



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ ที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
มีบรรทัดฐานกลางในการปฏิบัติหน้าที่



สำนักงานศาลปกครอง



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ ที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง

เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
มีบรรทัดฐานกลางในการปฏิบัติหน้าที่

สำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑๑
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน	๑๕
แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๕
➢ กรณีการมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีอำนาจและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๖/๒๕๕๖)	๑๕
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	๑๙
๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๑๙
➢ กรณีการบังคับใช้กฎหมายในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๖)	๑๙
๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๒๒
๑) กรณีการดำเนินการกับอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๑/๒๕๔๗)	๒๒
๒) กรณีการใช้มาตรการทางกฎหมายตามระดับความรุนแรงเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๒/๒๕๕๕)	๒๓
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่ง	๒๗
๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดูแลรักษาทาง	
➢ กรณีการใช้มาตรการให้ผู้สัญจรได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการเดินทาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙/๒๕๖๐)	๒๗
๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดูแลรักษายานพาหนะหรืออุปกรณ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน	๒๙
➢ กรณีการติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาบริเวณกระจกหน้าต่างภายนอกตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐)	๒๙

๔.	แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการประกอบกิจการ	๓๓
๔.๑	คดีปกครองเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน	๓๓
	➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน	
	ในเขตอุทยานแห่งชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)	๓๓
๔.๒	คดีปกครองเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน	๓๕
	➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง	
	ก่อนออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน	
	(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๔๔/๒๕๕๙)	๓๕
๕.	แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับงานทะเบียน	๓๙
	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานทะเบียนอาวุธปืน	๓๙
	➢ กรณีการพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืน	
	(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๑/๒๕๕๐)	๓๙
๖.	แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการศึกษา	๔๓
	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการศึกษา	๔๓
	➢ กรณีการพิจารณาส่งลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา	
	(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๕/๒๕๕๐)	๔๓
๗.	แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร	๔๗
๗.๑	คดีปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ	๔๗
	➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ	
	ในการมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	
	ที่ อ.๒๒/๒๕๕๕)	๔๗
๗.๒	คดีปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๔๙
	➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการควบคุมดูแล	
	ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ	
	(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒)	๔๙
๘.	แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับแรงงาน	
	และสวัสดิการสังคม	๕๓
	แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎของฝ่ายปกครอง	๕๓
	➢ กรณีการออกประกาศยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	
	และต้องออกจากงานเพราะเกษียณอายุโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ	
	โดยไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๘/๒๕๔๙)	๕๓

๙. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคตปครองเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน	๕๕
๙.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพสภาท้องถิ่น	๕๕
➢ กรณีการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพสภาท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๓)	๕๕
๙.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ	๕๗
➢ กรณีการจัดให้มีบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๔/๒๕๕๐)	๕๗
๑๐. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคตปครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	๕๙
๑๐.๑ คตปครองเกี่ยวกับการบรรจุ และการแต่งตั้ง	๕๙
➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้จากหน่วยงานของรัฐอื่นในขณะที่ยังไม่มีตำแหน่งว่าง	๕๙
๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๑/๒๕๕๖	๕๙
๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑/๒๕๖๐	๖๑
๑๐.๒ คตปครองเกี่ยวกับการย้าย	๖๓
➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๐)	๖๓
๑๐.๓ คตปครองเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการ	๖๕
➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๖๐)	๖๕
๑๐.๔ คตปครองเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน	๖๘
➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๖๐)	๖๘
๑๐.๕ คตปครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ	๗๒
➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานของรัฐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒)	๗๒
๑๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคตปครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ	๗๕
๑๑.๑ คตปครองเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ	๗๕
➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๔/๒๕๕๐)	๗๕

๑๑.๒ คดีปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	๗๖
๑) แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่))	๗๖
๒) แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๑)	๗๘
๑๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๘๓
แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ	๘๓
➢ กรณีการพิจารณาจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับ ค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนที่ทางราชการจะจัดที่พักให้	๘๓
๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑/๒๕๕๔	๘๓
๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗/๒๕๖๐	๘๕
๑๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด	๘๙
การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ	๘๙
๑๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิด	๘๙
➢ กรณีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดไม่เปิดโอกาสให้ เจ้าหน้าที่ได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน	๘๙
๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๑-๖๒๒/๒๕๕๖	๘๙
๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑	๙๒
๑๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ	๙๔
➢ กรณีออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนส่งสำนวน ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ	๙๔
๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๖/๒๕๕๖	๙๔
๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑	๙๗
๑๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด	๙๙
๑) อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))	๙๙

๒) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๑/๒๕๕๖)	๑๐๐
๓) กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหาย แก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่ง ต้องร่วมกันออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒)	๑๐๒
๔) กรณีไม่ใช่การกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่ง เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๑๐๕
(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๗	๑๐๕
(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๐/๒๕๖๑	๑๐๗
(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๗/๒๕๖๓	๑๐๘
๕) กรณีการกระทำละเมิดที่มีได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒)	๑๑๑
๖) การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแต่ละกรณี และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐต้องหักส่วน แห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย รวมทั้งในกรณีที่การละเมิด เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น	๑๑๓
(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐	๑๑๓
(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๒/๒๕๕๖	๑๑๖
(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑	๑๑๘
(๔) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๑๒๐
๑๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๑๒๓
๑๔.๑ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้าง	๑๒๓
๑๔.๑.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา	๑๒๓
๑) กรณีการแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังจากที่การก่อสร้าง ตามสัญญาได้ดำเนินไปแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๗)	๑๒๓

๒) กรณีคู่สัญญาตกลงยินยอมให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลน ที่แก้ไขใหม่ แต่หน่วยงานทางปกครองไม่แก้ไขสัญญา ให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่าแรงที่เพิ่มขึ้น ก่อนตรจรับมอบงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๕๖/๒๕๕๘)	๑๒๖
๑๔.๑.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจรับมอบงาน และการจ่ายเงินค่าจ้าง	๑๒๘
๑) กรณีการคิดค่าจ้างในลักษณะเหมารวมตามความสำเร็จ ของงานจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๘/๒๕๕๔)	๑๒๘
๒) กรณีผู้ว่าจ้างทำข้อตกลงเพิ่มเติมสัญญาทางปกครองฉบับเดิม ด้วยวาจาให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ ในสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๕๗)	๑๓๑
๑๔.๑.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญา	๑๓๒
๑) กรณีการบอกเลิกสัญญาโดยอ้างว่ามีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้รับจ้าง ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๔๘)	๑๓๒
๒) กรณีการบอกเลิกสัญญาทางปกครองโดยอ้างเหตุความสำคัญผิด ในคุณสมบัติของผู้รับจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๐)	๑๓๒
๓) กรณีการบอกเลิกสัญญาทางปกครองเนื่องจากผู้รับจ้าง ไม่ยินยอมตกลงแก้ไข เปลี่ยนแปลง ลดเนื้องาน และวงเงินค่าก่อสร้างตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๘๓/๒๕๕๑)	๑๓๔
๑๔.๑.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเรียก หรือรับค่าปรับตามสัญญา	๑๓๖
๑) กรณีการคืนเงินค่าปรับเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๙/๒๕๔๘)	๑๓๖
๒) กรณีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ในการแก้ไขกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๐/๒๕๕๔)	๑๓๗
๓) กรณีความล่าช้าของงานก่อสร้างเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจการจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๗๗/๒๕๕๕)	๑๓๙

๑๔.๒ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ	๑๔๒
๑๔.๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาทางปกครองตามระเบียบของทางราชการ	๑๔๒
➢ กรณีหน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดทำสัญญาทางปกครองโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบตามที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)	๑๔๒
๑๔.๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา	๑๔๔
➢ กรณีหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างออกคำสั่งให้พนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ตามสัญญาจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๘)	๑๔๔
๑๔.๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน	๑๔๖
➢ กรณีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างภายหลังจากที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๘)	๑๔๖
๑๔.๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดของพนักงานจ้างก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง	๑๔๘
➢ กรณีการเปิดโอกาสให้พนักงานจ้างผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓๔/๒๕๕๙)	๑๔๘
๑๔.๓ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาอื่น ๆ	๑๕๐
แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาทางปกครองโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้	๑๕๐
➢ กรณีหน่วยงานทางปกครองไม่ได้จัดทำสัญญาให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๕๙)	๑๕๐
คณะผู้จัดทำ	๑๕๓

บทนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังที่ปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี โดยเป็นการสกัดหลักกฎหมายที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นการวางบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการ ทั้งในแง่ข้อควรปฏิบัติและในแง่ที่เป็นข้อห้ามปฏิบัติ ซึ่งยังประโยชน์โดยรวมต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ในช่วงต้นที่ศาลปกครองเปิดทำการจวบจนกระทั่งในปัจจุบัน

เนื่องจากศาลปกครองเปิดทำการเป็นเวลาครบรอบ ๒๐ ปี หรือสองทศวรรษแล้ว จึงเป็นโอกาสดีที่จะทำการรวบรวมสรุปแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ได้เคยมีการเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และยังคงมีความเหมาะสมในการเผยแพร่อยู่ในปัจจุบัน มาจัดทำเป็นเอกสาร “สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเป็นแนวทางสำหรับปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่จำกัดแต่เฉพาะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีเท่านั้น สำหรับการจำแนกหัวข้อในเอกสารฉบับนี้ ได้จำแนกตามแต่ละประเภทเรื่องที่พิพาทที่น่าสนใจจำนวน ๑๔ เรื่อง ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๕๖ คดี โดยในแต่ละประเภทเรื่องได้จำแนกเป็นหัวข้อย่อยตามแนวทางการปฏิบัติราชการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นหลักการในเรื่องนั้น ๆ ไว้ ดังรายละเอียดโดยสังเขป ต่อไปนี้

เรื่อง	แนวทางการปฏิบัติราชการ	กรณี
๑. ที่ดิน	การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	การมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีอำนาจและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด
๒. การควบคุมอาคาร	๒.๑ การออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	การบังคับใช้กฎหมายในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

เรื่อง	แนวทางการปฏิบัติราชการ	กรณี
	๒.๒ การดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๑) การดำเนินการกับอาคารที่ฝ่าฝืน กฎหมายโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคาร ๒) การใช้มาตรการทางกฎหมาย ตามระดับความรุนแรงเพื่อให้ การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล
๓. การคมนาคม และขนส่ง	๓.๑ การดูแลรักษาทาง ๓.๒ การดูแลรักษายานพาหนะ หรืออุปกรณ์สำคัญในการจัดทำ บริการสาธารณะให้แก่ประชาชน	การใช้มาตรการให้ผู้ใช้งาน ได้รับความสะดวกและปลอดภัย ในการเดินทาง การติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณา บริเวณกระจกหน้าต่างภายนอก ตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟ
๔. การประกอบ กิจการ	๔.๑ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสาน และฌาปนสถาน ๔.๒ การออกใบอนุญาตให้ประกอบ กิจการโรงงาน	การจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ในเขตอุทยานแห่งชาติ การแสวงหาข้อเท็จจริง ก่อนออกใบอนุญาตให้ประกอบ กิจการโรงงาน
๕. งานทะเบียน	งานทะเบียนอาวุธปืน	การพิจารณาอนุญาตให้ประชาชน ทั่วไปมีอาวุธปืน
๖. การศึกษา	การศึกษา	การพิจารณาส่งลงโทษนักเรียน หรือนักศึกษา
๗. ข้อมูลข่าวสาร	๗.๑ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ๗.๒ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	การใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่ง ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง ของหน่วยงานของรัฐ
๘. แรงงาน และสวัสดิการ สังคม	การออกกฎของฝ่ายปกครอง	การออกประกาศยกเว้นภาษีเงินได้ ให้แก่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และต้องออกจากงาน

เรื่อง	แนวทางการปฏิบัติราชการ	กรณี
		เพราะเกษียณอายุโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
๙. การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน	๙.๑ การออกคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพสภาท้องถิ่น ๙.๒ การจัดให้มีบริการสาธารณะ	การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพสภาท้องถิ่น การจัดให้มีบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน
๑๐. การบริหารงานบุคคลภาครัฐ	๑๐.๑ การบรรจุและการแต่งตั้ง ๑๐.๒ การย้าย ๑๐.๓ การบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการ ๑๐.๔ การเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑๐.๕ การบริหารงานบุคคลอื่น ๆ	การขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้จากหน่วยงานของรัฐอื่นในขณะที่ยังไม่มีตำแหน่งว่าง การย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม การพิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การออกกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานของรัฐ
๑๑. วินัยข้าราชการ	๑๑.๑ การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ๑๑.๒ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง	การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ๑) การบังคับใช้กฎหมาย ๒) ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง
๑๒. สิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	ค่าเช่าบ้านข้าราชการ	การพิจารณาจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนที่ทางราชการจะจัดที่พักให้

เรื่อง	แนวทางการปฏิบัติราชการ	กรณี
๑๓. การกระทำ ละเมิด	การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ	๑๓.๑ กระบวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ๑๓.๒ การส่งสำนวนให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ ๑๓.๓ การออกคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนจากการกระทำ ละเมิด
๑๔. สัญญา ทางปกครอง	๑๔.๑ สัญญาจ้างก่อสร้าง ๑๔.๒ สัญญาจ้างลูกจ้าง ของส่วนราชการ ๑๔.๓ สัญญาอื่น ๆ	๑๔.๑.๑ การจัดทำหรือการแก้ไข เพิ่มเติมสัญญา ๑๔.๑.๒ การตรวจรับมอบงาน และการจ่ายเงินค่าจ้าง ๑๔.๑.๓ การบอกเลิกสัญญา ๑๔.๑.๔ การเรียกหรือรับค่าปรับ ตามสัญญา ๑๔.๒.๑ การจัดทำสัญญา ทางปกครองตามระเบียบ ของทางราชการ ๑๔.๒.๒ การมอบหมายให้ปฏิบัติ หน้าที่ตามสัญญา ๑๔.๒.๓ การประเมินผล การปฏิบัติงาน ๑๔.๒.๔ การสอบสวนความผิด ของพนักงานจ้าง ก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง การจัดทำสัญญาทางปกครอง โดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอน ที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้

๑ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน

แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

➢ กรณีการมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีอำนาจและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๖/๒๕๕๖)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
(มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๙)

การออกคำสั่งทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และในการออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ต้องให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข เลขที่ ๓๐๖ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา โดยที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต หลังจากนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีมติให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดี เนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา เนื่องจากที่ดินส่วนดังกล่าวอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๒ วรรคสอง บัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกรม มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงได้แก่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามลำดับ มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่

และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตาม (๑) ถึง (๑๒) เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก่ไข เพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิใช่ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดิน จังหวัดตามนัยมาตรา ๔๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามจำนวนเนื้อที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ นอกจากนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือได้ว่าเป็นการทำความคำสั่ง ทางปกครองเช่นกัน และโดยที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี การเพิกถอน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และโดยที่ไม่มีกรณี ตามที่บัญญัติในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

^{๑-๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาส ที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นั้นเข้าไประงัดให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้า ออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ

ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา จึงต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่งของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เมื่อไม่ปรากฏว่าก่อนมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการมีมติให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งได้แก่ข้อเท็จจริงที่ว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ พบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน และให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวและแสดงพยานหลักฐานของตน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคล

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำเช่นว่านี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มีมติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ จึงชอบแล้ว



หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

๒ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

➢ กรณีการบังคับใช้กฎหมายในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๖)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๓)

๒. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

(มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๕)

๓. กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลง ใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามคำขอของผู้ยื่นคำขอหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่ยื่นคำขอหรือเมื่อพิจารณาแล้ว คำขอของผู้นั้น เมื่อคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขออยู่ระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต อันเป็นการพิจารณาทางปกครอง ข้อเท็จจริงในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่จึงยังมิได้สิ้นสุดลง และสิทธิในการก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขอ ยังมิได้เกิดขึ้น ดังนั้น การพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขอจึงต้องบังคับตามกฎหมายหรือกฎหรือข้อบังคับซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่ยื่นคำขอ

ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจค้าปลีกได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าพร้อมที่จอดรถ ป้าย และกำแพงรั้ว ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นรับคำขอไว้เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ โดยปรากฏว่าบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอยู่ในบริเวณที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลง ใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนของท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลง ใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนของท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ต่อมา เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๘ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารตามคำขอ และมีหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า

เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารตามที่ยื่นคำขอไว้ เนื่องจากอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างมีส่วนขัดกับกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ อุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ ที่ไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิที่จะก่อสร้างอาคารโดยวิธีการยื่นคำขออนุญาตตามมาตรา ๒๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยผลของคำสั่งทางปกครองอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิ ซึ่งแม้ว่าในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ประกอบกับมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ตาม แต่สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะเริ่มก่อสร้างอาคารได้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วเท่านั้น ซึ่งการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาคำขอนั้น เมื่อคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร อันเป็นการพิจารณาทางปกครอง ข้อเท็จจริงในการพิจารณาดังกล่าวจึงยังมิได้สิ้นสุดลง และสิทธิในการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดียังมิได้เกิดขึ้น สิทธิของผู้ฟ้องคดี

^{๑-๒} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณา และออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ

ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาต หรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกินสี่สิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้นั้น แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตหรือมีคำสั่งไม่อนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบโดยไม่ชักช้า

