงการทุจริตของนางสาว ช. ดังกล่าว และได้รายงานไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบวินัย และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีได้ไปให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการทั้งสามชุดดังกล่าว เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบกับผลการสอบสวน โดยลงโทษทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดทางวินัย และส่งผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้แก่กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาต่อไป ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามสัดส่วนระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ สำนักบริหารเงินตรา ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๔๓,๑๔๘.๓๐ บาท โดยชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบงานในตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งแก้ไขจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายโดยแก้ไขจำนวนเงินจากเดิม ๔๓,๑๔๘.๓๐ บาท เป็น ๖๕,๙๑๙.๑๕ บาท หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีบันทึกข้อความแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดๆ ที่จะเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว จึงยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๖๕,๙๑๙.๑๕ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบทางละเมิดและให้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการทุจริตเกิดขึ้นก่อนผู้ฟ้องคดีมารับตำแหน่ง จึงไม่ใช่กรณีที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่า การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยึดหลักระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง โดยไม่ได้พิจารณาถึงวันเวลาที่นางสาว ช. กระทำความเสียหายแก่ราชการ เพราะการทุจริตดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดขึ้นก่อนผู้ฟ้องคดีเข้ารับตำแหน่ง อีกทั้ง การทุจริตบางรายการไม่สามารถพิสูจน์ได้แน่ชัดว่าเกิดขึ้นในช่วงเวลาใด การแบ่งส่วนความรับผิดชอบตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงอย่างเดียวจึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแก้ไขจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย และบันทึกข้อความแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์และกำหนดการชดใช้ค่าเสียหาย และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ควบคุม การดำเนินการของหน่วยจำหน่ายสินค้า ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง ฉ. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าหน่วยจำหน่ายสินค้าได้มอบหมายให้ลูกจ้าง

ชั่วคราวที่ปฏิบัติงาน ณ หน่วยจำหน่าย ซึ่งรวมถึงนางสาว ช. เป็นผู้จำหน่ายสินค้าแต่ละประเภทโดยให้แต่ละคนปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จในลักษณะครบวงจรแต่เพียงผู้เดียว ตั้งแต่การรับจอง การออกไปเสร็จรับเงิน การจัดทำหลักฐานการรับเงินและใบนำส่งเงินประจำวัน การเก็บรักษาใบเสร็จรับเงิน และการจัดทำหลักฐานการจ่ายเหรียญ ซึ่งการมอบหมายงานในลักษณะดังกล่าวทำให้ขาดการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน เป็นเหตุให้เกิดช่องทางในการทุจริตได้โดยง่าย ประกอบกับเมื่อนาง ฉ. ได้ทำการเบิกสินค้าแต่ละชนิดมาจากห้องมั่นคงเพื่อไปสำรองที่หน่วยจำหน่าย นาง ฉ. จะมีหน้าที่ในการเก็บรักษากุญแจห้องเก็บสินค้าที่หน่วยจำหน่ายดังกล่าวแต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้จำหน่ายสินค้าสามารถเข้าไปเบิกสินค้าที่ตนรับผิดชอบได้เองโดยไม่มีการควบคุมตรวจสอบ อันเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการกระทำทุจริตได้โดยง่าย ซึ่งนางสาว ช. ได้อาศัยช่องทางจากการที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับจองและจำหน่าย รวมถึงการเก็บรักษาใบเสร็จรับเงินและหลักฐานการจ่ายเหรียญแต่เพียงผู้เดียว กระทำการทุจริตยกยอกทรัพย์สินและหลักทรัพย์ของทางราชการไป ส่วนนางสาว จ. ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายจำหน่าย มีหน้าที่ในการควบคุม ดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยจำหน่ายสินค้า โดยต้องจัดให้มีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่างๆ แต่กลับไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว อันเป็นการเปิดโอกาสและเป็นช่องทางให้เกิดการกระทำทุจริตได้โดยง่าย ซึ่งหากมีการตรวจสอบดูแลสินค้าโดยละเอียดรอบคอบและสม่ำเสมอก็จะทราบโดยง่ายว่าให้เกิดการกระทำทุจริต และเมื่อนางสาว จ. ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายจำหน่าย และนาง ฉ. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยจำหน่าย ณ ศาลาเครื่องราชอิสริยยศ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเหรียญกษาปณ์ ในพระบรมมหาราชวัง ปฏิบัติหน้าที่โดยบกพร่องดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ ในฐานะผู้บังคับบัญชาของนางสาว จ. และนาง ฉ. จะต้องทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ควบคุมการดำเนินการของหน่วยจำหน่ายสินค้า แต่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลทั้งสองดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาให้ถูกต้องตามระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และมีได้กำหนดขั้นตอนรายละเอียดในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการควบคุมดูแลการจัดจำหน่ายสินค้า ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบโดยไม่ได้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาเป็นการเปิดโอกาสให้นางสาว ช. สามารถอาศัยโอกาสที่ผู้บังคับบัญชาขาดการตรวจสอบดังกล่าว ทำการทุจริตโดยยกยอกเงินและทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปเพื่อประโยชน์ของตนได้โดยง่าย กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๘๘๖,๘๔๖ บาท โดยเมื่อพิจารณาตามช่วงระยะเวลาการกระทำละเมิดแล้ว สามารถพิจารณาจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในกรณีการยกยอกเงินค่าจองเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ที่ได้รับไว้และไม่ได้นำส่งที่เกิดขึ้นก่อนผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งดังกล่าว กรณีการลักเหรียญ

กษาปณ์ที่ระลึก ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ที่ยังไม่ได้จ่ายให้แก่ผู้จอง ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุละเมิดดังกล่าว จำนวน ๑๗๘ วัน มีค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเงินจำนวน ๑๗๖,๒๓๘.๗๔ บาท กรณีลักเหริยญที่ระลึกการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ ครั้งที่ ๑๘ เหริยญทองคำขัดเงา และทำให้เหริยญเงินเสียหาย โดยนำไปซุบเป็นเหริยญทองคำแล้วนำมาใส่ไว้แทนเหริยญทองคำขัดเงา โดยผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุละเมิดดังกล่าว จำนวน ๑๗๙ วัน มีค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเงินจำนวน ๔๙๔,๖๓๙.๐๔ บาท และกรณีลักเข็มกลัดที่ระลึก ๗๒ พรรษา รัชกาลที่ ๙ โดยผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ในขณะที่เกิดเหตุละเมิดดังกล่าวเพียงผู้เดียว มีค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเงินจำนวน ๑๗,๔๙๖ บาท รวมเป็นเงินค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้คิดเป็นเงินจำนวน ๖๘๘,๓๗๓.๗๘ บาท อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้จากผลการสอบสวนในชั้นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและจากผลการสอบสวนในชั้นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำทุจริตได้โดยง่ายนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่สำนักบริหารเงินตราไม่มีระเบียบวิธีปฏิบัติในการมอบหมายกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งนั้นๆ อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานหรือกำหนดรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน โดยในการปฏิบัติงานได้อาศัยเพียงระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบกรมธนารักษ์ เรื่อง เงินทุนหมุนเวียนการแสวงหาประโยชน์และเงินตราไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ เท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จึงอาศัยแนวปฏิบัติต่อกันมา การไม่มีระบบการตรวจสอบสินค้าคงเหลือที่เพียงพอและรัดกุม และการขาดแคลนอัตรากำลัง ซึ่งหน่วยจำหน่ายดังกล่าวมีเพียงนาง ฉ. เป็นข้าราชการเพียงคนเดียว ประกอบกับสถานที่ในการจำหน่ายสินค้าของหน่วยจำหน่ายมีลักษณะคับแคบ สินค้าบางชนิดไม่มีตู้เก็บ ส่วนสินค้าที่พร้อมจำหน่ายจะอยู่ในตู้ไม้เลื่อนเมื่อถึงเวลาจำหน่ายจะเข็นสอดเข้าในเคาน์เตอร์ โดยในระหว่างวันจะมีผู้สนใจหรือลูกค้าเข้ามาติดต่อสอบถามหรือซื้อสินค้าเป็นจำนวนมาก ผู้จำหน่ายสินค้าจึงมีความจำเป็นต้องเข้าออกห้องเก็บสินค้าเป็นประจำ ทำให้การจัดเก็บสินค้าและการควบคุมการเบิกจ่ายสินค้าทำได้ไม่รัดกุม และไม่สามารถจัดเก็บได้โดยปลอดภัย จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตได้ง่าย การกระทำละเมิดดังกล่าวส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐประกอบด้วย จึงให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการกระทำทุจริตกับนางสาว ข. เพียงแต่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และกรณีนี้มีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหลายราย เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้อำนวยการส่วนรายได้เป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว จ. และนาง ฉ. มิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลทั้งสองดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องตามระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และมีได้กำหนดขั้นตอนรายละเอียดในการ

ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการควบคุมดูแลการจัดจำหน่ายสินค้า ควรรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายหลังจากหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาเงินตราของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยหน่วยงานจะต้องมีระเบียบวิธีปฏิบัติในการควบคุมดูแล ขั้นตอนรายละเอียดในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงอย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร อีกทั้งยังต้องมีคู่มือการปฏิบัติงานหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตขึ้น โดยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการดูแลรักษาเงินตรา มิได้จัดให้มีระเบียบวิธีปฏิบัติในการมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดขั้นตอนรายละเอียดในการปฏิบัติงาน และไม่ได้จัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เพียงแต่อาศัยแนวปฏิบัติต่อกันมา ตลอดจนการที่กรมธนารักษ์ไม่จัดให้มีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จนเป็นเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของกรมธนารักษ์ด้วยส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตยกยอกเงินค่าจ้างและลักเอาเหรียญที่ระลึกไป จึงให้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้น โดยให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเพียงผู้บังคับบัญชาซึ่งไม่ได้ร่วมทุจริตนั้นรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายหลังจากหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดแนวปฏิบัติราชการของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาเงินตราของรัฐไว้ว่าต้องมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตลอดจนการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การจัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงานหรือกำหนดรายละเอียดขั้นตอนให้เป็นลายลักษณ์อักษร อีกทั้ง ยังต้องจัดให้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติราชการที่ดี ไม่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตเกิดขึ้นในราชการได้ต่อไป

๓.๑๙ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๑/๒๕๖๑)

เมื่อเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่เดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ส. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอนในเวลาต่อมา ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีที่รับจำนองที่ดินขายฝากที่ดินดังกล่าวไว้ เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินในการกระทำการดังกล่าว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมที่ดิน

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) กระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๔๖๑๗ ตำบลหนองวัวซอ (หมากหญ้า) อำเภอหนองวัวซอ จังหวัดอุดรธานี ให้แก่นาย ส. เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๒๘ ทั้งที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารราชการว่าที่ดินแปลงดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเองเชียงพิณ มิได้เป็นที่ดินที่ประชาชนถือครองทำประโยชน์ตามที่นาย ส. ได้ให้ถ้อยคำในการสอบสวนสิทธิต่อเจ้าหน้าที่ ต่อมา นาย ส. ได้ยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย โดยอาศัยหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้ออกไปทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ และได้ ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๐๓ ตำบลโนนทัน อำเภอหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี ให้แก่นาย ส. โดยในการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๐๓ นาย ส. ได้นำรังวัดรวมเอาที่ดินบางส่วนที่ได้ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๖๑๗ ไปแล้ว เข้ากับที่ดินซึ่งอยู่ติดกันเพื่อออก น.ส. ๓ ก. ด้วย ทั้งที่รู้อยู่แล้วว่าเป็นการออกทับซ้อนกับ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๖๑๗ โดยเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินไม่ได้ทำการตรวจสอบ เป็นเหตุให้นาย ส. นำ น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับ ดังกล่าวไปทำนิติกรรมกับบุคคลอื่น เสมือนเป็นการยืนยันความถูกต้องสมบูรณ์ของ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๖๑๗ เมื่อนาย ส. นำ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๖๑๗ มาเสนอขอกู้เงิน ผู้ฟ้องคดีจึงเชื่อโดยสุจริตว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้อง และได้ตกลงรับจำนองที่ดินแปลงดังกล่าว และทำสัญญาขายฝากที่ดินไว้กับผู้ฟ้องคดี และเมื่อครบกำหนดเวลา ขายฝาก นาย ส. มิได้ไถ่ที่ดินคืน สิทธิครอบครองในที่ดินจึงตกแก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๖๑๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมที่ดิน ชดใช้ค่าเสียหายและดอกเบี้ย เห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่เดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ส. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินในการกระทำการดังกล่าว อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๑/๒๕๖๑ เห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่อง การใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินกระทำการโดยประมาท เลินเล่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยมีชอบด้วยกฎหมาย ความเสียหายที่เป็นผล โดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ถือเป็นการกระทำละเมิด ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๒๐ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำงานงบประมาณเบิกจ่ายกิจกรรมที่ส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๐/๒๕๖๑)

กรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการค่าจ้างเหมาจ้างย้อนยุคในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี เป็นการเบิกจ่ายงบประมาณตามโครงการและกรอบเงินที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของเทศบาลตำบลบ้านเข็ญที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลบ้านเข็ญและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการจัดกิจกรรมร่วมนย้อนยุคถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เพื่อสืบสานประเพณีสงกรานต์เป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เป็นการส่งเสริมศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรม ประกอบกับกิจกรรมร่วมนย้อนยุคเป็นมรดกที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโอกาสประเพณีขึ้นปีใหม่ไทยซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ การที่เจ้าหน้าที่ได้ตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายจ้างเหมาจ้างย้อนยุคพร้อมศิลปินนักร้องมาแสดงในโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงินรายการดังกล่าวจึงมิได้ทำให้เทศบาลตำบลบ้านเข็ญได้รับความเสียหายแต่อย่างใด

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : นายกเทศมนตรีตำบลบ้านเข็ญ

สรุปคดี : เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลตำบลบ้านเข็ญ อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท ถูกตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดชัยนาทแจ้งผลการตรวจสอบงบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ โดยมีข้อเสนอแนะให้ผู้รับผิดชอบนำเงินที่เบิกจ่ายไม่ถูกต้องส่งคืนคลังเทศบาล สำหรับโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๗๓๑,๐๐๐ บาท เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ จึงสรุปสำนวนการสอบสวน โดยเห็นว่าการจ้างเหมาจ้างย้อนยุคพร้อมศิลปินนักร้องมาร่วมโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เป็นกิจกรรมที่ไม่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นผลให้ไม่ประหยัดงบประมาณและประชาชนไม่ได้ประโยชน์ ต่อมา นายกเทศมนตรีตำบลบ้านเข็ญ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาอุทธรณ์โดยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี และเห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นไปตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้คำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลบ้านเข็ญ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการค่าจ้างเหมาจ้างย้อนยุคในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ครั้งนี้ เป็นการเบิกจ่ายงบประมาณ

ตามโครงการและกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของเทศบาลตำบลบ้านเขียนที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลบ้านเขียนและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยการจัดกิจกรรมร่วมนุรักษ์ถิ่นได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และเมื่อการจัดกิจกรรมในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์เป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เป็นการส่งเสริมศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรม ประกอบกับกิจกรรมร่วมนุรักษ์ถิ่นเป็นมหรสพที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโอกาสประเพณีขึ้นปีใหม่ไทยซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ และเมื่อพิจารณาถึงฐานะทางการเงินของเทศบาลตำบลบ้านเขียนหลังจากเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมดังกล่าวไปแล้ว งบประมาณช่วงครึ่งปีหลังยังคงเหลือจำนวน ๒,๑๙๓,๕๐๐ บาท การเบิกค่าจ้างเหมา ร่วมนุรักษ์ถิ่นดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณที่ตั้งไว้เท่าที่จำเป็นและประหยัดโดยคำนึงถึงฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อีกทั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดชัยนาทและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดฯ ก็ได้อ้างอิงถึงราคากลางหรือราคาอ้างอิงที่จะสามารถเทียบเคียงให้เห็นได้ว่าราคาจ้างเหมา ร่วมนุรักษ์ถิ่นในโครงการนี้เป็นราคาที่สูงเกินกว่าราคากลางอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างไร การที่ผู้ฟ้องคดีตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายจ้างเหมา ร่วมนุรักษ์ถิ่นพร้อมศิลปนิพนธ์มาแสดงในโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงินรายการดังกล่าวจึงมิได้ทำให้เทศบาลตำบลบ้านเขียนได้รับความเสียหายแต่อย่างใด คำสั่งเทศบาลตำบลบ้านเขียน ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตำบลบ้านเขียน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๐/๒๕๖๑ เห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจัดกิจกรรมร่วมนุรักษ์ถิ่นได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และเมื่อการจัดกิจกรรมในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์เป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เป็นการส่งเสริมศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรม ประกอบกับกิจกรรมร่วมนุรักษ์ถิ่นเป็นมหรสพที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโอกาสประเพณีขึ้นปีใหม่ไทยซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการงานประเพณีสงกรานต์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ตรวจและลงนามฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการค่าจ้างเหมา ร่วมนุรักษ์ถิ่นดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งเทศบาลตำบลบ้านเขียน ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตำบลบ้านเขียน เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๒๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ถือว่าเป็นลาภมิควรได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร.๑๐๒/๒๕๖๑)

เมื่อคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษและให้ นาย ว. กลับเข้ารับราชการ ผลของคำสั่งดังกล่าวทำให้ นาย ว. ได้สถานภาพสมาชิกของ กบข. ตามกฎหมายคิน เสมือนไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกจากราชการมาก่อน นาย ว. จึงต้องคืนเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินที่ได้รับไปก่อนหน้า ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ากรณีที่ นาย ว. ได้ใช้สิทธิรับเงินดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายมิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ นาย ว. ได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด การที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) มีหนังสือแจ้งให้ นาย ว. ชำระเงินสะสมเงินสมทบและผลประโยชน์ตอบแทนเงินคินเนื่องจากได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ทั่วไปเรียกคืนลาภมิควรได้

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

สรุปคดี : กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่า นาย ว. อดีตข้าราชการสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ได้สมัครเป็นสมาชิกของ กบข. ต่อมา นาย ว. ลี้สุดสมาชิกภาพลง เนื่องจากถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้ นาย ว. ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่มีสิทธิได้รับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นาย ว. จึงได้ยื่นแบบขอรับเงินจากกองทุน กบข. (กรณีสมาชิกเป็นผู้ขอรับเงิน) ผู้ฟ้องคดีจึงได้จ่ายเงินสะสมเงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวให้แก่ นาย ว. เป็นจำนวนเงิน ๘๘,๓๕๔ บาท ต่อมา ตำรวจภูธรจังหวัดเชียงรายได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษและให้ นาย ว. กลับเข้ารับราชการ ผลของคำสั่งดังกล่าวทำให้ นาย ว. กลับเข้ารับราชการอีกครั้งเสมือนไม่เคยออกจากราชการ และได้สถานภาพสมาชิกของ กบข. ตามกฎหมายคิน เสมือนไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกจากราชการมาก่อน ดังนี้ นาย ว. จึงต้องคืนเงินสะสมเงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวเป็นเงิน จำนวน ๘๘,๓๕๔ บาท ให้กับ กบข. กบข. จึงมีหนังสือ ขอให้ นาย ว. คืนเงินดังกล่าวที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิให้กับ กบข. แต่ปรากฏว่า นาย ว. เพิกเฉยไม่ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด กบข. จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ นาย ว. ชดใช้เงินคินจำนวน ๘๘,๓๗๐.๖๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ กบข. ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่าเมื่อไม่ปรากฏว่า กบข. ได้มีคำสั่งทางปกครองให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติการจ่ายเงินดังกล่าวแต่อย่างใด และการที่ นาย ว. ได้ใช้สิทธิรับเงินดังกล่าวจาก กบข. เป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ นาย ว. ได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการกลับไปใช้สิทธิในบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจ กบข. ออกคำสั่งทางปกครองในการเรียกให้ผู้นั้นผู้ใดชำระเงินหรือคืนเงินในกรณีนี้

กบข. จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ นาย ว. ชำระเงินที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิไปคืนให้แก่ กบข. การที่ กบข. มีหนังสือแจ้งให้ นาย ว. ชำระเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์ตอบแทนเงินคืนเนื่องจากได้รับไปโดยไม่มีสิทธิจำนวน ๘๘,๓๕๔ บาท จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหนี้ทั่วไป เงินที่ นาย ว. ได้รับไปจึงมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ นาย ว. ไม่คืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น การที่ กบข. พ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้ นาย ว. คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิดังกล่าวจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำวินิจฉัยนี้ศาลปกครองได้วางหลักไว้ว่า การที่หน่วยงานของรัฐอาศัยอำนาจแห่งมูลหนี้ในฐานะเจ้าหนี้เรียกเงินที่บุคคลได้รับคืนไปโดยไม่มีสิทธินั้น เป็นการเรียกให้คืนทรัพย์สินในลักษณะลามิควรได้มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๓.๒๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีได้รับลามิควรไว้โดยสุจริต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๗/๒๕๖๑)

กรณีนี้ นาย ณ. เข้าใจว่าเงินที่ได้รับเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเป็นผลมาจากการปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครตามคำสั่งของกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ และนาย ณ. เป็นเพียงลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครซึ่งมิได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างของลูกจ้างประจำกรณีเปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้าง นาย ณ. ไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนขั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้ได้ว่าการรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าวเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หรือสำคัญผิดว่าตนมีสิทธิจะรับเงินนั้นไว้ จึงถือว่านาย ณ. ได้รับเงินส่วนที่ไม่มีสิทธิไว้โดยสุจริต และแม้ภายหลังกรุงเทพมหานครนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ นาย ณ. คืนเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ ว่า นาย ณ. ตกอยู่ในฐานะรับเงินไว้โดยไม่สุจริตแล้วและจะต้องคืนเงินดังกล่าวเพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืนก็ตาม นาย ณ. ได้ให้การว่าได้นำเงินจำนวนทั้งหมดไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของผู้ถูกฟ้องคดีและครอบครัว รวมทั้งชำระหนี้และภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว

ซึ่งโดยปกติของวิญญูชนทั่วไปที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเป็นระยะเวลาไม่นานนับแต่เวลาที่ได้รับเงินไว้โดยสุจริตถึงเวลาที่ถูกรื้อคืน ในขณะที่ใช้จ่ายเงินดังกล่าวย่อมไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้ จึงไม่มีหลักฐานว่า นาย ณ. ยังมีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่อีก ดังนั้น นาย ณ. จึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปีส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๖}

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรุงเทพมหานคร

สรุปคดี : นาย ณ. ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดี ตำแหน่งช่าง (ช่างเครื่องยนต์) ชั้น ๔ อัตราค่าจ้างเดือนละ ๒๒,๒๒๐ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ โดยใช้วิธีการปรับอัตราค่าจ้างในกลุ่มบัญชีค่าจ้างใหม่ตามแนวระนาบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้รับการปรับเปลี่ยนเป็นตำแหน่งช่าง (ช่างเครื่องยนต์) ระดับ ข ๔ อัตราค่าจ้างเดือนละ ๒๔,๗๓๐ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ดังกล่าวไม่สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับส่วนราชการอื่น จึงให้นำวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดตามบัญชีอัตรากระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๒๘/ว ๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ เรื่อง การปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ มาใช้ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ แก้อัตราค่าจ้างในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ โดยปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจากเดือนละ ๒๒,๒๒๐ บาท เป็นเดือนละ ๒๒,๖๘๐ บาท จากผลของคำสั่งดังกล่าวทำให้อัตราค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไปและทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปีต่อๆ มา เกินไปโดยไม่มีสิทธิ รวมเป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๗๔๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๑๐๐,๗๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินคืนแก่เจ้าหน้าที่ฐานลามิควรได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเต็มจำนวน แต่เมื่อในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างส่วนที่ปรับเพิ่มขึ้นจากผู้ฟ้องคดี นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใจว่าเงินที่ได้รับเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเป็นผลมาจากการปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างประจำของผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับว่าการดำเนินการ