จึงเป็นเพียงสิทธิที่คาดหวังว่าจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างเท่านั้น ยังมิได้เกิดสิทธิที่จะก่อสร้างอาคารได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีจึงต้องบังคับตามกฎหมายกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนในท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกฎฉบับหลัง ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เพื่อออกคำสั่งทางปกครองยังไม่แล้วเสร็จ แต่บทกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับอันเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปแตกต่างจากกฎเดิม กรณีนี้จึงมิใช่การใช้กฎหมายย้อนหลัง แต่เป็นกรณีที่กฎฉบับก่อนกับกฎฉบับหลังมีข้อความขัดกันหรือแตกต่างกัน จึงต้องนำกฎฉบับหลังมาใช้บังคับ และการพิจารณาออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงไม่อาจนำหลักให้ใช้กฎหมายเป็นคุณตามมาตรา ๓^๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังมิได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับการยกเว้นตามข้อ ๖ ของกฎกระทรวงดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจากมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ แล้ว ปรากฏว่าพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารอยู่ในบริเวณที่ ๓ ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว และเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป การก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีจึงต้องห้ามตามข้อ ๒ (ค) (๑) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว และเป็นกรณีที่

^๓ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓ ถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าในทางใด เว้นแต่คดีถึงที่สุดแล้ว แต่ในกรณีที่คดีถึงที่สุดแล้ว ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าผู้กระทำความผิดยังมิได้รับโทษ หรือกำลังรับโทษอยู่ และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษาหนักกว่าโทษที่กำหนดตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง เมื่อสำนวนความปรากฏแก่ศาลหรือเมื่อผู้กระทำความผิดผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้นั้น ผู้อนุบาลของผู้นั้นหรือพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลกำหนดโทษเสียใหม่ตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ในการที่ศาลจะกำหนดโทษใหม่นี้ ถ้าปรากฏว่าผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาบ้างแล้ว เมื่อได้คำนึงถึงโทษตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง หากเห็นเป็นการสมควร ศาลจะกำหนดโทษน้อยกว่าโทษขั้นต่ำที่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลังกำหนดไว้ถ้าหากมีก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับมาแล้วเป็นการเพียงพอ ศาลจะปล่อยผู้กระทำความผิดไปก็ได้

(๒) ถ้าศาลพิพากษาให้ประหารชีวิตผู้กระทำความผิด และตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไม่ถึงประหารชีวิต ให้งดการประหารชีวิตผู้กระทำความผิด และให้ถือว่าโทษประหารชีวิตตามคำพิพากษาได้เปลี่ยนเป็นโทษสูงสุดที่จะพึงลงได้ตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง

เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ได้ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การกระทำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกต้องแล้ว จึงให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

๑) กรณีการดำเนินการกับอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๑/๒๕๔๗)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้กับอาคารซึ่งก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน แม้ว่าการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะได้ล่วงเลยเวลาเกินกว่าสิบปีแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่กรณีนี้ได้

เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ทำการดัดแปลงต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตให้การดัดแปลงต่อเติมอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และให้ดำเนินการขอรับใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคารให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติข้างต้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีคำสั่งเมื่อการดัดแปลงต่อเติมอาคารได้ดำเนินการล่วงเลยเวลาเกินสิบปีแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การก่อสร้างต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แม้ว่าการต่อเติมนั้นจะล่วงเลยมาเป็นเวลาสิบปีเศษแล้วก็ตาม แต่เมื่ออาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมายยังคงอยู่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงยังคงมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการกับอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ เพราะกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ห้ามเจ้าของอาคารหรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารหรือบริเวณอาคารที่มีการดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และคำสั่งให้ดัดแปลงอาคารให้ถูกต้องโดยรื้ออาคารที่ผิดกฎหมายออก รวมทั้งให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารดังกล่าว และเป็นคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำได้ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง

๒) กรณีการใช้มาตรการทางกฎหมายตามระดับความรุนแรงเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๒/๒๕๕๕)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓)
๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา ๔๐)
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ข้อ ๑๙ ข้อ ๒๑ ข้อ ๒๗ ข้อ ๓๐ และข้อ ๕๐)

เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับบุคคลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตั้งแต่มาตรการที่มีความรุนแรงน้อยไปจนถึงมาตรการที่มีความรุนแรงที่สุด แม้หน่วยงานทางปกครองจะได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวโดยเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดก่อน แต่เมื่อไม่บรรลุผล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็พึงต้องใช้มาตรการที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นแก่บุคคลผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล หาไม่แล้ว ย่อมถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ร้องสอดมีหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๕ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารอยู่อาศัยรวม (หอพัก) โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต่อมา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ตรวจสอบเอกสารและแบบแปลนแล้วแจ้งผู้ร้องสอดว่า การก่อสร้างอาคารดังกล่าวมีส่วนที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหลายประการ และให้ดำเนินการแก้ไข อีกทั้งเอกสารที่ยื่นยังขาดความสมบูรณ์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขตว่าผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารพิพาทไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากเศษวัสดุจากการก่อสร้างตกลงบนหลังคา รางระบายน้ำฝน รั่วส้วกเสีย และฝุ่นละอองจากการก่อสร้างฟุ้งกระจายเข้าบ้าน ภายหลังผู้อำนวยการเขตตรวจพบว่าผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารพิพาทผิดไปจากแผนผังและแบบแปลนที่ได้แจ้งไว้ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๑) และ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติ

^๔ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

ควบคุมอาคารฯ มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการก่อสร้างอาคารกรณีที่จะทำให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และห้ามใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นภัยอันตราย แต่โดยที่เห็นว่า เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่ง ต่อมา ผู้ร้องสอดได้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ขอตัดแปลงอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งสำนักการโยธาได้ตรวจสอบและมีหนังสือแจ้งไปยังผู้อำนวยการเขตว่าแบบก่อสร้างยังมีส่วนที่ต้องแก้ไข และได้มีหนังสือถึงผู้ร้องสอดเพื่อแจ้งข้อทักท้วงเกี่ยวกับเอกสารและแบบแปลนที่ต้องแก้ไขให้ถูกต้อง โดยให้ดำเนินการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ปรากฏว่าผู้ร้องสอดได้ดำเนินการแก้ไขอาคารไปแล้วบางส่วน ผู้อำนวยการเขตจึงมีหนังสือเตือนให้ผู้ร้องสอดเร่งรัดดำเนินการตัดแปลงอาคารให้ถูกต้อง ครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขตขอให้ตรวจสอบการก่อสร้างอาคารดังกล่าว แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่มาดำเนินการตรวจสอบ ถือว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ และการที่ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารอย่างเร่งรีบจะทำให้อาคารดังกล่าวไม่มั่นคงแข็งแรง ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาขึ้นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ผู้อำนวยการเขตปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎกระทรวง โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้อำนวยการเขตตรวจพบว่าผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารพิพาทผิดไปจากแผนผังบริเวณและแบบแปลนที่ได้แจ้งไว้ จึงมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ต่อมา เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขและยื่นขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตัดแปลงอาคารแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องสอดได้ดำเนินการตามคำสั่งแต่อย่างใด ทั้งยังปรากฏในภายหลังว่าผู้ร้องสอดได้ดำเนินการก่อสร้างดัดแปลงอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณและแบบแปลนรวม ๔ รายการ จนแล้วเสร็จ กล่าวคือ ได้ก่อสร้างซุ้มคลุมบันไดทางขึ้นชั้นดาดฟ้าทำให้อาคารมีความสูงเกิน ๑๕ เมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามแบบแปลน และมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินไม่เป็นไปตามที่กำหนด ขัดต่อข้อ ๕๐ วรรคสอง^๕ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำความผิด และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๕๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ผนังของอาคารที่อยู่ห่างเขตที่ดินน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เว้นแต่จะก่อสร้างชิดเขตที่ดินและอาคารดังกล่าวจะก่อสร้างได้สูงไม่เกิน ๑๕ เมตร ผนังของอาคารที่อยู่ชิดเขตที่ดินหรือห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ และดาดฟ้าของอาคารด้านนั้นให้ทำผนังทึบสูงจากดาดฟ้าไม่น้อยกว่า ๑.๘๐ เมตร ในกรณีก่อสร้างชิดเขตที่ดินต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านนั้นด้วย

ทั้งยังไม่มีหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างขีดเขตที่ดินจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้วย นอกจากนี้ ผู้ร้องสอดไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความกว้างของช่องทางเดินในอาคารให้ถูกต้องตามข้อ ๒๑^๖ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ส่วนห้องนอน ตามแบบแปลนต้องมีพื้นที่ ๒๐ ตารางเมตร แต่การก่อสร้างจริงมีพื้นที่น้อยกว่า ๒๐ ตารางเมตร ซึ่งขัดต่อข้อ ๑๙^๗ ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว สำหรับการก่อสร้างบันไดหนีไฟมีความกว้างเพียง ๗๒ เซนติเมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามแบบแปลน และขัดต่อข้อ ๒๗^๘ และข้อ ๓๐^๙ ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ถือเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดมิได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ดำเนินการ ทั้งยังดำเนินการก่อสร้างให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณแบบแปลนจนแล้วเสร็จ และเปิดให้บุคคลภายนอกเช่าอยู่อาศัยแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดำเนินการสั่งให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ไม่มีกรรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้อำนวยการเขตก็มีอำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

^{๖-๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๙ อาคารอยู่อาศัยรวมต้องมีพื้นที่ภายในแต่ละหน่วยที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัยไม่น้อยกว่า ๒๐ ตารางเมตร ข้อ ๒๑ ช่องทางเดินในอาคาร ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(๑) อาคารอยู่อาศัย ความกว้าง ๑.๐๐ เมตร

(๒) อาคารอยู่อาศัยรวม หอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก สำนักงานอาคารสาธารณะ อาคารพาณิชย์ โรงงาน อาคารพิเศษ ความกว้าง ๑.๕๐ เมตร

ข้อ ๒๗ อาคารที่สูงตั้งแต่สี่ชั้นขึ้นไปและสูงไม่เกิน ๒๓ เมตร หรืออาคารที่สูงสามชั้นและมีดาดฟ้าเหนือชั้นที่สามที่มีพื้นที่เกิน ๑๖ ตารางเมตร นอกจากมีบันไดของอาคารตามปกติแล้ว ต้องมีบันไดหนีไฟที่ทำด้วยวัสดุทนไฟอย่างน้อยหนึ่งแห่ง และต้องมีทางเดินไปยังบันไดหนีไฟนั้นได้โดยไม่มีสิ่งกีดขวาง

ข้อ ๓๐ บันไดหนีไฟภายในอาคารต้องมีความกว้างสุทธิไม่น้อยกว่า ๘๐ เซนติเมตร มีผนังที่ปิดกั้นด้วยวัสดุถาวรที่เป็นวัสดุทนไฟกันโดยรอบ เว้นแต่ส่วนที่เป็นช่องระบายอากาศและช่องประตูหนีไฟ และต้องมีอากาศถ่ายเทจากภายนอกอาคารได้โดยแต่ละชั้นต้องมีช่องระบายอากาศที่เปิดสู่ภายนอกอาคารได้มีพื้นที่รวมกันไม่น้อยกว่า ๑.๔ ตารางเมตร กับต้องมีแสงสว่างให้เพียงพอทั้งกลางวันและกลางคืน

^{๑๐-๑๑} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๑ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองต่อไป การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงแต่มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และผู้อำนวยการเขตมีหนังสือเตือนให้ผู้รื้อถอนเร่งรัดดำเนินการตัดแปลงอาคารให้ถูกต้องเท่านั้น ไม่อาจอ้างได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้อำนวยการเขตละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแม้จะได้มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการให้ผู้อำนวยการเขตแล้ว ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้อำนวยการเขตตามนัยมาตรา ๔๐^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ถือได้ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน พินิจพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองใช้อำนาจตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารพิพาทที่ก่อสร้างตัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทั้ง ๔ รายการ ให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด



(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้นวันแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔๐ ในการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๔) ถึง (๑๑) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

หมายเหตุ มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่หลักการของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังคงเดิม ไม่มีผลทำให้คำวินิจฉัยของศาลเปลี่ยนแปลงไป

๓ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่ง

๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดูแลรักษาทาง

➢ กรณีการใช้มาตรการให้ผู้สัญทางได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการเดินทาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙/๒๕๖๐)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

๓. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ (ข้อ ๑)

แม้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดูแลบำรุงรักษาด่านพินาตจะได้นำถังขนาด ๒๐๐ ลิตร ทาสีแดงสลับขาวมาติดตั้งไว้บริเวณที่เกิดเหตุขณะที่ซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหาย แต่เมื่อมิได้ติดตั้งป้ายเตือนให้ประชาชนผู้ใช้นถนนทราบว่ามีถนนที่ชำรุดเสียหายเพื่อเตือนให้ผู้ขับขี่เส้นทางลดความเร็วและเตรียมพร้อมก่อนที่จะถึงที่เกิดเหตุ ทั้ง ๆ ที่สามารถกระทำได้โดยไม่ยุ่งยากหรือพันวิสัยที่จะดำเนินการ แต่กลับมิได้ดำเนินการ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ตายได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต อันเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมของผู้ตาย แต่เมื่อการเสียชีวิตของผู้ตายเป็นผลมาจากความประมาทของผู้ตายด้วยส่วนหนึ่ง จึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหายเนื่องจากอุทกภัย ต่อมา ในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เวลาประมาณ ๒๒.๑๕ นาฬิกา นาย พ. ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ขับขี่รถจักรยานยนต์และเกิดอุบัติเหตุบริเวณที่ทำการซ่อมถนนจนเป็นเหตุให้นาย พ. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลและบำรุงรักษาทางสายพินาต ซึ่งเป็นเส้นทางที่เกิดเหตุในคดีนี้ตามข้อ ๑^๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวง

^๑ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑ ให้กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

คมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุอุทกภัยทำให้ถนนชำรุดซึ่งเห็นได้ว่าเป็นอันตรายต่อผู้ใช้เส้นทาง จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการซ่อมบำรุงเพื่อให้ถนนดังกล่าวสามารถใช้งานได้ดีดังเดิม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการซ่อมแซมถนนพิพาทได้ทำการขุดถนนและนำหินคลุกมาบดอัดแน่นโดยยังไม่ได้มีการปะซ่อมผิวลาดยาง จึงยังไม่อาจถือได้ว่าการซ่อมบำรุงได้ดำเนินการแล้วเสร็จ และในขณะที่ทางพิพาทยังไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็สมควรมีมาตรการในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนผู้ใช้เส้นทางได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการเดินทาง โดยเมื่อพิจารณาภาพถ่ายก่อนที่ขุดซ่อมผิวทางจะนำยางมะตอยมาซ่อมแซมถนนแล้วเห็นว่า มีเพียงถึงขนาด ๒๐๐ ลิตร ทาสีแดงสลับขาวที่ถูกติดตั้งไว้ก่อนจะถึงบริเวณที่มีการขุดเจาะข้างละ ๑ ถึง และตกอยู่ข้างทางอีก ๑ ถึง รวมเป็น ๓ ถึง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ติดตั้งป้ายเตือนให้ประชาชนผู้ใช้ถนนทราบว่ามีการซ่อมแซมถนนพิพาท เมื่อบริเวณที่เกิดเหตุเป็นถนนสองช่องจราจรสวนทางกัน ไม่มีไฟฟ้าส่องสว่าง พื้นถนนที่ถูกขุดเจาะมีลักษณะเป็นร่องต่างระดับ หินคลุกที่นำมาบดอัดแน่นหลายก้อนยังเป็นก้อนดินไม่เรียบเสมอกัน ถนนพิพาทจึงเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้สัญจรไปมา ถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอเพื่อจะป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น เพราะควรติดป้ายเตือนโดยระยะทางที่จะถึงจุดซ่อมแซมเพื่อเตือนให้ผู้ใช้เส้นทางลดความเร็วและเตรียมพร้อม ซึ่งมาตรการดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยไม่ยุ่งยากหรือพันวิสัยจะดำเนินการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการข้างต้น จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ตายได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต อันเป็นการละเมิดตามมาตรา ๔๒๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงชนบท รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) วิจัยและพัฒนางานก่อสร้าง บำรุง และบำรุงรักษาทางหลวงชนบท

(๓) ดำเนินการจัดทำมาตรฐาน และข้อกำหนดทางหลวงชนบท ตลอดจนกำกับและตรวจสอบ เพื่อให้มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและข้อกำหนด

(๔) ดำเนินการฝึกอบรมและจัดทำคู่มือตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับวิศวกรรมงานทางแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๕) ร่วมมือและประสานงานด้านงานทางกับองค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

^๒ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ผู้กระทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ตายตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดูแลรักษายานพาหนะหรืออุปกรณ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

➢ กรณีการติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาบริเวณกระจกหน้าต่างภายนอกตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔
(มาตรา ๙)

ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐนั้นมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอุปกรณ์อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีอุปกรณ์ดังกล่าว โดยต้องให้อยู่ในสภาพที่สามารถอำนวยความสะดวกสบายให้แก่ผู้ใช้บริการสาธารณะได้ตามสมควร การกระทำหรือไม่กระทำการใดอันมีผลทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์จากอุปกรณ์ข้างต้นได้ตามที่ควรจะเป็น ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้โดยสารรถไฟขบวนด่วนพิเศษกรุงเทพ-เชียงใหม่ เป็นประจำ ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้เอกชนดำเนินการติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณา (มีลักษณะเป็นรูปวงเพื่อให้เห็นผ่านได้) บริเวณกระจกหน้าต่างภายนอกตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟ ทำให้การมองผ่านกระจกหน้าต่างดังกล่าวไม่อาจเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้อย่างชัดเจน และยังทำให้เกิดอาการตาพร่ามัวและคลื่นไส้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเพื่อขอให้ขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาข้างต้นออกจากหน้าต่างตู้รถโดยสารแล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากกระจกหน้าต่างของตู้รถโดยสารทุกสายทั่วประเทศ และทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนให้สะอาด