^{๓๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลามิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลามิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

ปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่แต่หน่วยงานของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่พิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างของลูกจ้างประจำกรณีที่เปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้าง ยังดำเนินการแตกต่างกัน บางหน่วยงานปรับอัตราค่าจ้างในกลุ่มใหม่ตามแนวระนาบ บางหน่วยงานปรับอัตราค่าจ้างในกลุ่มใหม่ในขั้นใกล้เคียงในทางที่สูงกว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงลูกจ้างประจำของผู้ฟ้องคดี ตำแหน่งช่าง (ช่างเครื่องยนต์) ซึ่งมีได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างของลูกจ้างประจำกรณีเปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนขั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้ได้ว่าการรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าวเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หรือสำคัญผิดว่าตนมีสิทธิจะรับเงินนั้นไว้ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินส่วนที่ไม่มีสิทธิไว้โดยสุจริต และแม้ภายหลังผู้ฟ้องคดีจะได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ แก้อัตราค่าจ้างในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ อันถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกอยู่ในฐานะรับเงินไว้โดยไม่สุจริตแล้วและจะต้องคืนเงินดังกล่าวเพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืนก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เงินค่าจ้างส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไปโดยไม่มีสิทธินั้น เป็นเงินที่ปรับเพิ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเรื่อยมาจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยเป็นเงินค่าจ้างที่มีการจ่ายให้เป็นรายเดือน ในแต่ละเดือนจึงมีจำนวนเงินส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับปะปนรวมกันอยู่ ซึ่งโดยปกติของวิญญูชนทั่วไปที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเป็นระยะเวลาอันนับแต่เวลาที่ได้รับเงินไว้โดยสุจริตถึงเวลาที่ถูกรื้อคืน ในขณะที่ใช้จ่ายเงินดังกล่าวย่อมไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การว่าได้นำเงินจำนวนทั้งหมดไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของผู้ถูกฟ้องคดีและครอบครัว รวมทั้งชำระหนี้และภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว และผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่อีก กรณีจึงเชื่อได้ว่าในขณะที่เรียกคืนเงินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่แล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปีส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ รวมเป็นเงิน ๑๐๐,๗๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๗/๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าใจว่าเงินที่ได้รับเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเป็นผลมาจากการปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างประจำ และเป็นเพียงลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครซึ่งมิได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้าง เจ้าหน้าที่ไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนขั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้ได้ว่าการรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าวเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หรือสำคัญผิดว่าตนมีสิทธิจะรับเงินนั้นไว้ จึงถือว่านาย ณ. ได้รับเงินส่วนที่ไม่มีสิทธิไว้โดยสุจริต และเมื่อเงินจำนวนทั้งหมดไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของผู้ถูกฟ้องคดีและครอบครัว รวมทั้งชำระหนี้และภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ซึ่งโดยปกติของวิญญูชนทั่วไปที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเป็นระยะเวลาอันนับแต่เวลาที่ได้รับเงินไว้โดยสุจริตถึงเวลาที่ถูกรื้อคืน ในขณะที่ใช้จ่ายเงินดังกล่าวย่อมไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๕๔ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

๔.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเลิกจ้างพนักงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๖๑)

กรณีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้าง แม้หน่วยงานทางปกครองจะมีเอกสิทธิ์ตามสัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างได้โดยไม่ต้องมีเหตุการบอกเลิกสัญญาดังเช่นสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาไว้ หน่วยงานทางปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อนจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ หน่วยงานทางปกครองจะอ้างการดำเนินการอื่นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนไว้ประกอบกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ยอมรับว่าเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้

หลักกฎหมายปกครอง : หลักการบอกเลิกสัญญา

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลตำบลหนองปลาปาก

นายกเทศมนตรีตำบลหนองปลาปาก

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างของ เทศบาลตำบลหนองปลาปาก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีกำหนดสัญญาจ้าง ๔ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ สิ้นสุดสัญญาจ้างวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำแผนอัตรากำลัง ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๐) ตามแนวทาง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ จึงยกเลิกการจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ และจะดำเนินการจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างเหมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการบอกเลิกสัญญาไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการใดๆ อันเป็นการผิดสัญญา เป็นการกลั่นแกล้งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบโดยจ่ายเงินค่าจ้างและค่าครองชีพที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับตามสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจโดยชอบด้วยสัญญาและข้อ ๕๖ ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดหนองคาย เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการจ้างพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ดังกล่าวข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชอบที่จะต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในข้อ ๕๖ ดังกล่าว ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานจ้าง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ด้วยเช่นกัน กรณีบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจรายผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดหนองคายว่ามีเหตุต้องจ่ายค่าตอบแทนกรณีนี้หรือไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว แต่ได้หาทางเยียวยาด้วยการหางานให้ผู้ฟ้องคดีใหม่เป็นพนักงานจ้างทั่วไปหรือจ้างเหมาบริการตามแนวทางเยียวยาพนักงานจ้างฯ ของอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่แนวทางการช่วยเหลือเยียวยานั้นขึ้นอยู่กับความสมัครใจของพนักงานจ้างว่าจะยอมรับแนวทางการเยียวยานั้นหรือไม่ สำหรับผู้ฟ้องคดีไม่อาจยอมรับการจ้างตามแนวทางที่

เยียวยาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่าได้หาทางเยียวยาให้แล้วหาได้ไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๖ ของประกาศดังกล่าว และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลข้างต้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เลือกตามแนวทางเยียวยานี้เท่า่นั้น การบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ค่าตอบแทนการออกจากงาน เพราะเหตุบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดแก่ผู้ฟ้องคดีตามระยะเวลาที่เหลืออีก ๒๔ เดือน โดยกำหนดให้เฉพาะเงินเดือนสุดท้ายก่อนบอกเลิกสัญญาจ้าง แต่ไม่รวมถึงเงินค่าครองชีพชั่วคราว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานของรัฐ กรณีจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้าง ซึ่งสัญญาจ้างพนักงานจ้างดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงอันเป็นสัญญาทางปกครอง (มติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔) แม้หน่วยงานของรัฐจะมีเอกสิทธิ์ตามสัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างได้โดยไม่ต้องมีเหตุการบอกเลิกสัญญาดังเช่นสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ก็ได้อ้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐในกรณีที่จะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาไว้ กล่าวคือในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาไว้ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อนจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ หน่วยงานของรัฐจะอ้างการดำเนินการอื่นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนไว้ ประกอบกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ยอมรับ ว่าเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้

๔.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องหนี้ที่มีกำหนดเวลาแน่นอนตามสัญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๐/๒๕๖๑)

กรณีกำหนดหนี้ตามสัญญามีการกำหนดงวดชำระ เมื่อครบกำหนดเวลาการชำระหนี้ตามข้อสัญญาดังกล่าวในแต่ละงวด ผู้ชำระหนี้ย่อมตกเป็นผู้ผิดนัดนับแต่วันดังกล่าวโดยมิพักต้องเดือนและ ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ได้ทันทีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาชำระดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องทวงถาม ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง^{๓๗} ประกอบมาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง^{๓๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักการเรียกชำระหนี้

^{๓๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔ วรรคสอง ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซ้ร ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเดือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ซึ่งได้กำหนดเวลาล่วงไว้ อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้บอกกล่าว

^{๓๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ชำระหนี้ของตน เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้ เว้นแต่สภาพแห่งหนี้จะไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

สรุปคดี : องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ตกลงทำสัญญาให้ นางสาว น. (ผู้ถูกฟ้องคดี) นำรถตู้โดยสารเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางสาย ต.๔๘ A มีกำหนด ๑๐ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๒ สัญญาข้อ ๔.๓ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าตอบแทนให้ผู้ฟ้องคดีในอัตรา ๑,๐๐๐ บาท ต่อคัน โดยไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ทุกวันที่ ๑๐ ของเดือน ถ้าวันที่ ๑๐ ของเดือนตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์หรือวันหยุดของค์การฯ ให้ชำระในวันแรกที่เปิดทำการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญา ค้างชำระค่าตอบแทน ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม และดอกเบี้ยผิดนัด ตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ จำนวน ๔๒ งวด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าตอบแทนในงวดดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ย คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเฉพาะส่วนที่ขอให้ชำระเงินค่าตอบแทนตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี คดีจึงมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อขอให้ชำระค่าตอบแทนงวดดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มูลหนี้พิพาทมีการกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ไว้ล่วงหน้าแล้ว และเมื่อครบกำหนดเวลาการชำระหนี้ตามข้อสัญญาดังกล่าวในแต่ละงวดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ให้แก่ ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดียอมตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้นับแต่วันดังกล่าวโดยมีพักต้องเดือน และผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ได้ทันทีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาชำระดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องทวงถามให้ชำระหนี้ก่อนแต่ประการใด ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ นับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดเวลาชำระหนี้ดังกล่าวในแต่ละงวด โดยต้องพิจารณาถึงการรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นรายงวดไป สำหรับหนี้ค่าตอบแทนงวดที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ นั้น เมื่อพิจารณาสัญญาข้อ ๔.๓ แล้ว หนี้ค่าตอบแทนงวดแรกมีกำหนดชำระภายในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ และถึงกำหนดชำระหนี้ในเดือนถัดไปทุกวันที่ ๑๐ ของเดือนจนถึงงวดเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ ซึ่งมีวันครบกำหนดชำระหนี้ค่าตอบแทนในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แต่ตรงกับวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดประจำสัปดาห์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าตอบแทนในวันแรกที่เปิดทำการ คือ วันจันทร์ที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมูลหนึ่งงวดดังกล่าว นับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดชำระ คือ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีตามมูลหนี้ภายในห้าปีนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าตอบแทนงวดเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อการยื่นฟ้องให้ชำระหนี้ค่าตอบแทนงวดเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว การยื่นฟ้องให้ชำระหนี้ค่าตอบแทนงวดเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงงวดเดือนตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นหนี้ค่าตอบแทนงวดก่อนเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ ย่อมเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีด้วยเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๐/๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องหนี้ที่มีกำหนดเวลาชำระแน่นอน เนื่องจากสัญญาพิพาทในคดีนี้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าตอบแทนให้ผู้ฟ้องคดี ในทุกวันที่ ๑๐ ของเดือน จึงเป็นหนี้ที่มีกำหนดเวลาชำระแน่นอน ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยศาลได้พิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีได้ว่าผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ในแต่ละงวดได้ทันทีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาชำระหนี้ในแต่ละงวดดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องทวงถามให้ชำระหนี้ก่อนแต่ประการใด โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบการรถโดยสารประจำทางเมื่อสัญญาพิพาทมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อกำหนดตามสัญญานี้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นลูกหนี้ ส่วนผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหนี้ในค่าตอบแทนดังกล่าว โดยเป็นหนี้ที่มีการกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ไว้ล่วงหน้าแล้วตามที่กำหนดในสัญญา ลูกหนี้จึงมีหน้าที่ที่จะต้องชำระหนี้ให้ตรงตามกำหนดเวลาในสัญญา มิฉะนั้นก็จะตกเป็นผู้ผิดนัดโดยที่เจ้าหนี้ไม่ต้องทำหนังสือเตือนเลย ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ได้ทันทีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาชำระดังกล่าว ระยะเวลาดำเนินการฟ้องคดีจึงนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาชำระหนี้ดังกล่าวในแต่ละงวด โดยต้องพิจารณาถึงการรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นรายงวดไป เนื่องจากแต่ละงวดมีกำหนดเวลาชำระหนี้แตกต่างกัน ระยะเวลาดำเนินการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้ชำระหนี้ในแต่ละงวดจึงต้องพิจารณาเป็นรายงวด

๔.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการฟ้องคดีผิดสัญญารับทุนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสอบสวนความผิดวินัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๖๑)