^๓ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการรถไฟซึ่งเป็นบริการสาธารณะ โดยในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวนอกจากจะต้องจัดให้มีขบวนรถไฟสำหรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่น ๆ อย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังจะต้องดูแลรักษาส่วนต่าง ๆ ของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น ที่นั่ง ที่นอนของผู้โดยสาร รวมทั้งประตูหน้าต่างของตู้รถโดยสาร ให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี และสามารถอำนวยความสะดวกสบายในการเดินทางให้แก่ผู้โดยสารได้ตามสมควร ซึ่งในส่วน of หน้าต่างนั้นรถไฟโดยสารทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นรถไฟโดยสารส่วนบุคคลหรือรถไฟโดยสารสาธารณะ และไม่ว่าจะเป็นรถไฟโดยสารปรับอากาศหรือรถไฟโดยสารไม่ปรับอากาศ จะต้องมียานหน้าต่าง โดยหน้าต่างรถไฟโดยสารมีได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกรถไฟเข้าไปภายในรถไฟเท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้

^๔ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จ้าง รับจ้าง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟและจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

(๕) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๖) รับส่งเงินทางรถไฟ

(๗) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการรถไฟ

(๘) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร

(๙) จัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวเนื่องกับการรถไฟ

(๑๐) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟ ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

(๑๑) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่นอกรถเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถ และระแวงระวังภัยอันตรายที่อาจจะมีจากภายนอกอีกด้วย รถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นรถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนมีหน้าต่างและดูแลรักษาหน้าต่างตู้รถโดยสารทุกคันให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้สมวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าติดตั้งป้ายโฆษณาภายนอกโดยสารโดยยินยอมให้ติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างรถโดยสารได้ด้วย จึงเป็นการใช้หน้าต่างรถโดยสารแสวงหารายได้จนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์จากหน้าต่างรถโดยสารตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างได้ตามที่ควรจะเป็น ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสารซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการชดเชยค่าเสียหายนอกเหนือจากบริเวณกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสาร และทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารรถไฟทุกคันให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา



๕ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการประกอบกิจการ

๕.๑ คดีปกครองเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน

➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน
ในเขตอุทยานแห่งชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(มาตรา ๕ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง)

๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสามร้อยยอด
ในท้องที่ตำบลสามร้อยยอด ตำบลศิลาลอย อำเภอปราณบุรี
และตำบลสามกระหาย ตำบลดอนยายหนู ตำบลเขาแดง
อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๐๙

๓. กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ (ข้อ ๔)

การพิจารณาออกใบอนุญาตในเรื่องใดก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องนั้น
อย่างครบถ้วน และในกรณีที่มีการคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว หน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้โอกาสผู้คัดค้านได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้โอกาส
โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของตน ไม่เช่นนั้นอาจส่งผลให้การออกใบอนุญาตเป็นคำสั่ง
ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่กิ่งอำเภอแห่งหนึ่งจำนวนสองร้อยสิบคน ฟ้องว่า
ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งรับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด
(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้แก่นาง ด. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔)
บนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ น.ส. ๓ ก. และออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว
ให้แก่บริษัท ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบริเวณที่ขออนุญาตจัดตั้ง
สุสานและฌาปนสถานอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด และมีด้านหนึ่งติดกับ
ทางสาธารณประโยชน์ นอกจากนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ออก
ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เกี่ยวข้องกับสุสานและฌาปนสถานข้างต้นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕
โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยมี
หนังสือร้องคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสาม
กรณีข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอรับ
ใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน เป็นที่ดินที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดลอม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ระบุว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสามร้อยยอด ในท้องที่ตำบลสามร้อยยอด ตำบล ศีลาลอย อำเภอปราณบุรี และตำบลสามกระทาย ตำบลคอนยายหนู ตำบลเขาแดง อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๒)^๑ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติอุทยานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ทั้งนี้ แม้ว่า ผู้ครอบครองที่ดินพิพาทจะมีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็ตาม แต่การจัดตั้งสุสานฯ ไม่ใช่ การทำประโยชน์ตามปกติทั่วไป โดยต้องมีการขออนุญาตและพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งออกใบอนุญาต จัดตั้งสุสานฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยมีได้ดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ขออนุญาต ให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ จึงเป็น การออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกล่าวอ้างว่าพื้นที่ที่ใช้ฝังศพ อยู่ห่างจากถนนเกินกว่าห้าสิบเมตร จึงถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ก็ตาม แต่เมื่อใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ครอบคลุมที่ดินพิพาทตลอดทั้งแปลงโดยที่ดินพิพาทอยู่ห่างจาก ทางสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะน้อยกว่าห้าสิบเมตร การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ จึงขัดต่อบทบัญญัติในข้อ ๔ (๔) ดังกล่าวด้วย และเมื่อการออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายต้องถูกเพิกถอน จึงไม่มีสุสานฯ ที่มีใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป ฉะนั้น คำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ย่อมเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แฉงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำหนังสือร้องเรียน คัดค้านการก่อสร้างอาคารฯ ของผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่น ๆ ไปประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย

^๑ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติอุทยานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๔ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน สำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) สถานที่ที่ตั้งต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่อันจัดสรรเป็นพื้นที่ เพื่อนันทนาการหรือเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) สถานที่ที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ อย่างน้อยห้าสิบเมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้กลืนและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ตั้งนั้น จะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร

๑.ล๑

๑.ล๑

ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและมีฐานะเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกรณีเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีคัดค้านการก่อสร้าง สิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงย่อมจะกระทบกระเทือนจากผลของการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งสามกรณีข้างต้น

๔.๒ คดีปกครองเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน

➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๔๙/๒๕๕๙)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๒)
 ๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙)
 ๓. ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำหรือน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔

ในการออกคำสั่งทางปกครองนอกจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้นแล้ว ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามความเหมาะสม และรับฟังพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ความจริงโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีด้วย

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
 มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์โดยการตากและสูบน้ำเกลือมาจากใต้ดิน ฉบับลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ต่ออุตสาหกรรมจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) โดยขอตั้งโรงงานในเขตพื้นที่กิ่งอำเภอพระทองคำ (อำเภอโนนไทย เดิม) จังหวัดนครราชสีมา และมีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินเพื่อใช้เป็นพื้นที่ตั้งโรงงานตามคำขอรับใบอนุญาตเดิม แต่อธิบดีผู้มีอำนาจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเป็นการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิในการประกอบอาชีพของบุคคล ดังนั้น การออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี เมื่อการประกอบกิจการโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์โดยการตากและสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ตั้งโรงงานของผู้ฟ้องคดีว่าอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือไม่อย่างไร รวมทั้งมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐาน

^๓ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๒ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒

ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับอนุญาต

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตร้องขอหนังสือรับรองก่อนออกใบอนุญาต ถ้าการพิจารณาเบื้องต้นเพียงพอที่จะอนุมัติในหลักการได้ ให้ผู้อนุญาตออกหนังสือรับรองให้โดยสงวนส่วนที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการออกใบอนุญาตให้ผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ ถ้ากรณีใดยังมีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานหรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ ในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตก็ได้

ทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘^๔ และมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีระบุในคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานว่าโรงงานตั้งอยู่ในพื้นที่กิ่งอำเภอพระทองคำ จังหวัดนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้มีหนังสือขอให้กิ่งอำเภอพระทองคำตรวจสอบเกี่ยวกับสถานที่ตั้งโรงงานดังกล่าว ซึ่งกิ่งอำเภอพระทองคำได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการที่มีความน่าเชื่อถือตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าที่ตั้งโรงงานของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินได้ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฯ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจึงไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงขัดด้วยกฎหมายเช่นกัน ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินอันเป็นที่ตั้งประกอบกิจการโรงงาน รวม ๕ แปลง เนื้อที่รวม ๑๔๖ ไร่ ๑ งาน ๘๘ ตารางวา ตามคำร้องลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยผู้ฟ้องคดียอมรับในคำขอดังกล่าวว่าคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการฉบับเดิมมีปัญหาเรื่องสถานที่ตั้งโรงงานและอาจมีปัญหาในการพิจารณา ประกอบกับโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอเพิ่มเพื่อใช้เป็นพื้นที่ที่ตั้งโรงงานมิได้เป็นพื้นที่ต่อเนื่องจากพื้นที่ตามคำขอเดิม และพื้นที่ตามคำขอเดิมนั้นศาลวินิจฉัยแล้วว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินที่ตั้งประกอบกิจการโรงงาน จำนวน ๕ แปลง ที่มีได้มีพื้นที่ต่อเนื่องจากพื้นที่ตามคำขอเดิม จึงถือได้ว่าคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญใหม่ ไม่เกี่ยวกับคำขอฉบับเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจนำคำขอ

^{๔-๕} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เพิ่มเติมโฉนดที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ มารวมพิจารณากับคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์โดยการตากและสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ฉบับลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ได้ และเห็นว่าคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการยื่นคำขอประกอบกิจการโรงงาน ฉบับใหม่ ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๘ ที่เห็นชอบให้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ที่มีหลักการไม่ขยายพื้นที่จากที่อนุญาตเดิมและไม่อนุญาตให้มี ผู้ประกอบการรายใหม่ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปฏิเสธคำขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ที่ไม่รับพิจารณาเรื่องขอเพิ่มเติมโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๓ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง



๕ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับงานทะเบียน

แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานทะเบียนอาวุธปืน

➢ กรณีการพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๕๑/๒๕๕๐)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๓๐)
๒. พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ (มาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๒)

การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของบุคคล จะสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคต่อเมื่อเป็นการกระทำที่มีความจำเป็นและชอบด้วยเหตุผล

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๕๑๔.๔๑๒/๗๕๑๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมตามบันทึกข้อความสำนักงานผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปป๒๑) ที่ ๐๐๐๑ (ปป๒๑)/๒๙ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีมีเงินฝากในสถาบันการเงินหรือพันธบัตรรัฐบาลหรือสลากออมสินไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งอาวุธปืนที่ขออนุญาตมีขนาดเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติดังกล่าวเป็นการปฏิบัตินอกเหนือไปจากมาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด

^๑ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตตามความในหมวดนี้แก่

(๑) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรา ๙๗ ถึงมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๗๗ ถึงมาตรา ๑๘๓ มาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๕๐ หรือมาตรา ๒๙๓ ถึงมาตรา ๓๐๓

(ข) มาตรา ๒๕๔ ถึงมาตรา ๒๕๗ และพ้นโทษยังไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันพ้นโทษถึงวันยื่นคำขอใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีความผิดที่กระทำโดยความจำเป็นหรือเพื่อป้องกันหรือโดยถูกยั่ว

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

(๓) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปในระหว่างห้าปีนับย้อนขึ้นไปจากวันยื่นคำขอ สำหรับความผิดอย่างอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ใน (๑) และ (๒) เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(๕) บุคคลซึ่งไม่สามารถจะใช้อาวุธปืนได้โดยกายพิการหรือทุพพลภาพ เว้นแต่จะมีไว้เพื่อเก็บตามมาตรา ๑๑

ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตตามคำร้องขอข้างต้น รวมถึงไม่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับหรือกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตฯ นอกจากนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตของประชาชนทั่วไปกับของข้าราชการมีความแตกต่างกันอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงฟ้องขอให้ศาลยกเลิกกฎหรือระเบียบที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดขึ้นโดยไม่เป็นธรรมดังกล่าว รวมทั้งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัว โดยในการใช้ดุลพินิจนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสภาพการณ์ของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธปืน หรือเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินที่อาจถูกประทุษร้าย หรือเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน และเพื่อให้การควบคุมอาชญากรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อให้การอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละบุคคล กรณีจึงมีลักษณะเป็นการกำหนดวิธีการทำงานอันเป็นระเบียบแบบแผนภายในที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติราชการในการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปในกรอบแนวทางเดียวกัน โดยใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้

(๖) บุคคลซึ่งเป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือปรากฏว่าเป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๗) บุคคลซึ่งไม่มีอาชีพและรายได้

(๘) บุคคลซึ่งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

(๙) บุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สำหรับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ห้ามมิให้ออกให้แก่บุคคลซึ่งมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่บุคคลนั้นขออนุญาตน้อยกว่าหกเดือน

^๒พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๒๒ ให้เจ้าพนักงานต่อไปนี้มีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน มีอาวุธปืนติดตัวไปได้ตามความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) อธิบดีกรมตำรวจ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และทั่วราชอาณาจักร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะภายในเขตจังหวัดของตน และเฉพาะผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือถ้าผู้รับใบอนุญาตแสดงตนให้เป็นที่น่าหวาดเสียวต่อประชาชน ผู้ออกใบอนุญาตจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออกให้ตามมาตรานี้โดยมีกำหนดระยะเวลา หรือจะสั่งเพิกถอนเสียก็ได้

สำหรับกรณีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวสำหรับประชาชนทั่วไปกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทไว้แตกต่างกัน เช่น กำหนดที่จะไม่พิจารณาอนุญาตให้แก่ผู้ใดที่ขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวโดยมีขนาดกว้างของปากลำกล้องปืนเกินกว่า .๓๘ นิ้ว ยกเว้นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการประเภทอื่น หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต นั้น เห็นว่าเนื่องจากข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก่อนเข้าดำรงตำแหน่งได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกมาอย่างเข้มงวดแล้ว ส่วนสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้มาทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผันสำหรับข้าราชการอื่นที่ได้รับการผ่อนผันก็เพราะต้องปฏิบัติภารกิจอยู่ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการกับประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวแตกต่างกัน จึงเป็นการกำหนดขึ้นโดยชอบด้วยเหตุผล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัวนั้น เมื่อปรากฏว่าอาวุธปืนที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตมีขนาดปากลำกล้อง .๔๕ นิ้ว ซึ่งเกินกว่าหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวตามที่ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้จะปรากฏว่าเป็นกรณีที่ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดให้ประชาชนที่ยื่นขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวจะต้องมีเงินฝากในสถาบันการเงินอย่างน้อยหนึ่งล้านบาท โดยมีการฝากมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ส่วนที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยยังไม่มีผลใช้บังคับ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นเสียไปแต่อย่างใด ศาลพิพากษายกฟ้อง

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

๖ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคติปกครองเกี่ยวกับการศึกษา

แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการศึกษา

➢ กรณีการพิจารณาสั่งลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๗๕/๒๕๕๐)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖)

การพิจารณาสั่งลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ประพฤติผิดหรือฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาหรือของกระทรวงเจ้าสังกัด นอกจากจะต้องพิจารณาให้ได้ความว่ามี การกระทำอันมีลักษณะเป็นความผิดตามที่ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว โทษที่จะลงแก่นักเรียนหรือนักศึกษาผู้กระทำผิดจะต้องอยู่ภายในขอบเขตตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ด้วย หากผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้พิจารณาออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ซึ่งมีผลเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดโดยไม่เป็นไปตามขอบเขตและลักษณะของโทษตามที่ระเบียบข้างต้นกำหนดไว้ย่อมเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของโรงเรียนเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แอบถ่ายใต้กระโปรงของครูผู้สอน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเป็นการกระทำความผิดอาญา แต่เพื่อเห็นแก่อนาคตของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีลาออกเพื่อแลกกับการไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญา อีกทั้งห้ามไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเรียน เข้าสอบ และเข้ามาภายในบริเวณโรงเรียน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สัญญาว่าจะหาโรงเรียนใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีต้องการเรียนที่โรงเรียนเดิม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลให้สถานศึกษาปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก การเป็นนักเรียน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓^๑ จะมีได้ระบุไว้ชัดเจนแจ้งให้การกระทำผิดอาญาเป็นความผิด

^๑ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๕ โทษที่จะลงแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่กระทำผิดมี ๕ สถาน ดังนี้

๕.๑ ว่ากล่าวตักเตือน

๕.๒ ทำกิจกรรม

๕.๓ ทำทัณฑ์บน

๕.๔ พักการเรียน

๕.๕ ให้ออก

ข้อ ๖ ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาดังต่อไปนี้พิจารณาลงโทษแก่นักเรียนหรือนักศึกษา

ที่โรงเรียนหรือสถานศึกษาสามารถลงโทษได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำผิดตามระเบียบดังกล่าว^๒ เห็นว่า ล้วนแต่เป็นการกระทำอันเนื่องมาจากความประพฤติของผู้กระทำผิดที่ไม่รักษาระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาหรือระเบียบกระทรวงศึกษาธิการทั้งสิ้น ดังนั้น การจะพิจารณาว่านักเรียนหรือนักศึกษาคนใดกระทำความผิดและสมควรถูกลงโทษตามระเบียบดังกล่าวหรือไม่ จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะประเภทของความผิดเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงผลของการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสื่อมเสียหรือเสียหายต่อชื่อเสียงของครู อาจารย์ โรงเรียนหรือสถานศึกษา รวมทั้งตัวนักเรียน ผู้กระทำผิดหรือไม่ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาผลการกระทำของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้แล้ว เห็นได้ชัดว่า การที่ผู้ฟ้องคดีใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แอบถ่ายใต้กระโปรงของครูผู้สอนเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความประพฤติที่ไม่เคารพครูอาจารย์ ดูหมิ่นไม่ให้เกียรติครูผู้สอน ทำให้ได้รับความอับอาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ถือเป็นเรื่องผิดกฎระเบียบของโรงเรียนอย่างร้ายแรง เข้าข่ายเป็นความผิดที่สามารถลงโทษได้ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ แล้ว อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษที่จะใช้กับผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นโทษที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ กำหนดไว้ ซึ่งตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพพิจารณาลงโทษแก่นักเรียนหรือนักศึกษาได้ สำหรับโทษว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรม ทำทัณฑ์บน และพักการเรียนเท่านั้น ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะกล่าวอ้างว่าการให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากโรงเรียนเป็นการเยียวอาแทนการลงโทษเพื่อมิให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้ฟ้องคดีและครูผู้เสียหายทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นธรรม ก็เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏนอกจากผู้ฟ้องคดีจะมีได้ขอลาออกจากโรงเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียนก็เนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดระเบียบข้อบังคับของโรงเรียน ซึ่งแม้จะมีใช้เป็นโทษที่ทางโรงเรียนกำหนดให้ต้องถูกไล่ออกก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียนจากการเป็นนักเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ไปศึกษาต่อที่โรงเรียนอื่น เท่ากับเป็นการลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ข้างต้นโดยปริยาย อันเป็นการปฏิบัติโดยมิชอบด้วยระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ แต่โดยที่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๖.๑ ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับโทษว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรม และทัณฑ์บน