นางสาว ธ. ได้ทอดทิ้งการศึกษาจนสำเร็จการศึกษาตามโครงการศึกษาที่ได้รับทุนกรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕ ของสัญญารับทุนพิพาทต้องรับผิดชอบใช้ทุนและเบี้ยปรับ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลคอนยายหอมมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณี ที่นางสาว ธ. ไม่มาปฏิบัติราชการ จึงไม่จำเป็นต้องรอให้มีผลการสอบสวนดำเนินคดีทางวินัยอันเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเสร็จก่อนฟ้องร้องเกี่ยวกับการผิดสัญญา

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักกฎหมายเรื่องสัญญาทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลคอนยายหอม

สรุปคดี : คดีนี้ผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลคอนยายหอม ได้ทำสัญญากับ นางสาว ธ. เจ้าพนักงานธุรการเพื่อศึกษาระดับปริญญาโท มหาวิทยาลัยบูรพา ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ รวมระยะเวลาในการศึกษา ๒ ปี ต่อมา ไม่มาปฏิบัติราชการติดต่อกัน ๑๖ วันทำการ โดยมีไต่ขึ้นใบลา องค์การบริหารส่วน

ตำบลดอนยายหอมจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกิน ๑๕ วัน ผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ต่อมาวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนยายหอม มีหนังสือแจ้งให้ นางสาว ธ. ชตใช้ทุนการศึกษา พร้อมเบี้ยปรับ แต่เมื่อถึงกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีกลับเพิกเฉยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน พฤติการณ์ฟังได้ว่า นางสาว ธ. ได้ทอดทิ้งการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาตามโครงการศึกษาที่ได้รับทุนกรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕ ของสัญญารับทุนพิพาท ต้องรับผิดชดใช้ทุนและเบี้ยปรับ แก่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนยายหอม ตามสัญญา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนยายหอมมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติราชการ ถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นห้าปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา จึงไม่จำเป็นต้องรอให้มีการสอบสวนดำเนินคดีทางวินัยอันเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเสร็จก่อนเนื่องจากเป็นข้อพิพาทแยกต่างหากจากคดีนี้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๖๑ นี้จะเห็นได้ว่า คดีนี้เป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในการพิจารณาของศาลเกี่ยวกับสัญญาให้ทุนการศึกษา คดีนี้มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางสาว ธ. ไม่มาปฏิบัติราชการเป็นเวลา ๑๖ วันทำการ จึงเป็นการปฏิบัติผิดสัญญารับทุนการศึกษา อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลจึงเริ่มนับตั้งแต่การใช้สิทธิเรียกร้องจะที่นับตั้งแต่วันที่นางสาว ธ. ไม่มาปฏิบัติราชการ เมื่อพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่มาปฏิบัติราชการเป็นเวลา ๑๖ วัน นอกจากจะเป็นการผิดสัญญาดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วยังเป็นการกระทำผิดวินัยด้วย ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาจึงเริ่มจากวันที่หน่วยงานทางปกครองตั้งคณะกรรมการสอบสวนสาเหตุการละทิ้งหน้าที่ราชการ ดังนั้น การจะใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ตามสัญญาทำได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการสอบสวนวินัยแล้วเสร็จก่อนเพราะถือว่าเป็นข้อพิพาทแยกจากกัน

๔.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขยายระยะเวลาสัญญาสำหรับงานก่อสร้างในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๑/๒๕๖๑)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท ศ. ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างระบบน้ำทิ้งพืชน้ำย่อย ระหว่างสัญญาได้เกิดอุทกภัยจากพายุไต้ฝุ่นซังสารทำให้น้ำท่วมพื้นที่ก่อสร้าง ทำให้บริษัท ศ. จึงไม่สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยจังหวัดอุบลราชธานีได้มีประกาศจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติอุทกภัย (อุทกภัย) ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี

และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้าง โดยกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ พิจารณาขยายอายุสัญญาสำหรับงานก่อสร้างที่ได้มีการลงนามในสัญญาและยังมีผลผูกพันอยู่ โดยให้ขยายอายุสัญญาออกไปอีก ๑๘๐ วัน บริษัท ศ. จึงมีหนังสือขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างตามมติคณะรัฐมนตรีออกไปอีก ๑๘๐ วัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่มิได้แจ้งผลการพิจารณา เมื่อถึงเวลาส่งมอบงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่บริษัท ศ. โดยหักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้า ซึ่งตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีจึงชอบที่จะต้องพิจารณาขยายอายุสัญญาให้แก่บริษัท ศ. ออกไปอีก ๑๘๐ วัน นับถัดจากวันที่สัญญากำหนดให้ทำงานแล้วเสร็จบริบูรณ์เมื่อวันครบกำหนดตามสัญญาเดิม โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ การที่บริษัท ศ. ส่งมอบงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้ตรวจรับงานแล้วเห็นว่าถูกต้อง ครบถ้วนตามรูปแบบ จึงถือเป็นการส่งมอบงานภายในระยะเวลาที่กำหนด

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย/หลักบริการสาธารณะ

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท ศ. ผู้ฟ้องคดี ก่อสร้างระบบน้ำทิ้งพิทยาน้อย ระหว่างที่บริษัท ศ. ได้ดำเนินการก่อสร้างระบบน้ำทิ้งตามสัญญา ได้เกิดอุทกภัยจากพายุไต้ฝุ่นซังสารทำให้ น้ำท่วมพื้นที่ก่อสร้าง บริษัท ศ. จึงไม่สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยจังหวัดอุบลราชธานีได้มีประกาศจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติอุทกภัย (อุทกภัย) ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้าง โดยกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ พิจารณาขยายอายุสัญญาสำหรับงานก่อสร้างที่ได้มีการลงนามในสัญญาและยังมีผลผูกพันอยู่ ซึ่งเป็นสัญญาจ้างที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ และยังไม่มีการตรวจรับงานในงวดสุดท้ายในช่วงที่เกิดอุทกภัย โดยให้ขยายอายุสัญญาออกไปอีก ๑๘๐ วัน เฉพาะในเขตจังหวัดที่มีการประกาศพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเป็นกรณีพิเศษ บริษัท ศ. จึงมีหนังสือขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างตามมติคณะรัฐมนตรีออกไปอีก ๑๘๐ วัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่มิได้แจ้งผลการพิจารณาค่าขอ บริษัท ศ. จึงได้ดำเนินการก่อสร้างต่อไปจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี หลังจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้ตรวจรับงานและได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่บริษัท ศ. โดยหักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับ เนื่องจากส่งมอบงานล่าช้า บริษัท ศ. เห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากพื้นที่ก่อสร้างตามสัญญาได้เกิดอุทกภัย ซึ่งจังหวัดอุบลราชธานีได้ประกาศให้พื้นที่ในจังหวัดอุบลราชธานีเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน (อุทกภัย) และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบให้ช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้าง

ด้วยการให้ขยายอายุสัญญาออกไปอีก ๑๘๐ วัน ซึ่งบริษัท ศ. ได้มีหนังสือขอขยายระยะเวลาดังกล่าวถูกต้องตามมติดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าบริเวณพื้นที่ก่อสร้างระบบน้ำทิ้งพิทยาน้อยตามสัญญาจ้าง จังหวัดอุบลราชธานีได้ประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) และในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างตามที่กระทรวงการคลังเสนอ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานียังมีได้บอกเลิกสัญญา และยังไม่มีการตรวจรับงานในงวดสุดท้าย สัญญาระหว่างบริษัท ศ. กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีจึงยังมีผลผูกพันอยู่ อันเป็นกรณีที่สัญญาจ้างดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ และยังไม่มีการตรวจรับงานในงวดสุดท้ายในช่วงที่เกิดอุทกภัย ตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีจึงชอบที่จะต้องพิจารณาขยายอายุสัญญาให้แก่บริษัท ศ. ออกไปอีก ๑๘๐ วัน นับถัดจากวันที่สัญญากำหนดให้ทำงานแล้วเสร็จบริบูรณ์เมื่อวันครบกำหนดตามสัญญาเดิม โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้การที่บริษัท ศ. ส่งมอบงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้ตรวจรับงานแล้วเห็นว่าถูกต้อง ครบถ้วนตามรูปแบบ จึงเป็นการส่งมอบงานภายในระยะเวลาที่กำหนด อันเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีต้องด่าปรับให้แก่บริษัท ศ. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ส่วนที่ กค ๐๔๐๘.๔/ว ๒๘ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้าง ดังกล่าว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๑/๒๕๖๑ เห็นได้ว่า สัญญาทางปกครองที่จัดทำขึ้นภายใต้เงื่อนไขและสถานการณ์อย่างหนึ่งนั้นในบางครั้งอาจเกิดความเปลี่ยนแปลงเป็นอีกอย่างหนึ่งได้ในเวลาต่อมา ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์หรือเงื่อนไขนี้อาจไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวัตถุประสงค์แห่งสัญญาหรืออาจก่อให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติตามสัญญาก็ได้ ทางแก้ไขในเรื่องดังกล่าวมีอยู่หลายประการ ประการแรก คือ การยกเลิกสัญญาในกรณีเหตุสุดวิสัย และประการที่สอง คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาในกรณีที่เกิดจากเหตุบังเอิญหรือเหตุที่มีอาจคาดหมายได้ เหตุที่มีอาจคาดหมายเกิดขึ้นภายหลังจากการทำสัญญาแล้วโดยการเกิดขึ้นของเหตุที่มีอาจคาดหมายจะต้องเป็นเหตุที่อยู่นอกเหนือจากเจตนาของคู่สัญญาและเป็นกรณีที่คู่สัญญาไม่อาจป้องกันได้ เหตุที่มีอาจคาดหมายนี้อาจมีที่มาจากภาวะทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่น เช่น การขึ้นราคาค่าก๊าซ^{๓๔} การขึ้นราคาสินค้า หรือการเปลี่ยนแปลงค่าเงินของประเทศ เป็นต้น ดังนั้น จากกรณีพิพาทสัญญาจ้างในคดีนี้เมื่อบริเวณพื้นที่ก่อสร้างระบบน้ำทิ้งประสบเหตุอุทกภัย จึงเป็นการเกิดขึ้นของเหตุที่มีอาจคาดหมายในระหว่างการดำเนินการตามสัญญา และยังมีผลให้คู่สัญญา ยังคงต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป ตามหลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้าง หน่วยงาน

^{๓๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ กรณี Ville d'Elbeuf.อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ) : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, หน้า ๔๖๕.