๖.๒ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพ สำหรับโทษว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรม ทำทัณฑ์บน และพักการเรียน

๖.๓ ระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี สำหรับโทษทุกสถาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓
ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การกระทำผิด” หมายความว่า การที่นักเรียนหรือนักศึกษาประพฤติผิดหรือฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาหรือของกระทรวงศึกษาธิการหรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๓๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๑๕

ฯลฯ

ฯลฯ

มีสาเหตุมาจากการเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ คลาดเคลื่อนไปว่า การให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากโรงเรียนเดิมและให้ไปเรียนที่โรงเรียนอื่นซึ่งเป็นโรงเรียนในเครือเดียวกันนั้น สามารถกระทำได้ ประกอบกับวิธีการแก้ไขปัญหของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือว่าเป็นความปรารถนาดีที่พยายามหลีกเลี่ยงไม่ใช้ความรุนแรง โดยคำนึงถึงประโยชน์และอนาคตของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแล มีหนังสือชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาฯ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือปฏิบัติให้ถูกต้องในโอกาสต่อไป



๗ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร

๗.๑ คดีปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๕๕)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๕)

๒. มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย

การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และจะต้องได้ความว่าข้อมูลข่าวสารนั้นมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๗) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เท่านั้น การที่ผู้ถูกร้องเรียนขอตรวจดูและคัดเอกสารในสำนวนการสอบสวนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ร้องเรียน ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของผู้ถูกร้องเรียน อันมิอาจถือได้ว่าเป็นการไม่ชอบธรรมต่อผู้ร้องเรียน ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐนำเหตุดังกล่าวมาพิจารณาตัดสิทธิไม่ให้ได้รับข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีข้อเท็จจริงใดเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องเรียนมีพฤติการณ์ข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือทำอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้ร้องเรียนให้ต้องได้รับภัยแต่อย่างใด คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ถูกร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานปลัดกระทรวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับหนังสือร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรว่า มีพฤติการณ์ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและมีพฤติกรรมอื่นที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ผลการสืบสวนปรากฏว่าไม่มีพยานหลักฐานใดยืนยันได้ว่าการเรียกร้องผลประโยชน์ แต่มีพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ เห็นสมควรลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ให้งดโทษภาคทัณฑ์ไว้ โดยให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอตรวจดูและคัดเอกสารในสำนวนการสอบสวนทั้งหมด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดเอกสารเพียงบัตรสนเท่ห์ และรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริง และปฏิเสธไม่เปิดเผยเอกสารหลายรายการ โดยให้เหตุผลว่าการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของพยานและผู้ร้องเรียนตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์

คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย คณะที่ ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ขอ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และจะต้องให้ได้ความว่าข้อมูลข่าวสารมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๗)^๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีอาจนำข้อมูลข่าวสารที่ได้รับไปใช้กระทำการอื่น อันละเมิดต่อกฎหมายต่อผู้ร้องเรียนและพยานนั้น มิใช่เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องนำมาคำนึงถึงในการพิจารณาอนุญาตให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผย เนื่องจากมิใช่เหตุตามกฎหมายข้างต้น อีกทั้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คาดหมายว่าการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ชื่อผู้ร้องเรียน และพยานแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อใช้ในการฟ้องผู้ร้องเรียนและบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้น ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าต่อไปในภายหน้าเมื่อเกิดกรณีพบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบ คงไม่มีใครกล้าร้องเรียนและให้การเป็นพยานเพราะกลัวว่าจะถูกเปิดเผยชื่อ อันจะทำให้ตนถูกฟ้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาหรืออาจทำให้

^๑ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๕ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(๗) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ได้รับอันตรายประการอื่น จะเป็นเหตุผลที่พอรับฟังได้ก็ตาม แต่การนำเหตุดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาตัดสินคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับข้อมูลข่าวสารก็อาจก่อให้เกิดการกลั่นแกล้งกล่าวหาระหว่างข้าราชการได้ง่ายยิ่งขึ้นและจะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นกัน นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีขอข้อมูลข่าวสารเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านำเรื่องอันเป็นเท็จมาร้องเรียนผู้ฟ้องคดีถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ชอบธรรมต่อผู้ร้องเรียนตามนัยของมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำความผิดวินัยที่มุ่งคุ้มครองผู้ร้องเรียนและพยานเพื่อมิให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบธรรม และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือทำอันตรายต่อชีวิตและร่างกายผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้ร้องเรียนนอกเหนือไปจากการใช้สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๗.๒ คดีปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

➤ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
(มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง)

โรงพยาบาลเป็นผู้ครอบครองและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลเวชระเบียนผู้ป่วยในของโรงพยาบาล การที่โรงพยาบาลไม่สามารถเปิดเผยเวชระเบียนตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ป่วยในได้ เนื่องจากเวชระเบียนดังกล่าวสูญหายไปจากการครอบครองของโรงพยาบาลเมื่อคำขอดังกล่าวถือเป็นการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีการกระทำละเมิดต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากโรงพยาบาลปล่อยปละละเลยให้เวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีพ้นไปจากการครอบครอง

ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาอาการป่วยด้วยโรค S.L.E. หรือโรคภูมิแพ้ที่โรงพยาบาลแห่งหนึ่งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดของมหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) และได้รับการรักษาต่อเนื่องมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีมีอาการชักหมดสติ ญาติได้นำตัวส่งโรงพยาบาลดังกล่าวและได้รับการรักษาด้วยการผ่าตัดสองครั้ง หลังจากการผ่าตัดแล้วขาทั้งสองข้างของผู้ฟ้องคดีเป็นอัมพาตไม่มีความรู้สึกและไม่สามารถควบคุมระบบขับถ่ายได้ ผู้ฟ้องคดีได้พยายามสอบถามสาเหตุของอาการอัมพาตแต่ไม่ได้รับคำตอบ เมื่อผู้ฟ้องคดีขอทราบชื่อของแพทย์ผู้ทำการผ่าตัดเพื่อสอบถามสาเหตุของความพิการแต่ไม่ได้รับคำตอบใด ๆ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าพักรักษาตัว

อยู่ในโรงพยาบาลดังกล่าวต่อเนื่องมาตลอด และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ทนายความมีหนังสือแจ้งไปยังโรงพยาบาลเพื่อขอใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศสิทธิของผู้ป่วยของแพทยสภา และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ให้ส่งต้นฉบับหรือสำเนาเวชระเบียนประวัติการรักษาผู้ฟ้องคดีทั้งหมดเพื่อตรวจสอบว่าความพิการของผู้ฟ้องคดีเกิดจากสาเหตุใด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับสำเนาเอกสารบางส่วนเป็นเวชระเบียนผู้ป่วยนอกที่ไม่มีความสำคัญแต่ประการใด ไม่มีรายงานการผ่าตัด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครั้ง ไม่มีรายงานการพยาบาล ไม่มีรายงานและภาพถ่ายเอกซเรย์ร่างกายผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้โรงพยาบาลส่งเอกสารดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจงใจไม่ให้เอกสารแก่ผู้ฟ้องคดี โดยจัดส่งสำเนาเอกสารให้เพียงหนึ่งฉบับพร้อมทั้งแจ้งว่าเป็นเอกสารที่เป็นเวชระเบียนทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องเรียนไปยังประธานคณะกรรมการสิทธิการคุ้มครองผู้บริโภค อาคารรัฐสภา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้จัดส่งเวชระเบียนให้แก่คณะกรรมการฯ และผู้ฟ้องคดี โดยยืนยันว่าเป็นเวชระเบียนทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีต้องการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นสำเนาเอกสารชุดเดียวกันกับที่เคยส่งให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งมายังผู้ฟ้องคดีว่าเอกสารสำคัญที่ผู้ฟ้องคดีต้องการนั้นสูญหายไม่สามารถจัดส่งให้ผู้ฟ้องคดีได้ ข้อเท็จจริงนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยแจ้งต่อคณะกรรมการฯ หรือผู้ฟ้องคดีมาก่อน นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังได้สร้างพยานหลักฐานให้แก่ตนเองด้วยการไปแจ้งความต่อสถานีตำรวจนครบาลว่าเอกสารดังกล่าวสูญหาย อันเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ได้มีการชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการจงใจละเมิดต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ป่วย ลักษณะเป็นการปกปิดซ่อนเร้นเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีโดยกล่าวอ้างว่าสูญหาย เนื่องจากข้อความที่ปรากฏในเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีจะสามารถระบุได้ว่ามีความประมาทเลินเล่อในการรักษาตัวผู้ฟ้องคดี เอกสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องเก็บรักษาไว้เป็นอย่างดี โดยผู้ฟ้องคดียังคงรักษาตัวอย่างต่อเนื่องที่โรงพยาบาล เวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำมาประกอบการรักษาผู้ฟ้องคดีอยู่เสมอ จึงไม่ควรมีเอกสารส่วนใดของเวชระเบียนสูญหาย แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่เป็นปัญหาที่ผู้ฟ้องคดีสงสัยกลับสูญหาย คงเหลือไว้แต่เวชระเบียนส่วนที่ไม่ได้มีปัญหาสงสัยที่อยู่ครบถ้วน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการจงใจแจ้งความเท็จอันเป็นการปกปิดข้อเท็จจริงต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถได้รับเอกสารสำคัญเพื่อทำการตรวจสอบความผิดปกติในการรักษาซึ่งเป็นสาเหตุแห่งความพิการได้ ทั้งยังเป็นการขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสใช้สิทธิในการเรียกร้องตามกฎหมาย อันถือเป็นการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบเวชระเบียนทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าโรงพยาบาลได้รับตัวผู้ฟ้องคดีไว้เพื่อรักษาอาการป่วยหลายครั้ง เป็นทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน โดยโรงพยาบาลรับตัวผู้ฟ้องคดีไว้เป็นผู้ป่วยในสองครั้ง ภายหลังการรักษาตัวด้วยการผ่าตัดผู้ฟ้องคดี

สองครั้งแล้วผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกลับมายื่นได้เหมือนเดิม มีลักษณะเป็นอัมพาต อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงต่อร่างกายของผู้ฟ้องคดีที่มีผลร้ายอย่างรุนแรง เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อขอให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งมอบต้นฉบับหรือสำเนาเวชระเบียนทั้งหมดให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อการตรวจสอบ แต่โรงพยาบาลชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดีว่าเวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีทั้งสองครั้งสูญหาย จึงไม่สามารถดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อโรงพยาบาลเห็นว่าเวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๑ หมายเลข AN. ๔๒ - ๑๗ ๔๑ ๙๕ สูญหายไปตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ อันเป็นวันสุดท้ายที่มารดาของผู้ฟ้องคดีเยี่ยมไปแล้วโรงพยาบาลอ้างว่ามิได้นำส่งคืน ส่วนเวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๒ หมายเลข AN. ๔๓ - ๐๐ ๘๖ ๕๘ โรงพยาบาลเห็นว่าสูญหายไปตั้งแต่วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่นายแพทย์ ช. ยิ้มไปใช้ศึกษาวิจัย การที่โรงพยาบาลไม่ติดตามทวงคืนภายในเวลาอันสมควรทั้งที่มีหลักฐานปรากฏแก่โรงพยาบาลให้เชื่อได้ว่าเวชระเบียนดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของผู้ใด จึงถือเป็นการไม่ให้ความสำคัญต่อเวชระเบียนของผู้ป่วยดังที่ควรจะเป็น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ทนายความมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ และฉบับลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๗ เพื่อร้องขอให้โรงพยาบาลส่งต้นฉบับหรือสำเนาของเวชระเบียนผู้ป่วยในทั้งสองครั้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปตรวจสอบความผิดปกติที่เกิดขึ้น แต่โรงพยาบาลกลับมิได้ตรวจสอบถึงความมีอยู่ของเอกสารดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อผู้ฟ้องคดีร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิการฯ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และร้องเรียนไปยังประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลจึงชี้แจงว่าเวชระเบียนดังกล่าวสูญหาย ซึ่งจากผลการตรวจสอบของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการกรณีร้องเรียนให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ เชื่อได้ว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเวชระเบียนผู้ป่วยในหมายเลข AN. ๔๒ - ๐๗ ๔๑ ๙๕ และหมายเลข AN. ๔๓ - ๐๐ ๘๖ ๕๘ ในความครอบครองของโรงพยาบาลตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบ โดยโรงพยาบาลได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของตนไปแจ้งความกรณีที่เวชระเบียนผู้ป่วยในดังกล่าวสูญหายไว้ต่อสถานีตำรวจนครบาลแล้ว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นใดที่พอฟังได้ว่าเวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีมิได้สูญหายไปจากการครอบครองของโรงพยาบาล หรือโรงพยาบาลปกปิดซ่อนเร้นเวชระเบียนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โรงพยาบาลย่อมไม่อาจยกเอาความสูญหายของเวชระเบียนขึ้นกล่าวอ้างว่าเกิดจากบุคคลอื่นเพื่อบอกปิดความรับผิดชอบของตนได้ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะให้การต่อศาลว่าได้มีการสรุปข้อมูลและประเมินผลการรักษาจากเวชระเบียนผู้ป่วยในลงในใบสรุปข้อมูลและประเมินผลการรักษาผู้ป่วย แล้วนำไปสรุปดังกล่าวเก็บรวมอยู่กับเวชระเบียนผู้ป่วยนอกแล้วก็ตาม แต่การสรุปข้อมูลและประเมินผลเป็นเพียงการสรุปข้อความบางส่วนจากเวชระเบียนผู้ป่วยในเท่านั้น ข้อมูลที่ปรากฏในใบสรุปข้อมูลและประเมินผลการรักษาผู้ป่วยยังไม่เพียงพอที่จะทดแทนหรือเสมือนเวชระเบียนผู้ป่วยในได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยโรงพยาบาลปล่อยปละละเลยให้เวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับพ้นไปจากการครอบครอง ทั้งยังเป็นการพ้นไปจากการครอบครองในลักษณะต่างกรรมต่างวาระกัน โดยเวชระเบียน

ผู้ป่วยในฉบับที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามารดาของผู้ฟ้องคดียื่นไปเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ส่วนเวชระเบียนผู้ป่วยในฉบับที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเพราะนายแพทย์ ช. ยืมไปแล้วติดตามคืนไม่ได้ เป็นผลให้เวชระเบียนดังกล่าวสูญหาย ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนที่ปรากฏอยู่ในเวชระเบียนผู้ป่วยในอย่างสมบูรณ์ครบถ้วน ตามนัยมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ทนายความมีคำขอเป็นหนังสือเพื่อให้โรงพยาบาลส่งต้นฉบับหรือสำเนาเวชระเบียนทั้งหมดของผู้ฟ้องคดี เพื่อนำไปตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิธีการรักษาผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รับรองไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามี การกระทำอันเป็นการละเมิดและมีการนำข้อพิพาทสู่ศาล ก็ถือเป็นอำนาจของศาลที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ความคุ้มครองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิฉะนั้นแล้วสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายก็หาได้มีความหมายแต่ประการใดไม่ เมื่อคดีนี้โรงพยาบาลซึ่งเป็นผู้ครอบครองและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลเวชระเบียนผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถเปิดเผยเวชระเบียนตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีได้ ด้วยเหตุที่เวชระเบียนดังกล่าวสูญหายไปจากการครอบครอง จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากโรงพยาบาลปล่อยปละละเลยให้เวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับพ้นไปจากการครอบครอง ซึ่งเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



^๒ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา ๙ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง

➢ กรณีการออกประกาศยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและต้องออกจากงานเพราะเกษียณอายุโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๘/๒๕๔๙)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง)
 ๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง)
 ๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))

ในการออกกฎหมายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ใดเพื่อใช้บังคับกับบุคคลที่มีลักษณะหรือคุณสมบัติอย่างเดียวกัน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาให้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ต่อบุคคลข้างต้นโดยเท่าเทียมกัน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและต้องออกจากงานเพราะเกษียณอายุฟ้องว่า อธิบดีกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๕ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากรฯ ออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๕๒) ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการสำหรับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่ลูกจ้างที่ได้รับเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งออกจากงานเพราะเกษียณอายุที่มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ตามประกาศฉบับดังกล่าวจะต้องเป็นลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีและมีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ ต่อมา รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ร้องขอให้ทบทุนหลักเกณฑ์ข้างต้นใหม่ เนื่องจากมีลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปก่อนหน้านั้นแต่ไม่อยู่ในเงื่อนไขได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้เพราะเกษียณอายุในขณะที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ครบห้าปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

หมายเหตุ : ปัจจุบันหลักความเสมอภาคได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

จึงพิจารณาออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๕๙) ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๙ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฯ (ฉบับที่ ๕๒) โดยกำหนดให้ลูกจ้างที่ได้รับการยกเว้นภาษีต้องเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ (เป็นวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๕ (พ.ศ. ๒๕๓๘)) ถึงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ (เป็นวันที่ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร (ฉบับที่ ๕๒) มีผลใช้บังคับ) แม้ว่าจะเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ครบห้าปีก็ตาม และต่อมาได้ออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๘๐) ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฯ (ฉบับที่ ๕๙) โดยในข้อ ๑ (๑) (ข) ของประกาศฉบับดังกล่าว กำหนดให้ลูกจ้างที่จะมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้กรณีออกจากงาน เพราะเกษียณอายุต้องเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ (เป็นวันที่ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๕๙) มีผลใช้บังคับ) และได้ออกจากงานเพราะเกษียณอายุโดยมีระยะเวลาทำงานกับนายจ้างก่อนเกษียณอายุ ไม่น้อยกว่าห้าปี แม้ว่าจะเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ครบห้าปีก็ตาม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ต้องออกจากงานเพราะเกษียณอายุโดยมีระยะเวลาทำงานกับนายจ้างก่อนเกษียณอายุ มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้รับสิทธิยกเว้นภาษีตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๘๐) เนื่องจากสมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภายหลังวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามหลักเกณฑ์ของประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๘๐) เห็นได้ว่าลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยทำงานอยู่กับนายจ้างมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี และเกษียณอายุก่อนการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพครบห้าปี แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ ลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ กลุ่มที่ ๒ ลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ และกลุ่มที่ ๓ ลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหลังวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศกำหนดไว้ในข้อ ๑ (๑) (ข) ของประกาศ ฉบับดังกล่าว ให้ลูกจ้างกลุ่มที่ ๒ ที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ เท่านั้น มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เมื่อต้องออกจากงาน เพราะเกษียณอายุ ทั้งที่ลูกจ้างทั้งสามกลุ่มเกษียณอายุโดยมีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ และทำงานกับนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี รวมทั้งได้ออกจากงานเพราะเกษียณอายุก่อนการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพครบห้าปีเหมือนกัน จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งไม่ขัดด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนข้อ ๑ (๑) (ข) ของประกาศข้างต้น โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

๙.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพสภาท้องถิ่น

➢ กรณีการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพสภาท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๓)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
(มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๐)

คำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นคำสั่งทางปกครอง หากวินิจฉัยโดยมิได้ให้สมาชิกสภาฯ ผู้นั้นมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีผู้ร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากมีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างก่อสร้างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามข้อร้องเรียนดังกล่าว เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงนับแต่วันได้รับการเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งเรื่องที่ถูกร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และไม่ได้ให้โอกาสในการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้ เมื่อพระราชบัญญัติ

^๑ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นเสียก่อน เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และไม่ปรากฏเหตุที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องแจ้งสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๓๐ ดังกล่าว จึงถือว่าการมีคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แจ้งด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสิทธิดังกล่าวในคราวการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เห็นว่า ในการประชุมดังกล่าวเป็นการแจ้งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนทราบถึงกรณีที่ผู้ร้องเรียนคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีและแนวทางที่จะดำเนินการกับเรื่องที่ร้องเรียนให้ที่ประชุมรับทราบเท่านั้น หาได้เป็นการแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ส่วนบันทึกการประชุมที่อ้างว่าเป็นการประชุมเพื่อแจ้งสิทธิในเรื่องดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อไว้ในฐานะผู้เข้าร่วมประชุมด้วยแต่อย่างใด ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ยืนยันว่าไม่เคยเข้าร่วมประชุมในวันดังกล่าว พิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันออกคำสั่ง

^{๒-๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

๙.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

➢ กรณีการจัดให้มีบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๔/๒๕๕๐)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๖๗ (๑))

๒. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๐)

การดำเนินการกิจการทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิด กับเอกชนที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเกิด กับเอกชนกับประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับแล้ว ความเดือดร้อนหรือเสียหายของเอกชน ต้องไม่มากไปกว่าประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการสร้างภาระให้เกิด กับประชาชนเกินสมควร และเป็นการกระทำละเมิดต่อเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการ ดำเนินกิจการดังกล่าว

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้า ค.ส.ล. เลียบคลอง เพื่อใช้เป็นทางสัญจรของชาวบ้าน โดยมีความกว้างของสะพาน ๑.๔๐ เมตร ยาว ๙๖๐ เมตร เป็นเงินค่าก่อสร้างจำนวน ๒,๙๖๕,๐๐๐ บาท ซึ่งสะพานดังกล่าวผ่านหน้าที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้พัฒนาบริเวณให้มีสภาพสวยงามเพื่อจัดทำโครงการทัศนศึกษา เชิงอนุรักษ์พร้อมก่อสร้างอาคารบ้านพักตากอากาศจำนวน ๙ หลัง และซื้อเรือสำหรับนำชมทิวทัศน์ สองฝั่งคลองไว้แล้ว เป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างสะพาน ทางเดินเท้าข้างต้นนอกจากจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำเรือเข้าออกสู่คลองสาธารณะได้แล้ว ยังเป็น การทำลายทัศนียภาพอันสวยงามของคลอง เป็นเหตุให้โครงการสร้างบ้านพักตากอากาศของผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งก่อสร้างใด ๆ ที่ติดกับที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีออกไปและห้ามก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าส่วนที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า โครงการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าเลียบคลองข้างต้นเป็นโครงการที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลซึ่งมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกตามมาตรา ๖๗ (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นผู้เสนอขออนุมัติ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีและยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างแทน โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจ

^๔ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

ทำการก่อสร้างสะพานดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๔๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงโครงการของผู้ฟ้องคดีซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเส้นทางน้ำ โดยเฉพาะคลองสำหรับประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการนำขมิ้นสดมาแปรรูปแล้ว เห็นได้ว่าการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าของผู้ฟ้องคดีจะทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีที่ได้ลงทุนก่อสร้างบ้านพักและซื้อเรือขนาดใหญ่ไปแล้วเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นอย่างมาก เพราะนอกจากตัวสะพานจะทำให้ปิดกั้นการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมิให้มีทางขึ้นลงเข้าออกลำคลอง และไม่สามารถนำเรือมาจอดในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้แล้ว ยังทำให้ลำคลองซึ่งมีความกว้างประมาณ ๓๐ เมตร แคบลงและท้องน้ำตลอดแนวเขตที่ก่อสร้างไม่มีลักษณะเป็นธรรมชาติเหมือนเดิม ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ฟ้องคดีที่ต้องอาศัยการเดินทางที่สะดวกปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติเป็นจุดขาย ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการใช้ประโยชน์จากสะพานทางเดินเท้าที่จะก่อสร้างเป็นเพียงเพิ่มเส้นทางสัญจรให้ประชาชนขึ้นอีกเส้นทางหนึ่ง โดยที่เดิมก็มีเส้นทางอื่นเชื่อมต่อกับทางสาธารณะซึ่งประชาชนได้อาศัยใช้เส้นทางดังกล่าวเข้าออกสู่ถนนได้โดยไม่มีปัญหา ประกอบกับมีประชาชนเพียงจำนวนน้อยที่จะได้ใช้ประโยชน์จากการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าดังกล่าว เพราะประชาชนส่วนใหญ่ปลูกตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างจากแนวเขตสะพานที่จะก่อสร้าง นอกจากนี้ ประชาชนยังไม่สามารถใช้เป็นเส้นทางเข้าออกบ้านได้ตามปกติ เนื่องจากจะต้องพายเรือเล็กมาขึ้นสะพานหรือใช้ไม้พาดแล้วเดินขึ้นสะพานอีกทอดหนึ่ง ซึ่งขาดความสะดวกในการใช้สัญจร จึงเห็นได้ว่าประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการก่อสร้างสะพานดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับ เห็นได้ชัดว่า จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมากกว่า ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพานข้างต้นปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นเหตุให้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษาห้ามผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าหรือสิ่งก่อสร้างใด ๆ บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ได้ก่อสร้างไว้ออกจากบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งจัดทำบริเวณดังกล่าวให้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษา

^๕ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

(๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(๒) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

๑๐

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๑๐.๑ คดีปกครองเกี่ยวกับการบรรจุ และการแต่งตั้ง

➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้จากหน่วยงานของรัฐอื่นในขณะที่ยังไม่มีตำแหน่งว่าง

๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๑/๒๕๕๖

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด
ประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการ
บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล
ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ (ข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง
และข้อ ๑๐๙)

การที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งจะขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการของหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีตำแหน่งว่างเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ การที่หน่วยงานของรัฐขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในขณะที่ยังไม่มีตำแหน่งว่าง ถือเป็นการดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการขอใช้บัญชีเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้ที่สอบแข่งขันได้โดยยังไม่มีตำแหน่งว่างอาจเป็นการดำเนินการที่ไม่สุจริต และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สอบแข่งขันได้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี ประจำปี ๒๕๔๘ ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบล ท. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรีเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งข้างต้น ผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตัวขอรับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล ท. เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบล ท. มีตำแหน่งดังกล่าวว่างลงในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ส่งตัวผู้ฟ้องคดีเพื่อรับการบรรจุแต่งตั้ง แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ไม่เห็นชอบให้บรรจุผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

ตามข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ กำหนดว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ในองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเรียกบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และข้อ ๑๐๙ วรรคสอง ของประกาศฉบับเดียวกัน กำหนดว่า การบรรจุและแต่งตั้งจากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหาร ส่วนตำบล ท. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แจ้งความประสงค์ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ไปยังประธานคณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี (ก.อบต. จังหวัดราชบุรี) เพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งดังกล่าว และต่อมาได้รับหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ จากผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีในฐานะประธาน คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี ซึ่งเป็นเจ้าของบัญชีสอบแข่งขันส่งตัวผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น ผู้สอบแข่งขันได้ตามลำดับที่เพื่อรับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลสังกัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล ท. ตามที่ขอไป องค์การบริหารส่วนตำบล ท. จึงอาจบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้เป็นพนักงาน ส่วนตำบลในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามที่ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กำหนดตามข้อ ๑๐๙ วรรคสอง ของประกาศ ข้างต้น ต่อมา ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบ ในหลักการว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ขอใช้บัญชีโดยมีตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน ระดับ ๓ ว่าง ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ความเห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนตำบล ท. เรียกผู้ฟ้องคดีมาบรรจุแต่งตั้ง แต่หากองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ขอใช้บัญชีในขณะที่ยังไม่มี ตำแหน่งว่าง ให้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป ฝ่ายเลขานุการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ได้ความว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ท. มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ขอใช้บัญชี ผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ราชบุรี เพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ให้เป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ นโยบายและแผน ระดับ ๓ สังกัดสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวยังมีใช้ ตำแหน่งว่างเนื่องจากมีผู้ครองตำแหน่งอยู่และตำแหน่งดังกล่าวเพิ่งว่างลงเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ขอใช้บัญชีสอบแข่งขันได้ เพื่อบรรจุผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ ในขณะที่ยังไม่มี ตำแหน่งว่างถือเป็นการดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การเรียกผู้ฟ้องคดีมารายงานตัว จึงมิใช่เป็นการเรียกมารายงานตัวเพื่อบรรจุแต่งตั้งตามแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการกลางพนักงาน ส่วนตำบลกำหนด ประกอบกับข้อ ๑๐๙ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการขอใช้บัญชีเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้ที่สอบแข่งขันได้โดยยังไม่มีตำแหน่งว่าง อาจเป็น

การดำเนินการที่ไม่สุจริตและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สอบแข่งขันได้ เช่น อาจทำให้การบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ไม่เป็นไปตามลำดับที่ที่สอบได้ ดังนั้น มติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ที่ไม่เห็นชอบให้บรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ เนื่องจากในขณะที่ยื่นข้อร้องเรียนขอใช้บัญชีองค์การบริหารส่วนตำบล ท. ยังไม่มีตำแหน่งว่างพร้อมที่จะบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ชอบแล้ว

๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑/๒๕๖๐

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของหน่วยงานของรัฐที่มีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ และหน่วยงานของรัฐเจ้าของบัญชีไม่ขัดข้องและยินยอมให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่ขอใช้บัญชีย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่สอบแข่งขันได้ให้ดำรงตำแหน่งตามที่ขอใช้บัญชีหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า แต่กลับมิได้ดำเนินการ การที่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นขอใช้บัญชีผู้ที่สอบแข่งขันได้ลำดับถัดจากรายชื่อผู้สอบแข่งขันที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ทำให้ผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งดังกล่าวได้รับความเสียหายโดยตรงแก่สิทธิที่จะได้รับการเรียกให้บรรจุและแต่งตั้ง จึงเป็นการประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นให้เสียหายแก่สิทธิ อันเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐที่ขอใช้บัญชีพิพาทจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ ลำดับที่ ๕ ตามประกาศเทศบาลตำบล จ. เรือง ประกาศรายชื่อและกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาลของเทศบาลตำบล จ. พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบล ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือถึงเทศบาลตำบล จ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลของเทศบาลตำบล จ. ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่าไม่ขัดข้องและยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันในรายชื่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นลำดับที่ที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามที่ขอใช้บัญชีดังกล่าว เนื่องจากไม่มีอัตราตำแหน่งว่าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้โดยไม่มีอัตราตำแหน่งว่าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสได้รับการเรียกบรรจุและแต่งตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ โดยในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีดังกล่าวเพื่อบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่ามีผู้สอบแข่งขันได้ในลำดับถัดจากผู้ฟ้องคดีได้รับการเรียกไปบรรจุและแต่งตั้งจนครบแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔๙,๒๐๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ตามบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่าไม่ขัดข้องและยินยอมให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขัน

ในรายชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ให้ได้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการตรวจสอบว่า ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ระดับ ๑ ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นตำแหน่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ยังว่างอยู่หรือไม่ ก่อนที่จะมีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขัน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ และต่อมาปรากฏว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ ลำดับที่ ๖ ถึงลำดับที่ ๑๒ ซึ่งเป็นลำดับถัดจากผู้ฟ้องคดีเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือเทียบเท่าจนครบทุกราย กรณีดังกล่าวย่อมมิให้เกิดความเสียหายโดยตรงแก่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการเรียกให้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ ๑ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามลำดับที่ขึ้นบัญชีไว้ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงแม้ว่าภายหลังเทศบาลตำบล ท. ได้มีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งในสังกัดของเทศบาลตำบล ท. แล้วก็ตาม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้มีการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นการประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นให้เขาเสียหายแก่สิทธิ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นค่าเสียโอกาสที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นเงินจำนวน ๑๗,๗๖๖ บาท โดยให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ชอบแล้ว

^๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

๑๐.๒ คดีปกครองเกี่ยวกับการย้าย

➤ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๐)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๓)
๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)
๓. ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขึ้นเงินเดือน ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ (ข้อ ๒๒)

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งหรือดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้อันมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาองค์ประกอบของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนก่อนออกคำสั่งหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น การมีคำสั่งย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ไปดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งซึ่งกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ต่อเมื่อผู้รับคำสั่งสมัครใจและต้องได้รับความเห็นชอบจากบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน หากผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งดังกล่าวออกคำสั่งโดยที่ผู้รับคำสั่งไม่สมัครใจ แม้ว่าจะเป็นการออกคำสั่งโดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้รับคำสั่งได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้รับคำสั่ง

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาล ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ระดับ ๘ ให้ไปราชการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ระดับ ๗ ของอีกโรงเรียนหนึ่ง ซึ่งสังกัดเทศบาลตำบลเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งข้างต้น ต่อมา ภายหลังจากที่มีการยื่นฟ้องคดีแล้ว นายกเทศมนตรีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้กลับไปดำรงตำแหน่งเดิม แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการที่ไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในระหว่างที่ถูกย้ายไปราชการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าตำแหน่งเดิมและเป็นตำแหน่งที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง จึงขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยขอให้เทศบาลตำบลคืนเงินประจำตำแหน่งซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะได้รับหากปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงเรียนโดยมิได้ถูกคำสั่งย้ายให้กับผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๒๒

ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕^๒ ประกอบกับมาตรา ๒๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ก่อนที่จะมี คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี กำหนดว่า การย้ายพนักงานเทศบาลตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสายงาน ที่ต่ำกว่าตำแหน่งสายงานเดิม หรือระดับต่ำกว่าเดิม หรือย้ายพนักงานเทศบาลในตำแหน่งสายผู้บริหาร และผู้บริหารสถานศึกษาไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสายปฏิบัติงาน ให้กระทำได้ต่อเมื่อพนักงานเทศบาล ผู้นั้นสมควรใจ และได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ดังนั้น ในการย้ายผู้ฟ้องคดี แม้จะเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นฯ แต่ก็ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ ของประกาศ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลข้างต้นด้วย และโดยที่ตามมาตราฐานกำหนดตำแหน่งสายผู้บริหาร สถานศึกษาได้กำหนดให้ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่เป็นระดับ ๖ ระดับ ๗ และระดับ ๘ ส่วนตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นระดับ ๗ ระดับ ๘ และระดับ ๙ จึงเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณงาน และคุณภาพของงานสูงกว่าตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ซึ่งสอดคล้อง กับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ (เลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล) ที่เห็นว่าการย้าย ผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานผู้บริหารสถานศึกษาจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนไปดำรงตำแหน่ง อาจารย์ใหญ่เป็นการย้ายให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าเดิม และการย้ายไปรักษาการในตำแหน่ง

^{๒-๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๓ เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับ กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

อาจารย์ใหญ่ดังกล่าว ถือว่าได้พ้นจากหน้าที่ผู้อำนวยการโรงเรียนและไปปฏิบัติหน้าที่อาจารย์ใหญ่เพียงตำแหน่งเดียว ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าการออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นการให้ไปดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าตำแหน่งในสายงานเดิมโดยที่มิได้สอบถามความสมัครใจจากผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมิได้สมัครใจที่จะไปรักษาการในตำแหน่งตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามข้อ ๒๒ ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ชำรงต้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าจะผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้คำสั่งดังกล่าวกลับเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งของนายกเทศมนตรีมีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องย้ายจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเงินประจำตำแหน่งไปดำรงตำแหน่งรักษาการอาจารย์ใหญ่ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีเงินประจำตำแหน่ง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเทศบาลตำบลในฐานะหน่วยงานของรัฐที่นายกเทศมนตรีสังกัดอยู่ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลพิพากษาให้เทศบาลตำบลชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินเท่ากับจำนวนเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับหากปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงเรียนโดยมิได้ถูกคำสั่งย้าย ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา

๑๐.๓ คดีปกครองเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการ

➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอลกลับเข้ารับราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๖๐)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง :
๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)
 ๒. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ (มาตรา ๑๘ (๒))
 ๓. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ (มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง (๓))

^๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

๔. กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกลับเข้ารับราชการ การนับวันรับราชการ และเงินเดือนที่จะได้รับของผู้ขอกลับเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ (ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง)

เมื่อผู้ยื่นคำร้องแสดงความประสงค์ที่จะขอบรรจุกลับเข้ารับราชการ หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอย่อมไม่สามารถอ้างเหตุที่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอกลับเข้ารับราชการมาเป็นเหตุปฏิเสธไม่รับคำขอได้ การที่หน่วยงานของรัฐกลับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อรับโอนมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขณะที่ผู้ยื่นคำขอแสดงความประสงค์ที่จะขอกลับเข้ารับราชการ ทั้ง ๆ ที่มีความต้องการอัตรากำลังในตำแหน่งเดิมของผู้ยื่นคำขอ และการบรรจุผู้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการก็ไม่ได้ขัดต่อนโยบายกำลังคนภาครัฐ และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ คำสั่งที่ปฏิเสธไม่รับผู้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำขอดังกล่าวได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ยื่นคำขอซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับอนุมัติตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเลือกตั้ง จึงยื่นความประสงค์ขอกลับเข้ารับราชการตามแบบขอบรรจุกลับเข้ารับราชการกรณีผู้ที่ออกจากราชการไปที่มีใช้เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอธิการบดีฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วแจ้งผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ว่า ได้หารือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้วเห็นว่าไม่สามารถรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้นชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยให้รับโอนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ แทนตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แจ้งว่าไม่สามารถบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมและอัตราเงินเดือนเดิม และให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้ลาออกจากราชการเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งและขอกลับเข้ารับราชการ แต่การขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีการลาออกจากราชการไปด้วยเหตุใด ๆ อันมิใช่เป็นกรณีออก

จากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งในการพิจารณากลับเข้ารับราชการในกรณีนี้ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) กำหนด ซึ่งข้อ ๕ วรรคหนึ่ง^๖ กำหนดให้ยื่นคำร้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอบรรจุกลับเข้ารับราชการกรณีดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏที่พิพาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๘ (๒)^๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่สามารถอ้างเหตุที่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์มาเป็นเหตุปฏิเสธการรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อรับโอนให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประเภทวิชาการ ตำแหน่งอาจารย์ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จนได้บรรจุและแต่งตั้งผู้มาสมัครคัดเลือก จึงถือได้ว่าในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอกลับเข้ารับราชการเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความต้องการอัตรากำลังในตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดีและเป็นกรณีที่ไม่ขัดต่อนโยบายกำลังคนภาครัฐ การบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการจึงเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรมีสิทธิกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ จึงเป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓๔ ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการอาจขอกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ลาฯ

๑.ลาฯ

(๓) ลาออกจากราชการไปด้วยเหตุใด ๆ อันมิใช่เป็นกรณีออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๑.ลาฯ

๑.ลาฯ

^๖ กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกลับเข้ารับราชการ การนับวันรับราชการ และเงินเดือนที่จะได้รับของผู้ขอกลับเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๕ ข้าราชการซึ่งลาออกจากราชการไปด้วยเหตุใด ๆ อันมิใช่เป็นกรณีออกจากราชการตามข้อ ๓ และข้อ ๔ หากประสงค์จะขอกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้ยื่นคำร้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

^๗ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๘ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๑.ลาฯ

๑.ลาฯ

(๒) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

๑.ลาฯ

๑.ลาฯ

ที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการกลับเข้ารับราชการ ซึ่งรวมถึงระยะเวลาในการพิจารณารับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการด้วย ดังนั้น จึงต้องถือว่าระยะเวลาอย่างช้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องดำเนินการเพื่อรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นนับถัดจากวันดังกล่าวจนถึงวันฟ้องคดี

๑๐.๔ คดีปกครองเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๖๐)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑))
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๖)
๓. ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครราชสีมา ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ (ข้อ ๒๐๐ วรรคสอง)

การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นคู่กรณีได้ประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความขัดแย้งในการทำงานร่วมกัน จนเป็นเหตุให้ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของคู่กรณีดังกล่าว การใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองของผู้บังคับบัญชาในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความขัดแย้งย่อมมีพฤติการณ์สภาพร้ายแรงที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ผู้บังคับบัญชาที่เป็นคู่กรณีจึงมีอาจทำการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานในส่วนของผู้ใต้บังคับบัญชาดังกล่าวได้ และเมื่อไม่ปรากฏว่าภายหลังการประเมินผลการปฏิบัติงานได้เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นคู่กรณีได้ชี้แจง

^๘ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ให้ความเห็น หรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมิน ซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และไม่ได้มีการชี้แจงให้ทราบถึงเหตุผลที่ไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน อันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ดังนั้น คำสั่งที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ในส่วนของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนตำบล ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ครั้งที่ ๑ โดยนาย ส. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งผู้บริหาร (ระดับหัวหน้างานขึ้นไป) คะแนนเต็ม ๒๐๐ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้ ๑๑๙ คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๙.๕๐ ซึ่งถือว่ามีความต่ำกว่ามาตรฐานต้องปรับปรุงการทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วยกับผลการประเมินดังกล่าว ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการประเมินของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้มีประกาศผลการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทบทวนผลการประเมิน แต่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติให้ยืนตามคะแนนประเมินที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ทำการประเมิน และในระหว่างนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำ ครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนฯ ผู้ฟ้องคดีได้ทักท้วงผลการประเมินของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่ไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า คะแนนประเมินข้อใดได้คะแนนเท่าใด ควรปรับปรุงด้วยเหตุผลใดได้คะแนนต่ำเพราะเหตุใด แต่คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนฯ ยังคงมีมติยืนตามผลการประเมินดังกล่าว ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล (ครั้งที่ ๑) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีผู้ฟ้องคดีเพียงคนเดียวที่ไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง อันถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่พอใจที่จะร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ จึงไม่มีความเห็นตามคำอุทธรณ์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนขั้นเงินเดือน คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณากรณีดังกล่าวแล้วมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้ร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กำหนด และมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงในช่วงที่มีรอบการประเมินครั้งพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อเสนอ ก.อบต. จังหวัด ให้พิจารณาโอน (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งหน้าที่อื่น

และให้ดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี ๑๐ เรื่อง โดยให้เหตุผลว่าเพื่อลดความขัดแย้งในการทำงาน ทั้งภายในและภายนอกเพื่อไม่ให้มีผลกระทบในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจังหวัด ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดี กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกิดความขัดแย้งในการทำงานร่วมกันจนจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้ง นาย ส. ผู้ประเมิน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยความไว้วางใจ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมจะต้องประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีไปในทางที่สอดคล้องกับความเห็น ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับผลการประเมินด้านผลงาน ผู้ฟ้องคดี ได้ ๘๖ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๔๐ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๔๒ ส่วนด้านคุณลักษณะ การปฏิบัติงานได้ ๓๓ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๖๐ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๕๕ อยู่ในระดับต้องปรับปรุง เมื่อพิจารณาเหตุผลของนาย ส. ผู้ประเมินแล้ว เห็นว่า ผลการประเมินด้านคุณลักษณะการปฏิบัติงาน ตามองค์ประกอบย่อย ๘ ด้าน ส่วนใหญ่เป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดี ความไม่เหมาะสม ในคุณลักษณะของผู้ฟ้องคดีย่อมมีข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา เมื่อข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ขอให้นายอำเภอดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี ๑๐ เรื่อง ซึ่งผลการสอบสวนของคณะกรรมการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งแต่งตั้ง โดยคำสั่งของจังหวัด มีมติให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป ย่อมแสดงให้เห็นว่า ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีน้ำหนักให้รับฟังได้ และไม่มีการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีความเหมาะสมกับตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาผลการประเมินของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นด้วยกับการประเมินของนาย ส. ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่กรณี กับผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจพิจารณา ทางปกครองโดยไม่เป็นกลางได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอาจทำการประเมินประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๑๖^๙

^๙ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการ ในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา เหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการ พิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้ทำการประเมินผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง ให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนได้เข้าพบผู้ประเมินในทันทีที่ได้รับทราบผลการพิจารณา และได้มีการชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเหตุผลที่ไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๒๐๐ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาดำเนินการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก กับให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการ แต่ศาลปกครองมีอำนาจระบุไว้ในคำพิพากษาเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พิจารณาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ เฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลนับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๐-๑๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖๙ คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

๑.ล๑

๑.ล๑

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.ล๑

๑.ล๑

ดำเนินการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ และมีคำสั่งเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

๑๐.๕ คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ

➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานของรัฐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

(มาตรา ๑๘ (๒) และมาตรา ๒๓ วรรคสอง)

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบัน
อุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ (มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง)

๓. ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์
และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ (ข้อ ๖ (๑))

การออกกฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏเกี่ยวกับตำแหน่งของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากจะต้องไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ยังจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกด้วย เมื่อความในข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการพ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ออกโดยขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหากรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและอยู่ในระหว่างการสอบสวน ข้อบังคับดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ แต่สภามหาวิทยาลัยราชภัฏ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยังไม่มีมติแต่งตั้งเนื่องจากต้องวินิจฉัยว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาประวิงเวลาให้ล่าช้าเพื่อกีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำหน้าที่ดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการพ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกลงโทษทางวินัยหรือทางจรรยาบรรณ หรืออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกข้อบังคับดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล

มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ตามมาตรา ๑๘ (๒)^{๑๒} ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคสอง^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยการออกกฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในเรื่องดังกล่าว จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติข้างต้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาข้อ ๖ (๑) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖^{๑๔} ซึ่งกำหนดว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานสภาคณาจารย์และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นคณาจารย์ประจำหรือข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาในมหาวิทยาลัยและไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างลาศึกษาต่อ กรณีจึงเห็นว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับตำแหน่งของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ก็จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบัน

^{๑๒-๑๓} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๘ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

๑.ล๑

๑.ล๑

มาตรา ๒๓

๑.ล๑

๑.ล๑

องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาและกรรมการสภาตามวรรคหนึ่ง ตลอดจนการประชุมของสภาคณาจารย์และข้าราชการ และการเรียกประชุมคณาจารย์และข้าราชการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^{๑๔} ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖

ข้อ ๖ กำหนดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคณาจารย์ประจำ หรือข้าราชการ ที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาในมหาวิทยาลัยและไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างศึกษาต่อ

๑.ล๑

๑.ล๑

อุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ด้วย เมื่อมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๑๕} บัญญัติไว้ว่า ในระหว่างการสอบสวนจะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหากรณีที่ถูกล่าว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและอยู่ในระหว่างการสอบสวน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เพราะการสอบสวนทางวินัยกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เป็นเพียงขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยเท่านั้น โดยให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ถูกล่าว่าหรือไม่ อย่างไร โดยข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงยังมีใช้ผู้กระทำผิดวินัย แต่ความในข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ้นจากตำแหน่งเมื่ออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นการนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมาเป็นข้ออ้างให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งกระทบต่อสิทธิของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีจึงเห็นได้ว่า ข้อบังคับดังกล่าวมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่ได้ระบุว่า “สิทธิ” หมายความว่าเฉพาะสิทธิในการได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือสิทธิในการพิจารณาความดีความชอบเท่านั้น กรณีจึงไม่อาจแปลความไปในทางจำกัดสิทธิได้ ดังนั้น ความในข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย



^{๑๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๐ ในระหว่างการสอบสวน จะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน

๑๑ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

๑๑.๑ คดีปกครองเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

➢ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๔/๒๕๕๐)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

(มาตรา ๘๒ และมาตรา ๙๑)

๒. ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. ๒๕๓๗ (ข้อ ๒)

ข้าราชการย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งการในเรื่องของทางราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าเรื่องที่สั่งการดังกล่าวจะไม่ใช่ว่าหน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งก็ตาม การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาข้างต้นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ย่อมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หากการละเว้นหน้าที่ดังกล่าวกระทำไปเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ย่อมเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้นำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์ของสำนักงาน แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายส่วนตัวโดยไม่สามารถหาเงินมาใช้คืนได้ เลขาธิการสำนักงานดังกล่าว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการเงินโดยตรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง แต่เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๙๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๒^๒ ของข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเสนอให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด

^๒ ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๒ ข้าราชการพลเรือนพึงใช้วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาวิชาชีพกำหนดไว้ ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพนั้นด้วย

ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ แต่ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เป็นไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาทุจริตเงินค่าโทรศัพท์ และไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับสามี จึงต้องเดินทางไปส่งสามีที่ต่างจังหวัดและนำเงินค่าโทรศัพท์ไปใช้จ่ายเป็นค่าเดินทาง จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์ของสำนักงาน แม้การชำระค่าโทรศัพท์จะไม่ใชหน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากสำนักงานก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากเป็นการสั่งการในเรื่องของทางราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าโทรศัพท์ของสำนักงานไปใช้จ่ายเป็นค่าเหมารถของและไปส่งสามีที่ต่างจังหวัดซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยความผิดดังกล่าวคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดแนวทางการลงโทษตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ให้ไล่ออกจากราชการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากให้ลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เป็นไล่ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง

๑๑.๒ คดีปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

๑) แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่))

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา (ข้อ ๓)

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

๒. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหาร
งานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓

การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมในทางกฎหมาย หมายความว่า การนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับบรรลุผล แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเพื่อดำเนินการสอบสวนการกระทำผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระดับ ๑๑ โดยแต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ ต่อมา ในระหว่างการสอบสวน ประธานกรรมการสอบสวนฯ ได้เกษียณอายุราชการ จึงมีการแต่งตั้งปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ แทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า การใดมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้อง ข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ฉะนั้น เมื่อระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ การสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ระดับรองผู้ว่าการฯ หรือเทียบเท่า ขึ้นไป ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งอาจแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ ได้ แต่ไม่บังคับว่า ต้องแต่งตั้งประธานกรรมการฯ จากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ส่วนหลักเกณฑ์อย่างอื่น เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ มิได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ในทางกฎหมายหมายความว่า เป็นการนำหลักการ และรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับนั้นบรรลุผล แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการ ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น ในกรณีนี้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้อง นำหลักเกณฑ์ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ เท่าที่สามารถใช้ได้มาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะ ในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนฯ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่ง ดังนั้น เมื่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้แต่งตั้งกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ จากข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว การที่มีคำสั่งแต่งตั้ง ให้ปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นข้าราชการทหารเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ จึงเป็นการออกคำสั่ง

ที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ข้างต้น ประกอบกับข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ^๔ แม้ต่อมาจะมีคำสั่งแต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ แทนก็ตาม แต่ก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งเดิมโดยแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องจากประธานกรรมการสอบสวนฯ คนก่อนที่เกษียณอายุราชการ มิใช่เป็นการแต่งตั้งแทนตั้งแต่แรก อันเนื่องจากประธานกรรมการสอบสวนฯ เดิมขาดคุณสมบัติที่มีข้าราชการฝ่ายพลเรือน คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

๒) แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๑)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๕)
 ๒. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๖๐ วรรคสอง)
 ๓. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๓)

กรณีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้การดำเนินกระบวนการทางวินัยโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เช่น การมีมติและมีคำสั่งลงโทษผู้ที่ถูกสอบสวน เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอดีตปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะ

^๔ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๓ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีกสองคนโดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ในกรณีจำเป็นจะให้มิผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้ และให้นำข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๒๐ และข้อ ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งระดับต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ

ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยกรณีดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ควบคุมการก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางระบายน้ำ เป็นเหตุให้การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนและสัญญาจ้าง อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้าง ซึ่งต่อมาคณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยนายอำเภอในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้รายงานผลการสอบสวนไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการแล้วส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามมติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงที่นายอำเภอแต่งตั้งไม่โปร่งใสและบิดเบือนข้อเท็จจริง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นต้นไป การออกคำสั่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่ได้กระทำภายหลังวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ตามมาตรา ๑๕^{๕-๖} ประกอบกับมาตรา ๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล

^{๕-๖} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น เป็นผู้ใช้อำนาจแทน

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓^๗ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เนื่องจากการใช้อำนาจของนายอำเภอที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับอำนาจของประธาน

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

มาตรา ๒๕ องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

(๒) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนแปดคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ข) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ค) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้ความหมายในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

^๗ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๙ การบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุมัติของ อ.ก.ท. จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และเมื่อได้สั่งบรรจุและแต่งตั้งแล้วให้รายงาน ก.ท.