ทางปกครองจึงขอที่จะพิจารณาขยายอายุสัญญาออกไปอีก ๑๘๐ วัน นับถัดจากวันที่สัญญากำหนดให้ทำงานแล้วเสร็จ

๔.๕ แนวปฏิบัติการการกรณีการบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๒/๒๕๖๑)

การที่เทศบาลเมืองบ้านไผ่หน่วยงานไม่ประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามหลักเกณฑ์ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๔ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างสำหรับเทศบาล ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ อันถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงตามสัญญาจ้าง เป็นการไม่ชอบด้วยข้อ ๖ และข้อ ๑๑ ของสัญญาจ้างดังกล่าว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลเมืองบ้านไผ่

นายกเทศมนตรีเมืองบ้านไผ่

สรุปคดี : นางสาว ก. (ผู้ฟ้องคดี) เป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่ง ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล สังกัดเทศบาลเมืองบ้านไผ่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีกำหนดเวลาจ้าง ๒ ปี ในรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง ครั้งที่ ๒ (วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗) นายกเทศมนตรีเมืองบ้านไผ่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า เทศมนตรีเมืองบ้านไผ่ จะดำเนินการปรับปรุงกรอบอัตราค่าจ้างและภารกิจของเจ้าหน้าที่ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้มีความเหมาะสม จึงไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี และแจ้งว่าไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพนักงานจ้างบางคนซึ่งผลการประเมินครั้งที่ ๑ ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดีกลับมีสิทธิเข้ารับการสอบสัมภาษณ์และต่อสัญญาจ้าง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการกีดกันแก่งแย่ง ไม่สุจริต เลี่ยงปฏิบัติ ต่อผู้ฟ้องคดี รวมทั้งมีมติยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการต่อสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้แย้งไปยังประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ. ขอนแก่น) ต่อมา ก.ท.จ. ขอนแก่น ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ ให้เทศมนตรีเมืองบ้านไผ่ ประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งมติดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสัญญาจ้างของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งก่อนครบกำหนดสิ้นสุดสัญญา เทศมนตรีเมืองบ้านไผ่ได้แจ้งไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ (ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗) และภายหลังจากการไม่ต่อสัญญาจ้างก็ได้ประกาศยุบเลิกตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าตำแหน่งของผู้ฟ้องคดียังคงมีความจำเป็นต่อภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานในครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เพื่อใช้ในการ

พิจารณาต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๔ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างสำหรับเทศบาล ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ อันถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงตามสัญญาจ้าง จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการไม่ชอบด้วยข้อ ๖ และข้อ ๑๑ ของสัญญาจ้างดังกล่าว ถือเป็น การปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง เทศมนตรีเมืองบ้านไผ่จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้างแล้ว ผู้ฟ้องคดีควรจะมีระยะเวลาการทำงาน ไม่น้อยกว่า ๒ รอบการประเมิน หรือ ๑ ปีงบประมาณ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีค่าขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าเสียหายจากการขาดเงินได้รายเดือนในระหว่างถูกบอกเลิกสัญญา จำนวน ๖ เดือน เดือนละ ๑๒,๒๘๕ บาท รวมเป็นเงิน ๗๓,๗๑๐ บาท ซึ่งเป็นจำนวนค่าตอบแทนที่ใกล้เคียงกับค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับจาก เทศมนตรีเมืองบ้านไผ่ หากได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานและต่อสัญญาจ้าง จำนวนค่าเสียหายดังกล่าว จึงเป็นจำนวนค่าเสียหายที่เหมาะสมแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานทางปกครองเกี่ยวกับสัญญาจ้างอันเป็นการเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครองหน่วยงานจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อันเป็นข้อตกลงในสัญญา เมื่อหน่วยงานทางปกครองไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี และภายหลังจากการไม่ต่อสัญญา หน่วยงานทางปกครองได้ประกาศยุบเลิกตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีความจำเป็นต่อภารกิจของเทศบาลเมืองบ้านไผ่จนถึงวันที่ประกาศยุบเลิกตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี ฉะนั้น หน่วยงานทางปกครองจึงต้องดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงในสัญญาจ้าง ถือว่ามิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

๔.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีการคำนวณเบี้ยปรับจากการผิดสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๐/๒๕๖๑)

มติคณะรัฐมนตรี และหนังสือของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง การหรือการผ่อนผันให้นับระยะเวลาการปฏิบัติราชการในฐานะพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นเวลาชดเชยตามสัญญาการศึกษา มีสาระสำคัญว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ให้ผู้รับทุนรัฐบาลผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อหรือผู้ที่มีสัญญาผูกพันกับทางราชการ สามารถนับระยะเวลาปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชนเป็นเวลาปฏิบัติราชการชดเชยชดเชยได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัด

เดิมด้วย และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด กล่าวคือ ก่อนลาออกจากราชการ เพื่อไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือ ในองค์การมหาชน จะต้องได้รับอนุมัติหรือได้รับความเห็นชอบจากส่วนราชการเจ้าของทุน และ ส่วนราชการต้นสังกัดเดิมก่อน จึงให้ับระยะเวลาไปปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าวเป็นเวลาชดใช้ทุน ต่อไปได้ เมื่อ นาย ท. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอลาออกจากราชการโดยไม่ได้รับความยินยอมหรือได้รับความ เห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงไม่ต้องด้วยมติคณะรัฐมนตรีและหลักเกณฑ์ ที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ และไม่สามารถนับระยะเวลาปฏิบัติงานที่มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็น เวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติได้ แต่ เมื่อเหตุดังกล่าวส่วนหนึ่งก็เกิดจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต ๓ ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดี ลาออกจากราชการ โดยมีได้ขอความเห็นชอบจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของทุนเสียก่อน อันเป็นเหตุให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาด้วย การเรียกค่าปรับจำนวนสองเท่าจึงสูงเกินส่วน ศาลสามารถปรับลดลงได้

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักกฎหมายเรื่องสัญญาทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สรุปคดี : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาอนุญาตให้ นาย ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติ เลขที่ ๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาเอก สาขาวิชาวิจัยและประเมินผลการศึกษา ที่มหาวิทยาลัยนเรศวร ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๗ รวมระยะเวลาศึกษา ๓ ปี ๙ เดือน ๓๒ วัน (๑,๔๐๒ วัน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามแผนงานหรือโครงการที่ทางราชการกำหนดต่อไปใน โรงเรียนบ้านหนองตานา หรือสังกัดของผู้ฟ้องคดี หรือกระทรวง ทบวง กรม ตามที่ทางราชการเห็นสมควรเป็น เวลาไม่น้อยกว่า ๒ เท่า ของระยะเวลาที่ลาศึกษา คือ ๒,๘๐๔ วัน ตามสัญญาข้อ ๕ แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กลับเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนที่โรงเรียนบ้านหนองตานาดังแต่วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งยังไม่ครบกำหนดตามข้อสัญญา และได้ขอลาออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติ หน้าที่พนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งอาจารย์ที่คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยผู้อำนวยการ โรงเรียนบ้านหนองตานาสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานที่มหาวิทยาลัย สารคาม ตามข้อสั่งการของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต ๓ ตามหนังสือลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยมีได้เสนอเรื่องดังกล่าวพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของทุน และเป็นต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอนุญาตเสียก่อน กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติ ราชการชดใช้ทุนตามมติคณะรัฐมนตรี และหนังสือของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง การหรือการผ่อนผันให้ับระยะเวลาการปฏิบัติราชการในฐานะพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นเวลา ชดใช้ทุนตามสัญญาลาศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ให้ผู้รับทุนรัฐบาลผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อหรือผู้ที่มีสัญญาผูกพันกับทางราชการ สามารถนับระยะเวลา ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน

เป็นเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัดเดิมด้วย และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด กล่าวคือ ก่อนลาออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือในองค์การมหาชน จะต้องได้รับอนุมัติหรือได้รับความเห็นชอบจากส่วนราชการเจ้าของทุน และส่วนราชการต้นสังกัดเดิมก่อน จึงให้ันระยะเวลาไปปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าวเป็นเวลาชดใช้ทุนต่อไปได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รับความยินยอมหรือได้รับความเห็นชอบจากผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องด้วยมติคณะรัฐมนตรีและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ และไม่สามารถนับระยะเวลาปฏิบัติงานที่มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็นเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติ เลขที่ ๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงปฏิบัติผิดสัญญาต่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการชดใช้ทุนตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ รวมเวลาที่ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนจำนวน ๗๖๔ วัน จึงเหลือเวลาที่ต้องรับราชการชดใช้ทุนอีก ๒,๐๔๐ วัน คิดเป็นเงินที่จะต้องชดใช้จำนวน ๒๘๗,๔๓๓.๓๘ บาท $(๓๙๕,๐๘๐ \times ๒,๐๔๐ \div ๒,๘๐๔)$ เมื่อรวมกับเบี้ยปรับอีกสองเท่า เป็นเงิน ๕๗๔,๘๖๖.๗๖ บาท $(๒๘๗,๔๓๓.๓๘ \times ๒)$ รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้ทั้งสิ้น ๘๖๒,๓๐๐.๑๔ บาท $(๒๘๗,๔๓๓.๓๘ + ๕๗๔,๘๖๖.๗๖)$ แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สองเท่า นั้น เห็นว่า หากเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วนศาลย่อมมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีทั้งหมดประกอบกับทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหนี้ทุกอย่างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความตั้งใจในการศึกษาเพิ่มเติมจนสำเร็จการศึกษา เพื่อนำความรู้ความสามารถที่ได้รับมาใช้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยได้ปฏิบัติงานชดใช้ทุนที่โรงเรียนบ้านหนองตานามาระยะหนึ่งแล้ว แม้ว่าต่อมาจะได้ลาออกเพื่อไปเป็นอาจารย์ที่มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ก็ยังเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา ทั้งเหตุขัดข้องส่วนหนึ่งก็เกิดจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต ๓ ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ โดยมีได้ขอความเห็นชอบจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของทุนเสียก่อน อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาด้วย ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิตามสัญญาในการปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเบี้ยปรับจำนวนถึงสองเท่าของเงินทุนคิดเป็นเงินจำนวน ๕๗๔,๘๖๖.๗๖ บาท ของเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ค้ำชำระ จึงเป็นการเรียกเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วน ศาลจึงลดเบี้ยปรับลงให้เป็นจำนวนที่พอสมควรได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา เรื่องการชดใช้ทุนตามสัญญาอนุญาตให้ ไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติ เมื่อสัญญาชดใช้ทุนได้กำหนดให้ต้องชดใช้ทุนตามแผนงานหรือโครงการที่ราชการกำหนด และการลาออกเพื่อไปปฏิบัติงานที่อื่นอันมิได้เป็นไป

ตามแผนงานหรือโครงการที่วางไว้โดยไม่ได้แจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของทุนทราบและให้พิจารณาอนุญาตเสียก่อน กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามมติคณะรัฐมนตรี และหนังสือของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง หารือการผ่อนผันให้นับระยะเวลาการปฏิบัติราชการในฐานะพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นเวลาชดใช้ทุนตามสัญญาการศึกษา ดังนั้น เมื่อผู้รับทุนไม่ได้รับความยินยอมหรือได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงาน จึงไม่ต้องด้วยมติคณะรัฐมนตรีและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ และไม่สามารถนับระยะเวลาปฏิบัติงานที่หน่วยงานเป็นเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติได้ อีกทั้งกรณีดังกล่าวศาลได้พิจารณาลดเบี้ยปรับบางส่วน เนื่องจากเห็นว่า ผู้รับทุนได้กลับมารับราชการสอนหนังสือที่โรงเรียนภายหลังจากการสำเร็จการศึกษา และได้ลาออกเพื่อไปทำหน้าที่สอนในมหาวิทยาลัยสารคามอันเป็นการบริการสาธารณะทางการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่รับทุนตามสัญญา อีกทั้งเหตุขัดข้องส่วนหนึ่งก็เกิดจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต ๓ ที่ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากหน่วยงานเจ้าของทุนเสียก่อนด้วย อันเป็นเหตุให้ผู้รับทุนผิดสัญญา

๔.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีรับมอบงานที่ไม่สมบูรณ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๙/๒๕๖๑)

แม้ผู้รับจ้างจะส่งมอบงานจ้างให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างโดยไม่สมบูรณ์ตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างก็ไม่ได้รับมอบงานโดยชัดแจ้ง แต่หากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากงานก่อสร้างของผู้รับจ้างแล้ว ย่อมแสดงว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างยอมรับเอางานก่อสร้างตามผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบโดยปริยายแล้ว หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างงานก่อสร้างดังกล่าว โดยหักค่าวัสดุ ค่าอุปกรณ์ตามส่วนที่ไม่เป็นไปตามสัญญา โดยคำนวณตามราคาที่เป็นจริง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักกฎหมายเรื่องสัญญาทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สำ

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างปรับปรุงห้องประชุมและสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สำ ในวงเงินค่าจ้าง ๓๘๙,๐๐๐ บาท มีงาน ๔ ส่วน ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยต้องเริ่มงานในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอเข้าดำเนินการตามสัญญาเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ และได้ทำงานตามสัญญาทั้งสี่ส่วนแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ พร้อมส่งมอบงานในวันเดียวกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สำ) ปฏิเสธการจ่ายเงินเนื่องจากงานส่วนที่ ๓ งานต่อเติมมุขหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สำ ผู้ฟ้องคดีใช้ไม้เนื้ออ่อนละชนิดติดตั้งฝ้าเพดาน ฝ้าชายคา เจึงชาย ซึ่งต่างไปจากสัญญาที่กำหนดให้ใช้ไม้เนื้อแข็ง ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าแก้ไขงานหลายครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย และนำคดีมาฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างตามสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานทั้งสี่ส่วน

ตามสัญญาจ้างเหมา และปรากฏเฉพาะงานส่วนที่ ๓ งานต่อเติมมุข ก่อสร้างแล้วเสร็จแต่ใช้วัสดุไม่เป็นไปตามสัญญา ส่วนงานส่วนที่ ๑ ส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๔ ดำเนินการแล้วเสร็จโดยไม่มีข้อทักท้วง โดยงานทั้งสี่ส่วนต่างแยกกันก่อสร้างต่อเติมได้ มิใช่ต้องอาศัยการก่อสร้างส่วนที่ ๑ แล้วเสร็จ จึงสามารถก่อสร้างงานส่วนที่ ๒ ส่วนที่ ๓ และส่วนที่ ๔ ได้ ทั้งยังปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีและประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากงานก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีแล้ว ย่อมแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับเอางานก่อสร้างตามผลงานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบโดยปริยายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างงานก่อสร้างส่วนที่ ๑ ส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๔ นี้ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คงมีเฉพาะงานส่วนที่ ๓ ที่ต้องใช้วัสดุไม่เท่านั้นที่ไม่เป็นไปตามสัญญา จึงเห็นว่า งานในส่วนอื่นนอกจากวัสดุไม่เนื้อแข็งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้าง แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เข้าแก้ไขงานตามหนังสือแจ้งจนระยะเวลาการจ้างสิ้นสุดลง ณ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่เข้าปฏิบัติงานแก้ไขเปลี่ยนเป็นไม้เนื้อแข็งแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีได้ตามสัญญานับถัดจากวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ตามสัญญาข้อ ๑๕ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เข้าแก้ไขงานจนล่วงเลยเวลาอันสมควรแล้ว และได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายประพฤติดัดสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ใช่สิทธิบอกเลิกสัญญา จนผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ กรณีถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้แยงสิทธิในการรับชำระค่าจ้างตามสัญญา ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในงานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๔ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงานที่ได้ทำโดยปริยายนับแต่วันฟ้องอันเป็นการเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๙/๒๕๖๑ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยเพิ่มเติมการตรวจรับมอบงานกรณีส่งมอบงานไม่สมบูรณ์ในกรณีการรับมอบงานโดยปริยาย กล่าวคือ แม้ผู้รับจ้างจะส่งมอบงานจ้างให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างโดยไม่สมบูรณ์ตามสัญญาและหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างก็มิได้รับมอบงานโดยชัดแจ้ง แต่หากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากงานก่อสร้างของผู้รับจ้างแล้ว ย่อมแสดงว่า ผู้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างยอมรับเอางานก่อสร้างตามผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบโดยปริยายแล้ว หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างงานก่อสร้างดังกล่าว โดยหักค่าวัสดุ ค่าอุปกรณ์ตามส่วนที่ไม่เป็นไปตามสัญญา โดยคำนวณตามราคาที่เป็นจริงแทน การตรวจรับมอบงานกรณีส่งมอบงานไม่สมบูรณ์นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ว่า เมื่อหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ตรวจรับงานเอาไว้แล้วไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย แม้ว่างานที่ส่งมอบดังกล่าวจะไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เมื่อมีการตรวจรับงานแล้วหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ชำระตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างเฉพาะส่วนของงานที่ถูกต้องสมบูรณ์ให้แก่ผู้รับจ้าง เช่น กรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานไม่ถูกต้องตามรูปแบบในสัญญาทำให้งานก่อสร้างที่มีการส่งมอบสามารถใช้งานเพียงบางส่วน หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงควรจ่ายเงินค่าจ้างตามส่วนให้แก่ผู้รับจ้าง (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๓/๒๕๕๑) และกรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาแต่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา จึงมีผลให้สัญญายังมีผลผูกพันคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๑) ดังนั้น

เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานจ้างไม่ถูกต้องตามสัญญาโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติให้ปรับลดค่างานตามปริมาณงานที่ผู้รับจ้างทำไม่ถูกต้องตามสัญญาแล้ว จึงถือได้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานตามผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบ ผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างซึ่งหักค่าปรับลดค่างานแล้วให้แก่ผู้รับจ้าง

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖)

แนวปฏิบัติราชการกรณีฟ้องขอบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖/๒๕๖๑)

กรณีปัญหาคำอุทธรณ์เกินกว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดยอมมีอำนาจหยิบยกขึ้นพิจารณาได้ตามนัยข้อ ๙๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลปกครองสูงสุดก็ชอบที่จะกำหนดคำบังคับได้เพียงบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความสัมพันธ์ของประชาชน

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนาม

สรุปคดี : องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ชุตเจาะบ่อบาดาลเพื่อการเกษตร พร้อมก่อสร้างรางส่งน้ำ วงเงินค่าจ้างจำนวน ๑,๐๗๔,๐๐๐ บาท ระยะเวลาก่อสร้าง ๑๒๐ วัน ภายหลังจากทำสัญญา ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ไม่สามารถหาผู้ชุดเจาะบ่อบาดาลได้ และหากชุดเจาะก็จะได้น้ำบาดาลในปริมาณน้อย จึงมีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามแจ้งขอยกเลิกสัญญาด้วยเหตุสุดวิสัย และให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามชดใช้ค่าใช้จ่ายและค่างานบางส่วนตามสัญญาแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. แต่ต้อง้องการบริหารส่วนตำบลหนองหนามได้มีหนังสือแจ้งว่า ไม่สามารถพิจารณาดำเนินการชุดเจาะบ่อบาดาลและคืนเงินตามที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ขอได้ ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญา ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. จึงได้เสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ โดยขอให้้องการบริหารส่วนตำบลหนองหนามจ่ายค่าเสียหายจากค่างานที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ได้ดำเนินการไปแล้ว งดค่าปรับและสั่งห้ามขึ้นทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. เป็นผู้ทำงาน และเมื่อคณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำสั่งชี้ขาดให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามคืนเงินจำนวน ๕๘๗,๓๐๗ บาท และหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. จึงได้ร้องขอให้้องการบริหารส่วนตำบลหนองหนามชำระเงินตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และขอคืนหนังสือค้ำประกัน แต่ต้อง้องการบริหารส่วนตำบลหนองหนามเห็นว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ต้องชำระค่าปรับตามสัญญาให้แก่้องการบริหารส่วนตำบลหนองหนาม องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามจึงหักกลบลบหนี้ดังกล่าวคงเหลือเงินจำนวน ๕๒,๒๕๔.๕๒ บาท และได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวาง ณ สำนักงานวางทรัพย์ จังหวัดลำพูน ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. เห็นว่า ้องการบริหารส่วนตำบลหนองหนามกระทำการเกินกว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามปฏิบัติให้เป็นไปตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยให้

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามจ่ายเงินตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ จำนวน ๕๘๗,๓๐๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่อนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดจนกว่าจะชำระเสร็จ กับให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีปัญหาเรื่องดอกเบี้ยในระหว่างมิตินั้น แม้คู่กรณีในอุทธรณ์ จะมีได้อุทธรณ์ปัญหากรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามชำระดอกเบี้ยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๘๗,๓๐๗ บาท นับแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จก็ตาม แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นการพิพากษาเกินกว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจหยิบยกขึ้นพิจารณาได้ตามนัยข้อ ๘๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ในการนี้ เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่พิพาทระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. กับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามแล้วว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นคำชี้ขาดที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดก็ชอบที่จะกำหนดค่าบังคับได้เพียงมีคำสั่งให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ผู้เรียกร้องกับ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนาม องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนาม เท่านั้น ซึ่งในคดีนี้ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการโดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนามจ่ายเงินจำนวน ๕๘๗,๓๐๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. อันเป็นคำขอที่ไม่ตรงกับคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และปัญหาเรื่องดอกเบี้ยในระหว่างมิตินั้นก็หาได้มีการว่ากล่าวกันในชั้นอนุญาโตตุลาการแต่อย่างใดไม่ เห็นได้ว่า คำขอเรื่องดอกเบี้ยในระหว่างมิตินั้นของห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. เป็นการขอให้ศาลมีคำบังคับในส่วนที่คณะอนุญาโตตุลาการมิได้มีมติวินิจฉัยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น คำฟ้องของห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยในระหว่างมิตินั้น จึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้เป็นเรื่องอนุญาโตตุลาการ (arbitration) ถือเป็นการระงับข้อพิพาททางแพ่งที่คู่กรณีตกลงกันเสนอข้อพิพาทของตนที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้บุคคลภายนอกซึ่งเรียกว่าอนุญาโตตุลาการ ให้ทำการพิจารณาชี้ขาดตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในการพิจารณาและคู่กรณีผูกพันที่จะ

ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่เกิดขึ้นจากการระงับข้อพิพาทนั้น^{๔๐} ถึงแม้ว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะมีผลเป็นที่สุดและผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดไม่ยอมปฏิบัติตามคำชี้ขาด คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะบังคับตามคำชี้ขาดนั้นโดยตนเองหรือให้อนุญาโตตุลาการซึ่งหมดอำนาจหน้าที่ไปแล้วเป็นเอกชนบังคับตามคำชี้ขาดมิได้เนื่องจากการบังคับตามคำชี้ขาดเป็นอำนาจของรัฐ การบังคับตามคำชี้ขาดจึงเป็นไปตามมาตรา ๔๑ วรรคแรก^{๔๑} และมาตรา ๔๔^{๔๒} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งหากศาลเห็นว่าการขอบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้นไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมายหรือถ้าการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลก็มีอำนาจมีคำสั่งปฏิเสธไม่บังคับตามคำชี้ขาดนั้นได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเหตุข้างต้นแล้ว คำขอให้ศาลบังคับในส่วนที่นอกเหนือจากคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้นถือได้ว่าเป็นการขอให้บังคับตามคำชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคู่สัญญาจะมีผลผูกพันเฉพาะตามคำชี้ขาดที่คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดไว้แล้วเท่านั้น ตามที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ ดังนั้นการที่เอกชนฟ้องศาลปกครองให้บังคับให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดซึ่งอยู่นอกขอบเขตคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๓๒/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่))

ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบว่าการยอมรับและการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ มิได้จำกัดเพียงการตรวจสอบว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดให้ยกข้อเรียกร้องของคู่พิพาทฝ่ายที่เรียกร้องหรือให้คู่พิพาทฝ่ายที่ถูกเรียกร้องให้ชำระเงินส่งมอบทรัพย์สินกระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยสภาพแล้วขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เท่านั้น หากแต่ยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบเหตุผลที่คณะอนุญาโตตุลาการใช้ประกอบการจัดทำคำชี้ขาดเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยว่าการยอมรับและการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

^{๔๐} เสาวนีย์ อัครโรจน์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีการระงับข้อพิพาททางธุรกิจโดยการอนุญาโตตุลาการ, (พิมพ์ครั้งที่ ๒) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘, หน้า ๙.