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ไม่ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๑๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแม้ว่าตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ จะบัญญัติให้นายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ไม่ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ก็ตาม แต่เนื่องจากไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าได้มีการแจ้งให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ซึ่งในกรณีนี้คือนายกององค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีแล้วได้รับการปฏิเสธหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ แม้ว่านายกององค์การบริหารส่วนตำบลจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำความผิดกับผู้ฟ้องคดีซึ่งอาจทำให้ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังสามารถแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนายกององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้ตามความในมาตรา ๖๐ วรรคสอง^๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กรณีจึงไม่เข้าข่ายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่แต่งตั้งโดยผู้ไม่มีอำนาจ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งย่อมส่งผลให้การดำเนินการกระบวนการทางวินัยโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ มาพิจารณาและมีมติลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าวนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี



^๘ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๐ ให้ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้ประธานกรรมการบริหารเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธานกรรมการบริหารในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

➢ กรณีการพิจารณาจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนที่ทางราชการจะจัดที่พักให้

๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑/๒๕๕๔

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

๓. พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

(มาตรา ๑๖)

๔. พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

(มาตรา ๑๗)

พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับการอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านโดยวิธีการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระ เมื่อถูกย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการยังคงสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ ดังนั้น แม้ว่าทางราชการจะได้จัดที่พักให้ในภายหลัง สิทธิของข้าราชการที่จะได้รับค่าเช่าบ้านตามที่เคยมีสิทธิอยู่เดิมก็ยังคงมีอยู่ต่อไป การงดจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพราะเหตุที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ในภายหลัง จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการผู้นั้น

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูซึ่งมีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้ตามกฎหมาย ได้ขออนุมัติเปลี่ยนการเบิกเงินค่าเช่าบ้านเป็นค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับธนาคาร โดยได้รับอนุมัติตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ เป็นต้นมา ต่อมา โรงเรียนต้นสังกัดมีบ้านพักข้าราชการว่างอยู่โรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีหนังสือหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงหารือกรณีดังกล่าวไปยังกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แล้วมีคำวินิจฉัยตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้งดจ่ายค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับธนาคารแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้คำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าเช่าบ้านในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่เดือนพฤษภาคม

๒๕๔๕ จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๒๘,๖๐๐ บาท และชำระ
เงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่เดือนเมษายน ๒๕๔๖ ถึงงวด
เดือนกรกฎาคม ๒๕๔๗ แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เหตุแห่งความเดือดร้อน
ของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดมิได้อนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านตามที่คุณฟ้องคดี
มีคำขอ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกา
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่ก่อนที่ทางราชการจะจัดที่พักให้ การที่
ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าพักอาศัยในที่พักที่ทางราชการจัดให้ และผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดถือเป็นเหตุ
ไม่พิจารณาคำขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของทางราชการ เพราะทางราชการ
ต้องการที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการ
เป็นเหตุ และเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ดำเนินการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อผ่อนชำระเงินกู้
ราคาบ้านที่ต้องชำระไปแล้วและได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจโดยชอบแล้ว กลับมางดการจ่ายเงิน
ค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดีเพราะเหตุที่ทางราชการได้จัดที่พักราชการให้ในภายหลัง จึงเป็นการทำให้
ข้าราชการต้องเดือดร้อนเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่เป็นไปตามความประสงค์ของทางราชการ ยิ่งไปกว่านั้น
จะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเจตนารมณ์
ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับ
การอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยวิธีการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระ
เมื่อถูกย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ยังคงสามารถนำหลักฐาน
การชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ สิทธิของผู้ฟ้องคดี
ในการที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการยังคงมีอยู่ต่อไป ถึงแม้ทางราชการจะได้จัดที่พักของทางราชการ
ให้ในภายหลังก็ตาม ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดไม่พิจารณาอนุมัติจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน

^๑ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกา ได้เช่าซื้อบ้าน
หรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย
และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าว
มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้
ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน
อยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจ
หรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญา
เงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใด
ในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธิ
นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่เคยใช้สิทธิมาแล้ว

หมายเหตุ : ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกา
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยยังคงเนื้อหาสาระของกฎหมายมาตรา ๑๖ ที่ศาลนำมาวินิจฉัยประกอบ
ข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้ไว้ในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

เพื่อผ่อนชำระเงินกู้ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่สิทธิ กล่าวคือ ไม่ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท นับแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ จนถึงวันฟ้องคดี และไม่ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องคดีจนถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดสัญญากู้เงินเพื่อชำระราคาบ้าน การกระทำดังกล่าวของผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดได้กระทำตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พิกษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท นับแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ จนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๔๖ เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๒๘,๖๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้จ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการในอัตราเดือนละ ๒,๖๐๐ บาท นับแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๖ เรื่อยไปจนถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗/๒๕๖๐

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗
(มาตรา ๗ และมาตรา ๑๖)

เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามกฎหมาย การที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิดังกล่าวเช่าอยู่อาศัยในที่พักที่ได้จัดไว้ และมีคำสั่งให้งดเบิกค่าเช่าซื้อที่อยู่อาศัย ย่อมเป็นการสร้างภาระและสร้างความเดือดร้อนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจนเกินสมควร และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดสรรที่พักให้แก่ข้าราชการผู้ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ การที่เจ้าหน้าที่ที่ขอใช้สิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้านพิพาทได้ปฏิเสธที่จะเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการที่จัดให้อยู่อาศัย

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^๓ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

จึงไม่มีผลให้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน มาเบิกค่าเช่าบ้านชำระรายการสิ้นสุดลง ดังนั้น คำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่เข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการ และที่ให้งดเบิกค่าเช่าซื้อบ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกตำแหน่งอาจารย์ ๑ ระดับ ๓ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา ต่อมา ได้รับคำสั่งให้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๔ สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เดิม) ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๗ โดยไม่สามารถจัดหาที่พักอาศัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเช่าบ้านเพื่อยู่อาศัยและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๓๗ จากนั้นเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้เงินจากธนาคารเพื่อซื้อบ้าน และได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานการชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านชำระรายการได้ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ต่อมา ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ได้จัดสรรไว้ และขอให้งดเบิกค่าเช่าซื้อบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทบทวนการจัดให้เข้าพักอาศัยในที่พักราชการที่ว่างและยกเลิกคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ว่า ให้ดำเนินการตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ไปพลางก่อน และทำหนังสือหารือต่อกระทรวงการคลัง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขออนุมัติเบิกเงินค่าเช่าบ้านชำระรายการตามสิทธิ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งการในหนังสือดังกล่าวว่า ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๕ และแจ้งว่าได้ทำหนังสือหารือเรื่องดังกล่าวต่อกระทรวงการคลังแล้ว ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักของทางราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าซื้อบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกตำแหน่งอาจารย์ ๑ ระดับ ๓ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ได้รับคำสั่งให้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๔ สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา เดิม) โดยไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้ และผู้ฟ้องคดีไม่มีเคหสถานของตนเองในท้องที่ดังกล่าว จึงเช่าเพื่อยู่อาศัยในระหว่างปฏิบัติราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านชำระรายการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านชำระรายการ พ.ศ. ๒๕๒๗^๔ ตั้งแต่วេลาดังกล่าว จากนั้นเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

^๔ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านชำระรายการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๗ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านชำระรายการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านชำระรายการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

- (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว
- (๒) มีสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พ้ออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่
- (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่
- (๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง
- (๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

(๒) มีสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำ
หมู่

(๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง

(๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

๕ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน
เพียงอย่างเดียวในท้องถิ่นนั้น

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่ง
 ฝั่งที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธิ
 ในการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว

หมายเหตุ : ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยยังคงเนื้อหาสาระของกฎหมายมาตรา ๑๖ ที่ศาลนำมาวินิจฉัยประกอบข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้ไว้ในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

ความประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดสรรที่พักให้แก่ข้าราชการผู้ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดให้อยู่อาศัยจึงไม่มีผลให้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เป็นต้นไป และที่ให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าซื้อบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ทั้งนี้ นับแต่วันที่มิค่าพิพากษาถึงที่สุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน



๑๓ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคตปครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๑๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

➢ กรณีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๑-๖๒๒/๒๕๕๖

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๐)

๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓๐)

๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๘ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๘)

ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น จะต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การที่หน่วยงานของรัฐนำข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัยมาออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นคณะทำงานเพื่อดำเนินการทบทวนเอกสารประกวดราคา รายละเอียดจำเพาะทางเทคนิคและแบบก่อสร้างเรือเพื่อประกวดราคาจัดหาเรือชุดฟองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของอธิบดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิด รวมทั้งเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่ให้ยกอุทธรณ์ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีได้มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทำการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ จึงมิใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๔ มีความเห็นแตกต่างกัน อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดสองปี

นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๘^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้เงินจากการกระทำละเมิด ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ รวม ๑๒ ฉบับ จึงเป็นการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่หน่วยงานของรัฐระดับกรมแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ภายในกำหนด ๒ ปี นับแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดยังมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งหก การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัย หาใช่ความรับผิดทางละเมิดและมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งหกในฐานะผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

^๑ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^{๒-๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งสำนวนรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็หาได้มีการแจ้งความเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งหกตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้ง การดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และการมีหนังสือขอคำชี้แจงและเอกสารเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงและหลักฐานเพิ่มเติม โดยขอให้สอบผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๕ ว่าเหตุใดและโดยอาศัยอำนาจใดจึงได้เสนอความเห็นให้ตัดข้อความในส่วนของเงื่อนไขของสัญญาข้อ ๑๓.๒.๓ ออกทั้งหมด และยังเสนอให้จ่ายเงินล่วงหน้าร้อยละ ๑๕ ของราคาตามสัญญาให้แก่บริษัทผู้รับจ้าง โดยไม่เสนอให้ส่งร่างสัญญาไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการแจ้งหรือให้อาสาผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเสนอให้ตัดข้อความดังกล่าวออก ซึ่งการไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกทราบถึงสถานะของตนในเรื่องดังกล่าว นั้น ย่อมมีผลทำให้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีทั้งหกอยู่ในฐานะของพยานบุคคล และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิหรือให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตนเองตามสิทธิที่มาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕^๕

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

^๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้อาสาดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้อาสาตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

^๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้อาสาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณาโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ และหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีทั้งหกตามหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ โดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งหก รวมไปถึงไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งหกชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และจากนั้นจึงได้มีหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ตัดเงื่อนไขการคำนวณการจ่ายเงินของธนาคารออกจากเอกสารประกวดราคาโดยไม่ส่งไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ รวม ๑๒ ฉบับ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ และหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ดังกล่าว ยกฟ้องคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และที่ ๕ และคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง)

การที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน กรณีเป็นไปตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่สามารถแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงแล้วโดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

แม้ภายหลังหน่วยงานของรัฐจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวอีก แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกับผู้ฟ้องคดี กรณีผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยตามสัญญาจ้าง ทั้งที่ผู้รับจ้างยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง กรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีความเห็นและส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา ต่อมา หน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่สามารถแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงแล้ว โดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น แม้ภายหลังหน่วยงานของรัฐจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวอีก กรณีก็ไม่อาจแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติ

^๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้ นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

➢ กรณีออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๖/๒๕๕๖

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒)
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕๗)
๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๗)

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อนวันที่ผู้แต่งตั้งจะได้ดำเนินการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณา และแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดก่อนที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังนั้น ไม่อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้

ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการสืบสวนสอบสวน ได้ถูกผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีผู้ฟ้องคดีร่วมกับพันตำรวจเอก ข. ลงนามอนุมัติในเช็คสั่งจ่ายเงินประกันตัวผู้ต้องหาจำนวน ๕ ฉบับ เป็นเงินจำนวน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นเช็คที่ตาบตำรวจหญิง น. พุจริตจัดทำและระบุชื่อสั่งจ่ายเงินคืนเข้ากับเช็คที่ได้มีการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ทำสัญญาประกันตัวผู้ต้องหาไปแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนก่อนลงลายมือชื่อสั่งจ่ายในเช็ค และให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๖๙,๙๙๙.๙๘ บาท ต่อมา ประธานกรรมการ

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกรณีนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระ หลังจากนั้น กรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับดาบตำรวจหญิง น. และพันตำรวจเอก ช. รวมเป็นเงิน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้มีคำสั่งยึดที่ดินของผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ แต่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งให้ยึดที่ดินของผู้ฟ้องคดี กับให้เพิกถอนคำวินิจฉัยที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นับตั้งแต่ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงอธิบดีกรมบัญชีกลาง เพื่อส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณา จนกระทั่งกรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ เมื่อเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาลจึงต้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ วันที่ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ และจะต้องออกคำสั่งดังกล่าวหลังจากได้รับทราบผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดจากกระทรวงการคลังแล้วตามมาตรา ๑๒^{๗-๘} ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน ๖๙,๙๙๙.๙๘ บาท

^{๗-๘} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

มาชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการแจ้งการสั่งการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ดำเนินการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางพิจารณา และเป็นการแจ้งผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลัง กรณีจึงไม่อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๗^๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนหนังสือเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นครั้งสุดท้ายลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางมาชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น หนังสือดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระหนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและข้อกฎหมายที่อ้างอิง จึงไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ กรณีจึงไม่อาจถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดียอมรับผิดและยอมรับสภาพหนี้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่อาจมีผลทางกฎหมายเสมือนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอาศัยเป็นฐานแห่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติ

^๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณี que เห็นสมควรจะให้ผู้ใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

^{๑๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ยังมีได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ ในสังกัดกระทำการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกระทำการยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๘๕๗๐ ของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งที่ ๑๒๑/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และคำสั่งที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ เรื่อง ให้อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทำการยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๘๕๗๐ ของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งที่ ๑๒๑/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ และคำสั่งที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ เรื่อง ให้อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐

๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๗)

การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมาย กฎ และระเบียบกำหนดไว้ การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่ยังมิได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและกระทรวงการคลังก็ยังมิได้แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบ จึงเป็นกระบวนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และสิบเอก ส. เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ไปตรวจสอบที่ดิน ณ สถานที่ที่ดินตั้งอยู่ โดยมีเจ้าของที่ดินทั้งสามรายเป็นผู้นำชี้แนวเขตและได้ทำการรังวัดที่ดินตามหลักวิชาช่าง แต่ไม่ได้นำเจ้าพนักงานที่ดินไปทำการรังวัดสอบเขตที่ดินที่จะซื้อ ต่อมา เมื่อมีการรังวัดโดยเจ้าพนักงานที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ปรากฏว่าเนื้อที่ดินขาดจากจำนวนที่ซื้อขาย ๗ ไร่ ๑๘ ตารางวา ทำให้นายกเทศมนตรีต้องชำระเงินค่าที่ดินที่ขาดเป็นจำนวนเงินตามสัญญาซื้อขาย ๑๐๙,๕๔๐.๕๐ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกไปตรวจที่ดินแล้วทำการรังวัดเองโดยไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินไปทำการรังวัด แต่รับรองว่าที่ดินมีปริมาณจำนวนเนื้อที่ดินไม่ถูกต้องตรงตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย นายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตรวจรับที่ดินที่ทำการซื้อโดยไม่ถูกต้องเพื่อหาผู้รับผิดชอบและได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจพิจารณาแล้วแจ้งผลการพิจารณาให้นายกเทศมนตรีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุไม่ได้ตรวจรับพัสดุให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม นายกเทศมนตรีจึงออกคำสั่งลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าเสียหายคนละ ๒๑,๙๐๘.๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้นายกเทศมนตรีได้รับรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่นายกเทศมนตรีเมืองแต่งตั้ง ที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุอื่นรวมแปดคนจะต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่นายกเทศมนตรีจำนวน ๑๐๙,๕๔๒.๕๐ บาท และการกระทำละเมิดเกิดก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ และต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม โดยนายกเทศมนตรีได้เห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง จึงถือว่านายกเทศมนตรีได้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ซึ่งนายกเทศมนตรีจะต้องส่งสำนวนคดีเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ แต่ไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในกำหนดเวลา แต่ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุอื่นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๑๐๙,๕๔๒.๕๐ บาท โดยขณะออกคำสั่งให้ชดใช้เงินนายกเทศมนตรียังไม่ได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและกระทรวงการคลังก็ยังมีได้แจ้งผลการพิจารณาให้นายกเทศมนตรีทราบ กระบวนการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและกรรมการอื่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดคำสั่งให้ชดใช้เงินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗^{๑๑}
วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า

๑๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนจากการกระทำละเมิด

๑) อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๒)

การกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดทางละเมิด
ที่เป็นหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการที่หน่วยงาน
ของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว นั้น มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจาก
การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทาง
วิธีสบัญญัติที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้น

^{๑๑} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบ
ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่
เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณี
ที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการศึกษาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับ
การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่
ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลัง
ไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้
ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลัง
พิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบ
ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗๑,๕๑๗ บาท ร่วมกับนางสาว อ. นาย ศ. และนาง อ. ผู้ได้บังคับบัญชา กรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษี เป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๘ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงินปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษี เป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อ และเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดทางละเมิดซึ่งเป็นสารบัญญัติจึงต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น เห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน พิพากษายืน ยกฟ้อง

๒) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๑/๒๕๕๖)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐)
 ๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒)
 ๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕๗)

หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่แล้วก็ตาม รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ข้างต้นตามนัยมาตรา ๕๗^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เทศบาลฟ้องเจ้าหน้าที่ของเทศบาลซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้ว เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดเมื่อครั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ โดยได้ร่วมกับกรรมการอื่นดำเนินการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการตรวจรับที่ดิน ซึ่งเทศบาลจัดซื้อสำหรับใช้เป็นที่ตั้งขยะ เป็นเหตุให้ผู้ขายที่ดินได้รับเงินค่าที่ดินทั้งที่ยังไม่ได้มีการรังวัดที่ดินให้ถูกต้อง โดยต่อมาหลังจากการรังวัดสอบเขตที่ดินปรากฏว่าเนื้อที่ดินขาดหายไปจากที่ปรากฏในโฉนด ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปก่อนที่เทศบาลจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวพ้นจากความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเทศบาลซึ่งเป็นผู้เสียหายยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นว่าในขณะที่หน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ หรือขณะที่มีคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งใด หรืออยู่ในสถานะใด โดยไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนด้วยการมีคำสั่งให้ชำระเงินดังกล่าวหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องข้างต้น จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่เทศบาลออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เทศบาลก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และด้วยเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้นทำให้การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของเทศบาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่ง