^{๔๑} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๑ วรรคแรก ภายใต้บังคับมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการไม่ว่าจะจัดทำขึ้นในประเทศใดให้ผูกพันคู่พิพาท และเมื่อได้มีการร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจยอมบังคับได้ตามคำชี้ขาดนั้น

^{๔๒} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๔ ศาลมีอำนาจมีคำสั่งปฏิเสธการขอบังคับตามคำชี้ขาดตามมาตรา ๔๓ ได้ถ้าปรากฏต่อศาลว่าคำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมายหรือถ้าการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ของประชาชนหรือไม่เพียงใด ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยเสียงข้างมากเห็นว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่พิพาทคดี ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน

หน่วยงานทางปกครอง : การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

สรุปคดี : คดีนี้บริษัททางด่วนกรุงเทพเหนือจำกัดเป็นผู้ร้องว่าได้เป็นผู้รับการคัดเลือกให้ทำสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด กับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยซึ่งตามสัญญากำหนดว่าถ้าในระหว่างสัญญาการทางพิเศษแห่งประเทศไทยหรือรัฐบาลได้ดำเนินการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนหรือทางด่วนจนได้มาตรฐานเช่นเดียวกับทางพิเศษภายในขอบเขตพื้นที่ที่ใกล้เคียงกับทางด่วนและการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนดังกล่าวมีผลกระทบอย่างแรงที่ทำให้ปริมาณการจราจรที่ใช้ทางด่วนหรือรายได้ที่จะได้รับจากการใช้ดังกล่าวลดลงจากปริมาณที่กำหนดไว้ในแต่ละปีเกินกว่าร้อยละ ๕ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะชดเชยรายได้ค่าผ่านทางส่วนที่ลดลงหรือชดเชยด้วยวิธีการที่คู่สัญญาเห็นว่าเหมาะสมให้แก่บริษัททางด่วนกรุงเทพเหนือจำกัด กรมทางหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างทางยกระดับดอนเมืองโทลเวย์ส่วนต่อขยายช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติรังสิต บริษัททางด่วนกรุงเทพเหนือได้ขอให้วิศวกรอิสระตรวจสอบซึ่งวิศวกรอิสระพิจารณาแล้วเห็นว่าทางยกระดับดอนเมืองโทลเวย์ส่วนต่อขยายช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติรังสิตเป็นทางที่มีลักษณะแข่งขันและบริษัททางด่วนกรุงเทพเหนือได้รับผลกระทบจากทางดังกล่าวจึงได้แจ้งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยชดเชยรายได้แต่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยปฏิเสธบริษัททางด่วนกรุงเทพเหนือจึงยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการซึ่งได้มีคำชี้ขาดเป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๒๔/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๘๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยวินิจฉัยว่าทางยกระดับดอนเมืองโทลเวย์ส่วนต่อขยายช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติรังสิตเป็นทางที่มีลักษณะแข่งขันการขยายทางดังกล่าวมีผลกระทบทำให้ปริมาณการจราจรและรายได้ค่าใช้ทางของทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ลดลงเกินกว่าร้อยละ ๕ จากที่ประมาณการไว้จึงชี้ขาดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงในปี ๒๕๔๒ จำนวน ๗๓๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามที่กำหนดในสัญญา และสำหรับปี ๒๕๔๓ จำนวน ๑,๕๙๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามที่กำหนดในสัญญา แต่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำชี้ขาดดังกล่าว บริษัททางด่วนกรุงเทพเหนือจำกัดจึงร้องต่อศาลปกครองให้มีคำพิพากษา ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบว่าการยอมรับและการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่นั้นไม่ได้จำกัดเพียงการตรวจสอบว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดให้ยกข้อเรียกร้องของคู่พิพาทฝ่ายที่เรียกร้องหรือให้คู่พิพาทฝ่ายที่ถูกเรียกร้องให้ชำระเงินส่งมอบทรัพย์สินกระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยสภาพแล้วขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เท่านั้น หากแต่ยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบเหตุผลที่คณะอนุญาโตตุลาการใช้ประกอบ

การจัดทำคำชี้ขาดเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยว่าการยอมรับและการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เพียงใด ซึ่งในคดีนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยเสียงข้างมากเห็นว่า การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่พิพาทคดีนี้ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการโดยให้ผู้คัดค้านชำระเงินค่าชดเชยรายได้ที่ลดลงจากประมาณการแก่ผู้ร้องสำหรับปี พ.ศ.๒๕๕๒ จำนวน ๗๓๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาและสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๑,๕๕๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาโดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ร้องนั้นศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

จากคำพิพากษานี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาลปกครองว่า การยอมรับและการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดให้ยกข้อเรียกร้องของคู่พิพาทฝ่ายที่เรียกร้องหรือให้คู่พิพาทฝ่ายที่ถูกเรียกร้องให้ชำระเงินส่งมอบทรัพย์สินกระทำการหรืองดเว้นกระทำการและยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบเหตุผลที่คณะอนุญาโตตุลาการใช้ประกอบการจัดทำคำชี้ขาด ซึ่งเป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยเสียงข้างมากเห็นว่า การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่พิพาทคดีนี้ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ดัชนีหัวเรื่อง

ประเภทคดี	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
การตรวจคนเข้าเมือง	คำพิพากษาที่ อ.๖๙๖/๒๕๖๑	๒๔
ที่ดิน	คำพิพากษาที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๖๔
	คำพิพากษาที่ อ.๔๕๒/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๗๑
บริหารงานบุคคล	คำพิพากษาที่ อบ.๓๔/๒๕๖๑	๑๐
	คำพิพากษาที่ อ.๖๔/๒๕๖๑	๑๒
	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
	คำพิพากษาที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑	๒๗
ละเลย	คำพิพากษาที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑	๓๒
	คำสั่งที่ ๓๑๙/๒๕๖๑	๓๕
ละเมิด	คำพิพากษาที่ อ.๕๕๕/๒๕๖๑	๔๑
	คำสั่งที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑	๔๓
	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๔๕
	คำพิพากษาที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑	๔๗
	คำพิพากษาที่ อ.๒๕๘/๒๕๖๑	๔๙
	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑	๕๑
	คำพิพากษาที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑	๕๓
	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑	๕๘
	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑	๖๒
	คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
	คำพิพากษาที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑	๒๐
	คำพิพากษาที่ อ.๖๓๓/๒๕๖๑	๗๓
	คำพิพากษาที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑	๗๔
	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๙/๒๕๖๑	๗๗
	คำพิพากษาที่ อ.๗๒๑/๒๕๖๑	๘๓
	คำพิพากษาที่ อ.๘๔๕/๒๕๖๑	๗๙
วิธีพิจารณาคดีปกครอง	คำสั่งที่ คร.๑/๒๕๖๑	๓๘

ประเภทคดี	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
	คำสั่งที่ คผ.๑๐/๒๕๖๑	๓๙
วินัย	คำพิพากษาที่ ฟบ.๘/๒๕๖๑	๑
	คำพิพากษาที่ ฟ.๑๔/๒๕๖๑	๓
	คำพิพากษาที่ อบ.๑๙/๒๕๖๑	๖
วินัยการเงินการคลัง	คำพิพากษาที่ อผ.๒๔/๒๕๖๑	๘
	คำพิพากษาที่ อ.๒๒๔/๒๕๖๑	๑๗
เวนคืน	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๗/๒๕๖๑	๖๐
สัญญาทางปกครอง	คำพิพากษาที่ อ.๒๖/๒๕๖๑	๙๑
	คำสั่งที่ ๑๘๐/๒๕๖๑	๙๒
	คำสั่งที่ ๒๐๖/๒๕๖๑	๙๔
	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๑/๒๕๖๑	๙๕
	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๒/๒๕๖๑	๙๘
	คำพิพากษาที่ อ.๔๖๐/๒๕๖๑	๙๙
	คำพิพากษาที่ อ.๕๒๙/๒๕๖๑	๑๐๒
สิทธิประโยชน์	คำสั่งที่ คร.๑๐๒/๒๕๖๑	๘๖
	คำพิพากษาที่ อ.๑๐๗/๒๕๖๑	๘๘
	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๔/๒๕๖๑	๑๔
	คำพิพากษาที่ อ.๓๑๔/๒๕๖๑	๕๕
อนุญาตต่อสาธารณะ	คำพิพากษาที่ อ.๑๘๖/๒๕๖๑	๑๐๖
	คำพิพากษาที่ อ.๘๘๐/๒๕๖๑	๘๔
	คำพิพากษาที่ อ.๙๓๒/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๑๐๘

ดัชนีรายชื่อหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หน่วยงานทางปกครอง	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑	๖๒
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	คำพิพากษาที่ อ.๖๙๖/๒๕๖๑	๒๔
ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเวียงแก่น	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑	๖๒
กระทรวงการคลัง	คำพิพากษาที่ อ.๘๔๕/๒๕๖๑	๗๙
กรมธนารักษ์	คำพิพากษาที่ อ.๘๔๕/๒๕๖๑	๗๙
กรมศุลกากร	คำสั่งที่ คผ.๑๐/๒๕๖๑	๓๙
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	คำสั่งที่ คร.๑๐๒/๒๕๖๑	๘๖
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	คำพิพากษาที่ อ.๕๕/๒๕๖๑	๔๑
สถาบันการพลศึกษา	คำพิพากษาที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑	๒๐
อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร	คำพิพากษาที่ อ.๕๕/๒๕๖๑	๔๑
กระทรวงคมนาคม		
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๗/๒๕๖๑	๖๐
กรมทางหลวง	คำพิพากษาที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑	๔๗
กรมทางหลวงชนบท	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๗/๒๕๖๑	๖๐
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	คำพิพากษาที่ อ.๙๓๒/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๑๐๗
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	คำสั่งที่ ๑๘๐/๒๕๖๑	๙๒
กระทรวงมหาดไทย		
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	คำพิพากษาที่ อ.๖๙๖/๒๕๖๑	๒๔
กรมที่ดิน	คำพิพากษาที่ อ.๓๑๔/๒๕๖๑	๕๕
	คำพิพากษาที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๖๔
	คำพิพากษาที่ อ.๔๕๒/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๗๑
	คำพิพากษาที่ อ.๗๒๑/๒๕๖๑	๘๓
กรุงเทพมหานคร	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑	๕๘
ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์	คำพิพากษาที่ อ.๒๕๘/๒๕๖๑	๔๙

หน่วยงานทางปกครอง	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี	คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร	คำพิพากษาที่ อ.ผ.๒๔/๒๕๖๑	๘
ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี	คำพิพากษาที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑	๓๔
นายอำเภอเสนา	คำพิพากษาที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑	๓๒
นายอำเภอหนองเสือ	คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร	คำพิพากษาที่ อ.ผ.๒๔/๒๕๖๑	๘
องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๑/๒๕๖๑	๙๕
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๙/๒๕๖๑	๓๗
องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม	คำพิพากษาที่ อ.๖๓๓/๒๕๖๑	๓๓
องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดา	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๔/๒๕๖๑	๑๔
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงดา	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๔/๒๕๖๑	๑๔
องค์การบริหารส่วนตำบลดอนยายหอม	คำสั่งที่ ๒๐๖/๒๕๖๑	๙๔
องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแพร่ง	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๔๕
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแพร่ง	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๔๕
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแพร่ง	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๔๕
หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแพร่ง	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๔๕
องค์การบริหารส่วนตำบลพนมไพร	คำสั่งที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑	๔๓
องค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก	คำพิพากษาที่ อ.๖๔/๒๕๖๑	๑๒
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก	คำพิพากษาที่ อ.๖๔/๒๕๖๑	๑๒
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก	คำพิพากษาที่ อ.๖๔/๒๕๖๑	๑๒
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สำ	คำพิพากษาที่ อ.๕๒๙/๒๕๖๑	๑๐๒
องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหนาม	คำพิพากษาที่ อ. ๑๘๖/๒๕๖๑	๑๐๕
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระทอง	คำพิพากษาที่ อ.๒๕๘/๒๕๖๑	๔๙
เทศบาลตำบลหนองปลาปาก	คำพิพากษาที่ อ.๒๖/๒๕๖๑	๙๑
นายกเทศมนตรีตำบลหนองปลาปาก	คำพิพากษาที่ อ.๒๖/๒๕๖๑	๙๑
เทศบาลนครเชียงราย	คำสั่งที่ ๓๑๙/๒๕๖๑	๓๕
เทศบาลเมืองบ้านไผ่	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๒/๒๕๖๑	๙๘
นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้าม	คำพิพากษาที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑	๕๓

หน่วยงานทางปกครอง	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
นายกเทศมนตรีเมืองบ้านไผ่	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๒/๒๕๖๑	๙๘
นายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์	คำพิพากษาที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑	๗๔
กระทรวงศึกษาธิการ		
คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	คำพิพากษาที่ อบ.๑๙/๒๕๖๑	๖
คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑ หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๑ (เดิม))	คำพิพากษาที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑	๒๗
คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดนครราชสีมา	คำพิพากษาที่ อบ.๑๙/๒๕๖๑	๖
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	คำพิพากษาที่ อ.๔๖๐/๒๕๖๑	๙๙
	คำพิพากษาที่ อบ.๑๙/๒๕๖๑	๖
มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
สภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านพระนารายณ์	คำพิพากษาที่ อบ.๑๙/๒๕๖๑	๖
ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมวัดเบญจมบพิตร	คำพิพากษาที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑	๒๗
กระทรวงสาธารณสุข		
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑	๕๑
คณะกรรมการ		
คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	คำพิพากษาที่ อ.๒๒๔/๒๕๖๑	๑๗
คณะอนุกรรมการวินัย ตลาดหลักทรัพย์แห่ง ประเทศไทย	คำพิพากษาที่ อ.๒๒๔/๒๕๖๑	๑๗
องค์การมหาชน		
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	คำพิพากษาที่ อบ.๓๔/๒๕๖๑	๑๐
สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	คำพิพากษาที่ อบ.๓๔/๒๕๖๑	๑๐
อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	คำพิพากษาที่ อบ.๓๔/๒๕๖๑	๑๐
ผู้อำนวยการสถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและ การพัฒนา	คำพิพากษาที่ อบ.๓๔/๒๕๖๑	๑๐

ดัชนีกฎหมาย

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
ประมวลกฎหมายที่ดิน	มาตรา ๕๘ ทวิ	คำพิพากษาที่ อ.๗๒๑/๒๕๖๑	๘๓
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	มาตรา ๒๐๔ วรรคสอง	คำสั่งที่ ๑๘๐/๒๕๖๑	๙๒
	มาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง	คำสั่งที่ ๑๘๐/๒๕๖๑	๙๒
	มาตรา ๒๒๒ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๒/๒๕๖๑	๙๘
	มาตรา ๔๒๐	คำพิพากษาที่ อบ.๑๙/๒๕๖๑	๖
		คำพิพากษาที่ อผ.๒๔/๒๕๖๑	๘
		คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๔๕
		คำพิพากษาที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑	๔๗
		คำพิพากษาที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑	๕๑
		คำพิพากษาที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑	๕๘
		คำพิพากษาที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑	๖๒
		คำพิพากษาที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๖๔
		คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
		คำพิพากษาที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑	๗๔
	คำพิพากษาที่ อ.๗๒๑/๒๕๖๑	๘๓	
	มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๕๕/๒๕๖๑	๔๑
	มาตรา ๘๕๐	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑	๖๒
	มาตรา ๘๕๑	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑	๖๒
มาตรา ๘๕๒	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑	๖๒	
มาตรา ๑๓๐๔ (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑	๓๒	
มาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง	คำสั่งที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑	๔๓	
มาตรา ๑๖๐๐	คำสั่งที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑	๔๓	
มาตรา ๑๖๐๑	คำสั่งที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑	๔๓	
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	มาตรา ๘๕ วรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑	๖๒
พระราชบัญญัติการกลับไปใช้สิทธิในบำเหน็จ บำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔	มาตรา ๓	คำสั่งที่ คร.๑๐๒/๒๕๖๑	๘๖
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๒๘	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑	๕๘
พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๔๔	คำสั่งที่ คร.๑๐๒/๒๕๖๑	๘๖
	มาตรา ๔๖	คำสั่งที่ คร.๑๐๒/๒๕๖๑	๘๖
	มาตรา ๕๔	คำสั่งที่ คร.๑๐๒/๒๕๖๑	๘๖

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๔๐	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑	๕๘
	มาตรา ๔๒	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑	๕๘
	มาตรา ๔๓	คำสั่งที่ ๓๑๙/๒๕๖๑	๓๕
ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุม อาคาร พ.ศ. ๒๕๕๔	ข้อ ๗๒	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑	๕๘
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๕	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๕/๒๕๖๑	๕๘
		คำพิพากษาที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๖๔
		คำพิพากษาที่ อบ.๑๙/๒๕๖๑	๖
		คำพิพากษาที่ อ.๓๘๘/๒๕๖๑	๖๒
		คำพิพากษาที่ อ.๗๒๑/๒๕๖๑	๘๓
	มาตรา ๘	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑	๕๑
		คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
		คำพิพากษาที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑	๗๔
		คำพิพากษาที่ อ.ม.๒๔/๒๕๖๑	๘
		คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
	มาตรา ๘ วรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ.๘๔๕/๒๕๖๑	๗๙
		คำพิพากษาที่ อ.๖๕๙/๒๕๖๑	๗๗
	มาตรา ๘ วรรคสี่	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๙/๒๕๖๑	๗๗
	มาตรา ๑๐	คำพิพากษาที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑	๗๔
		คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
		คำพิพากษาที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑	๕๑
		คำพิพากษาที่ อ.ม.๒๔/๒๕๖๑	๘
		คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
	มาตรา ๑๐ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๕๕/๒๕๖๑	๔๑
		คำพิพากษาที่ อ.๒๕๘/๒๕๖๑	๔๙
	มาตรา ๑๒	คำพิพากษาที่ อ.ม.๒๔/๒๕๖๑	๘
		คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสี่ และวรรค ห้า	คำพิพากษาที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๖๓๓/๒๕๖๑	๗๓
		คำสั่งที่ คร.๑๐๒/๒๕๖๑	๘๖
	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๑/๒๕๖๑	๙๕

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
	มาตรา ๔๙	คำพิพากษาที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑	๒๗
	มาตรา ๕๑	คำสั่งที่ ๒๐๖/๒๕๖๑	๙๔
		คำสั่งที่ ๑๘๐/๒๕๖๑	๙๒
	มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๑๘๖/๒๕๖๑	๑๐๖
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	ข้อ ๙๒	คำพิพากษาที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑	๒๗
		คำพิพากษาที่ อ.๑๘๖/๒๕๖๑	๑๐๖
	ข้อ ๙๖	คำสั่งที่ คผ.๑๐/๒๕๖๑	๓๙
		คำสั่งที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑	๔๓
	ข้อ ๙๗	คำพิพากษาที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑	๒๗
	ข้อ ๑๑๖	คำพิพากษาที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑	๒๗
		คำพิพากษาที่ อ.๑๘๖/๒๕๖๑	๑๐๕
พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑	มาตรา ๑๑	คำพิพากษาที่ อ.๗๒๑/๒๕๖๑	๘๓
พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๑๒	คำพิพากษาที่ อ.๖๙๖/๒๕๖๑	๒๔
	มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๖๙๖/๒๕๖๑	๒๔
	มาตรา ๕๓	คำพิพากษาที่ อ.๖๙๖/๒๕๖๑	๒๔
พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑	๔๗
	มาตรา ๘	คำพิพากษาที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑	๔๗
	มาตรา ๑๙	คำพิพากษาที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑	๔๗
ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานจ้าง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙	-	คำพิพากษาที่ อ.๒๖/๒๕๖๑	๙๑
ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างสำหรับเทศบาล ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗	ข้อ ๔๐	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๒/๒๕๖๑	๙๘
	ข้อ ๔๔	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๒/๒๕๖๑	๙๘
ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดหนองคาย เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗	ข้อ ๕๖	คำพิพากษาที่ อ.๒๖/๒๕๖๑	๙๑
ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครสวรรค์ เรื่อง หลักเกณฑ์และ	-	คำพิพากษาที่ อ.๖๔/๒๕๖๑	๑๒

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
เงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕			
พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
	มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๓๑๔/๒๕๖๑	๕๕
	มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๓๑๔/๒๕๖๑	๕๕
	มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗	มาตรา ๒๙	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
	มาตรา ๓๓ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗	มาตรา ๒๗	คำพิพากษาที่ อ.๗๔๗/๒๕๖๑	๒๗
	มาตรา ๓๐ (๗) และ (๑๓)	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๖
	มาตรา ๔๙	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๖
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗	มาตรา ๔ วรรคสี่	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
	มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (ข) (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
	มาตรา ๖๕/๒ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑	๒๒
ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๖ (๓) (๔) และ (๘)	คำพิพากษาที่ อ.๓๑๔/๒๕๖๑	๕๕
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔	มาตรา ๖๒ วรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑	๓๒
กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒	ข้อ ๒	คำพิพากษาที่ อ.๒๑๙/๒๕๖๑	๔๗
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗	มาตรา ๑๑๗	คำพิพากษาที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑	๓๒
	มาตรา ๑๑๘	คำพิพากษาที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑	๓๒
	มาตรา ๑๒๒	คำพิพากษาที่ อ.๑๒๕/๒๕๖๑	๓๒
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐	มาตรา ๒๑	คำพิพากษาที่ อ.๓๘๗/๒๕๖๑	๖๐
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑	๒๐
	มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑	๒๐
	มาตรา ๕๗	คำสั่งที่ คผ.๑๒๑/๒๕๖๑	๔๓
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	มาตรา ๕	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๔๕
	มาตรา ๖๗ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๖๓๓/๒๕๖๑	๗๓
	มาตรา ๘๖	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๔๕

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงิน ค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รอง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายก องค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภา องค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘	-	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๔๕
พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๑๐๐	คำพิพากษาที่ อ.๒๒๔/๒๕๖๑	๑๗
ข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง การซื้อขาย การชำระราคา และการส่ง มอบหลักทรัพย์ ในตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒	ข้อ ๘ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๒๒๔/๒๕๖๑	๑๗
ประกาศตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง เจ้าหน้าที่รับอนุญาตในระบบการซื้อขาย พ.ศ. ๒๕๔๓	ข้อ ๑๓(๒) และ (๕))	คำพิพากษาที่ อ.๒๒๔/๒๕๖๑	๑๗
พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕	มาตรา ๔๐	คำพิพากษาที่ อ.๑๘๖/๒๕๖๑	๑๐๕
พระราชกฤษฎีกาเข้าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๑๔
	มาตรา ๗	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๑๔
	มาตรา ๑๖	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๑๔
	มาตรา ๑๗	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๙/๒๕๖๑	๑๔
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออก ตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗	ข้อ ๕	คำพิพากษาที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๖๔
	ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๖๔
	ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๖๔
	ข้อ ๑๐	คำพิพากษาที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่)	๖๔
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจงตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วน ที่สุด ที่ กค ๐๔๐๘.๔/ว ๒๘ ลงวันที่ ๗	ข้อ ๒	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๑/๒๕๖๑	๙๗

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
มีถุนายน ๒๕๕๐ เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้าง			
ระเบียบการเก็บรักษาเงิน และนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐	-	คำพิพากษาที่ อ.๘๔๕/๒๕๖๑	๗๙
	ข้อ ๕๙	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑	๕๑
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๒๘ วรรคห้า	คำพิพากษาที่ อ.๖๕๙/๒๕๖๑	๗๗
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘	ข้อ ๒๐	คำพิพากษาที่ อ.๔๒๐/๒๕๖๑	๖๖
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘	ข้อ ๔	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๔/๒๕๖๑	๑๔
	ข้อ ๖	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๔/๒๕๖๑	๑๔
	ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๑๙๔/๒๕๖๑	๑๔
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖	ข้อ ๑๒ (๔)	คำพิพากษาที่ อ.๖๔/๒๕๖๑	๑๒
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑	ข้อ ๘	คำพิพากษาที่ อ.๗๒/๒๕๖๑	๘
ระเบียบกรมธนารักษ์ เรื่อง เงินทุนหมุนเวียน การแสดงเหรียญกษาปณ์และเงินตราไทย พ.ศ. ๒๕๑๙	-	คำพิพากษาที่ อ.๘๔๕/๒๕๖๑	๗๙
ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง หลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙	-	คำพิพากษาที่ อ.๓๓๔/๒๕๖๑	๑๐
ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน พนักงานมหาวิทยาลัย สายสนับสนุนวิชาการ เพื่อใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างประจำปี ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙	ข้อ ๕	คำพิพากษาที่ อ.๓๓๔/๒๕๖๑	๑๐
	ข้อ ๑๒	คำพิพากษาที่ อ.๓๓๔/๒๕๖๑	๑๐
หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่ สดท.๓๐๘๖.๒/ว ๓๔๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	-	คำพิพากษาที่ อ.๗๒/๒๕๖๑	๘



ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทร ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

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

ห้องสมุดสื่อประชาสัมพันธ์อิเล็กทรอนิกส์



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

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

สแกนคิวอาร์โค้ด เพื่อรับชม

สื่อประชาสัมพันธ์ศาลปกครอง