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ตามมาตรา ๗๒^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงมีผลทำให้เทศบาลไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๓) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งต้องร่วมกันออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))
๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๒๐)

^{๑๓-๑๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕๒ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เมื่อระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๒๐ ของระเบียบเดียวกัน มิใช่ลงนามโดยนายกององค์การบริหารส่วนตำบลแต่เพียงผู้เดียว

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีخذไ้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวปลอมแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ โดยมีขอบ และมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณปี ๒๕๔๖ ถึงปี ๒๕๔๗ ไม่ถูกต้อง เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอีกตำแหน่งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้กระทำละเมิด แต่มีการปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในฎีกาเบิกจ่ายเงินต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการปลอมแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เพราะผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำและเก็บรักษาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลเพียงผู้เดียว ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบข้อมูลเรื่องแผนงานและโครงการต่าง ๆ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่ออนุมัติโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ประจำอำเภอ แต่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้ประสานงานประจำตำบล ซึ่งจะต้องออกปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกับส่วนราชการในระดับตำบลทุกสัปดาห์ จึงไม่ได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุกวัน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้วให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ไม่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามมติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลปลอมแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ และใช้จ่ายเงิน

งบประมาณปี ๒๕๔๗ โดยมีขอบ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามกฎหมายกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวโดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามในคำสั่งดังกล่าว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เมื่อระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งตามข้อ ๑๐^{๑๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๒๐ ของระเบียบเดียวกัน เมื่อคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว รวมทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า ภายหลังจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้รายงานและเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องรับผิดชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยสั่งการและเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลังซึ่งมิได้เป็นไปตามข้อ ๒๐^{๑๖} ของระเบียบเดียวกัน อีกทั้งภายหลังจากที่กระทรวงการคลังมีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยมีได้ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงมิได้เป็นไปตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งองค์การบริหาร

^{๑๕-๑๖} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๐ ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณีมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ ๒๐ ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ แล้ว ถ้าผลในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ ๑๘ แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

ส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คำวินิจฉัยนี้ ให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

๔) กรณีไม่ใช้การกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๗

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๒)
๒. ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (มาตรา ๙๒)

การนำหลักฐานการชำระหนี้เงินกู้มาใช้ประกอบเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้าน เป็นแต่เพียงการที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกเอาสิทธิประโยชน์ที่เข้าใจว่าตนเองพึงมีพึงได้จากหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดเท่านั้น มิใช่การกระทำในหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติ ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ได้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าวได้

ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านโดยใช้สัญญากู้เงินของนาย ค. สามีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ทำสัญญากู้เงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมการปกครอง จำกัด โดยสัญญากู้เงินฉบับดังกล่าวระบุว่า เพื่อซื้อบ้านพร้อมที่ดิน เป็นหลักฐานในการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีและนาย ค. ได้ร่วมกันนำที่ดินโฉนดที่ดินพร้อมบ้านเดี่ยว ๒ ชั้น จดทะเบียนจำนองเป็นประกันเงินกู้ต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมการปกครอง จำกัด ตามเงื่อนไขที่สหกรณ์ฯ กำหนด หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ของนาย ค. ไปขออนุมัติต่อนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิ และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้พิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ ต่อมา จังหวัดได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลเรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๘ บาท โดยระบุว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ของสามีที่กู้เงินเพียงคนเดียวโดยผู้ฟ้องคดีมิได้ร่วมเป็นคู่สัญญากู้เงินจากสหกรณ์ฯ มาประกอบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการค่าเช่าบ้าน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๕ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการชำระหนี้เงินกู้ของนาย ค. คู่สมรส ที่กู้เงินเพียงคนเดียวโดยผู้ฟ้องคดีมิได้ร่วมเป็นคู่สัญญากู้เงินด้วย มาใช้ประกอบเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้านจากเทศบาล เป็นแต่เพียงการที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเอาสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าตนเองพึงมีพึงได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอยู่ในสังกัดเท่านั้น มิใช่การกระทำในหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติ ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลก็ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในการปฏิบัติหน้าที่ได้เลย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๕ บาท ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ โดยปัญหาว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ปัญหานี้จะมีได้มีการยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจตามข้อ ๙๒^{๑๘} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่จะยกขึ้นมาวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเป็นเงินจำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๕ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

^{๑๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^{๑๘} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๙๒ ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปได้

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๐/๒๕๖๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง :-

กรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการค่าจ้างเหมาจ้างย้อนยุคในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์ประจำปี เป็นการเบิกจ่ายงบประมาณตามโครงการและกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของเทศบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการจัดกิจกรรมร่วมนย้อนยุคถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและบำรุงศิลปะ จารีตประเพณีท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เพื่อสืบสานประเพณีสงกรานต์ เป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เป็นการส่งเสริมศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมกิจกรรมร่วมนย้อนยุคเป็นมหกรรมที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโอกาสประเพณีขึ้นปีใหม่ไทย ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ การที่เจ้าหน้าที่ได้ตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายจ้างเหมาจ้างย้อนยุคพร้อมศิลปินนักร้องมาแสดงในโครงการงานประเพณีสงกรานต์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงินรายการดังกล่าว จึงมิได้ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายแต่อย่างใด

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการกองคลัง สังกัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ถูกตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามมติของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดแจ้งผลการตรวจสอบงบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ โดยมีข้อเสนอแนะให้ผู้รับผิดชอบนำเงินที่เบิกจ่ายไม่ถูกต้องส่งคืนคลังเทศบาล สำหรับโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๗๓๑,๐๐๐ บาท เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ จึงสรุปสำนวนการสอบสวน โดยเห็นว่าการจ้างเหมาจ้างย้อนยุคพร้อมศิลปินนักร้องมาร่วมโครงการงานประเพณีสงกรานต์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เป็นกิจกรรมที่ไม่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นผลให้ไม่ประหยัดงบประมาณและประชาชนไม่ได้ประโยชน์ ต่อมา นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาอุทธรณ์โดยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี และเห็นว่าการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นไปตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้คำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการค่าจ้างเหมาจ้างย้อนยุคในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ครั้งนี้ เป็นการเบิกจ่ายตามโครงการและกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของเทศบาลตำบลที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว โดยการจัดกิจกรรมร่วมนย้อนยุคถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และเมื่อการจัดกิจกรรมในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์เป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เป็นการส่งเสริมศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรม ประกอบกับกิจกรรมร่วมนุรักษ์เป็นมหรสพที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโอกาสประเพณีขึ้นปีใหม่ไทยซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ และเมื่อพิจารณาถึงฐานะทางการคลังของเทศบาลตำบลหลังจากเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมดังกล่าวไปแล้ว งบประมาณช่วงครึ่งปีหลังยังคงเหลือจำนวน ๒,๑๙๓,๕๐๐ บาท การเบิกจ่ายจ่างเหมารวมนุรักษ์ดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณที่ตั้งไว้เท่าที่จำเป็นและประหยัดโดยคำนึงถึงฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อีกทั้ง สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดฯ ก็ได้อ้างอิงถึงราคากลางหรือราคาอ้างอิงที่จะสามารถเทียบเคียงให้เห็นได้ว่าราคาจ่างเหมารวมนุรักษ์ในโครงการนี้เป็นราคาที่สูงเกินกว่าราคากลางอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายจ่างเหมารวมนุรักษ์พร้อมศิลปินนักร้อง มาแสดงในโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงินรายการดังกล่าวจึงมิได้ทำให้เทศบาลตำบลได้รับความเสียหายแต่อย่างใด คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตำบล จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ.๒๐๗/๒๕๖๓

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)
๒. ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด
อุดรดิตถ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการ
สอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจาก
ราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่
๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ (ข้อ ๖)

เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ปฏิบัติหน้าที่อนุมัติจัดซื้อผ้าห่มเพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ได้บังคับบัญชาชอบที่จะทำการโต้แย้งคัดค้านไว้ก่อนมีการออกคำสั่งดังกล่าว และถือเป็นการโต้แย้งคัดค้านแทนผู้ได้บังคับบัญชาคนอื่นที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วยถ้าผู้บังคับบัญชายินยอมตามคำสั่งเดิมซึ่งผู้อยู่ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าวขึ้น ย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ได้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง สังกัดเทศบาลแห่งหนึ่ง สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดได้ตรวจสอบการเงินของเทศบาล กรณีจัดซื้อผ้าห่มเพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาวในเขตเทศบาล โดยวิธีพิเศษ รวม ๒ ครั้ง เป็นค่าซื้อผ้าห่มรวมจำนวน ๑๓,๕๐๐ ผืน เป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๑๙๓,๐๐๐ บาท โดยไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานจำนวนผู้ประสบภัยหนาวที่ได้รับความเดือดร้อนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ แต่เป็นการจัดซื้อเพื่อแจกจ่ายทุกครัวเรือน

จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. ๘๐๘.๓/ว ๔๓๔๘ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ หลังจากนั้น นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อรายงานความเสียหายและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว ให้นาย พ. รองนายกเทศมนตรี รับผิดชอบในความเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายเป็นเงิน ๑,๕๔๔,๗๖๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ ให้นาย พ. ขดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล เป็นเงินจำนวน ๑,๕๔๔,๗๖๖ บาท และรายงานกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ และหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ กำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบและเพิ่มเติมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องรับผิดชอบใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลังได้เข้าร่วมในการประชุมผู้บริหารของเทศบาลเพื่อพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ และลงชื่อผ่านเรื่องเพื่อขออนุมัติจัดซื้อผ้าห่มต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีได้หักทวงว่ากรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยระเบียบ พุทธการณถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในอัตราร้อยละ ๕ ของค่าเสียหายจำนวน ๑,๕๔๔,๗๖๖ บาท เป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๘๓.๓๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลเป็นเงินจำนวน ๓๓,๒๓๘.๓๐ บาท และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นาย พ. รองนายกเทศมนตรี รักษาการแทนนายกเทศมนตรี เป็นประธานในที่ประชุมพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลรวมถึงเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล และมีหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการของเทศบาล แจ้งให้ที่ประชุมทราบแล้วว่าคณะผู้บริหารเทศบาลมีนโยบายที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยหนาวด้วยการแจกผ้าห่ม โดยนาย ก. รองนายกเทศมนตรี มิได้โต้แย้งคัดค้านว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่นโยบายของคณะผู้บริหารเทศบาล และยังให้การสนับสนุนที่จะแจกจ่ายผ้าห่มแก่ประชาชนทุกครัวเรือน แม้ว่านาง พ. รองปลัดเทศบาล รักษาการผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม ได้รายงานผลการสำรวจรายชื่อผู้ประสบภัยหนาวที่สมควรได้รับความช่วยเหลือจำนวน ๒,๖๐๐ คน และเสนอขออนุมัติจัดซื้อผ้าห่ม ๒,๖๐๐ ผืน รวมทั้งนาย ส. ปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาล จะแจ้งแนวทางการให้ความช่วยเหลือกรณีดังกล่าวว่าจะต้องเป็นไปตาม

หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ กล่าวคือ ควรจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เท่านั้น ไม่สามารถแจกจ่ายให้แก่ทุกคนได้ทั้งหมด เป็นเรื่องการสังคมสงเคราะห์ควรจะแจกจ่ายให้แก่ผู้ด้อยโอกาสจริง ๆ อันชี้ให้เห็นว่า นาย พ. และ นาย ก. ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารเทศบาลได้รับทราบหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือตามความในข้อ ๒ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๘๐๘.๓/ว ๔๓๔๘ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ และถือว่าการที่ นาย ส. ปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลได้ทำการโต้แย้งคัดค้านกรณีที่คณะผู้บริหารมีนโยบายที่จะแจกผ้าห่มให้แก่ประชาชนทุกครัวเรือนว่าเป็นการไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เป็นการหักท้วงแทนผู้ฟ้องคดีและพนักงานเทศบาลผู้ได้บังคับบัญชาของนาย ส. แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีจะหักท้วงอีกย่อมไม่เกิดผลกับกรณีนี้ เนื่องจากในที่ประชุมมีการเสนอความคิดเห็นออกเป็นสองฝ่ายแล้ว ได้แก่ ฝ่ายของนาย ก. ซึ่งอยู่ในคณะผู้บริหารที่เสนอให้จัดซื้อผ้าห่มแจกจ่ายแก่ทุกครัวเรือน และฝ่ายของนาย ส. ปลัดเทศบาลซึ่งรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำที่เสนอให้แจกจ่ายแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เท่านั้น การที่นาย พ. รองนายกเทศมนตรี ประธานที่ประชุมและในฐานะรักษาราชการแทนนายกเทศมนตรี รับทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวตามที่นาย ส. หักท้วง ถือว่าเป็นการเพียงพอและบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๖^{๑๙} ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ ที่กำหนดไว้ในกรณีที่พนักงานเทศบาลเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือไม่เป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการให้เสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น ถ้าผู้บังคับบัญชียินยอมตามคำสั่งเดิมผู้อยู่ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม การที่นาย พ. สั่งในที่ประชุมว่า ตนในฐานะคณะผู้บริหารขอให้ดำเนินการแจกจ่ายผ้าห่มแก่ทุกครัวเรือน จึงให้จัดซื้อผ้าห่มทั้งหมด ๑๓,๕๐๐ ผืน ราคาผืนละไม่เกิน ๑๖๐ บาท จึงเป็นการสั่งราชการในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีลงชื่อผ่านความเห็นชอบให้ดำเนินการจัดซื้อผ้าห่มตามโครงการที่นาย พ. สั่งราชการจำนวน ๒ ครั้ง เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งโดยทราบข้อมูลครบถ้วนแล้ว ไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะเป็นการกระทำความผิดต่อเทศบาลตามนัยมาตรา ๔๒๐^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๑๙} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔

ข้อ ๖ พนักงานเทศบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

^{๒๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ตามคำสั่งวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๓๘.๓๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

๕) กรณีการกระทำละเมิดที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐)

การที่ผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของการขับรถในขณะที่ฝนตกและถนนลื่น แต่ความระมัดระวังเช่นนั้นยังไม่เพียงพอที่จะหลีกเลี่ยงหรือป้องกันภัยที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับพฤติการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นเป็นพิเศษในการหลีกเลี่ยงอันตรายที่เกิดจากมันสำปะหลังได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความเสี่ยงแล้วผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอาชีพขับรถโดยไม่ห้ามล้อรถยนต์ทันที เนื่องจากอาจทำให้รถหมุนและพลิกคว่ำได้ จึงถือเป็นการใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอาชีพขับรถแล้ว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความเร็วสูงความเสียหายน่าจะรุนแรงมากกว่าที่เป็น จึงน่าจะเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ แต่ไม่ร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำของกระทรวงสาธารณสุข ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์โรงพยาบาลแห่งหนึ่ง ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์ตู้ของโรงพยาบาลนำผู้ป่วยไปส่งรักษาต่อที่โรงพยาบาล โดยทำการตรวจสอบสภาพล้อรถพยาบาล มีดอกยาง ลม และที่ปิดน้ำฝนอยู่ในสภาพใช้การได้ก่อนนำส่งผู้ป่วย และมีพยาบาลวิชาชีพพร้อมเดินทางจำนวน ๒ คน เมื่อนำส่งผู้ป่วยรักษาต่อเรียบร้อยแล้ว ขณะผู้ฟ้องคดีได้ขับรถพยาบาลกลับโรงพยาบาลไปตามเส้นทางเดิม เมื่อขับรถพยาบาลห่างจากตัวอำเภอเมืองประมาณ ๗ กิโลเมตร ฝนเริ่มตกหนักและเบาพรา ๆ สลับกัน ผู้ฟ้องคดีได้ขับรถพยาบาลมาด้วยความเร็วประมาณ ๕๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่เมื่อขับต่อไปอีกประมาณ ๒๐๐ เมตร ทางข้างหน้าห่างประมาณ ๑๐๐ เมตรเศษ มีชาวบ้าน ๒-๓ คน กำลังเก็บสิ่งของอยู่ข้างทาง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำการเปลี่ยนเกียร์เพื่อลดความเร็วของรถลงอีก แต่ปรากฏว่ารถพยาบาลเกิดการลื่นไถลออกไปนอกไหล่ถนนด้านซ้ายโดยผู้ฟ้องคดีมิได้แตะเบรกเพราะเกรงว่าจะทำให้รถยนต์เกิดการหมุนและพลิกคว่ำ จึงได้พยายามบังคับพวงมาลัยเพื่อให้รถพยาบาลวิ่งกลับไปในพื้นถนนเหมือนเดิม แต่ได้ลื่นไถลตกลงไปที่คูระบายน้ำข้างทางด้านซ้ายของถนน ห่างจากไหล่ถนน ๑ เมตรเศษ คูน้ำลึกลาดชัน กว้าง ๒ เมตรเศษ ลึกประมาณ ๕ เมตร เป็นเหตุให้หน้ารถพยาบาลตกลงไปชนกับตลิ่งคันคลองด้านฝั่งตรงกันข้าม ทำให้บริเวณหน้ารถพยาบาลได้รับความเสียหาย แต่ภายในห้องพยาบาลตลอดจนอุปกรณ์ทางการแพทย์ไม่ได้รับความเสียหาย ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด

ทางละเมิด ซึ่งรายงานผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีขณะขับรถยนต์ไปส่งต่อผู้ป่วยได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์อย่างเพียงพอ มิได้เป็นผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิด ตามคำสั่งจังหวัดลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๗๕ ของความเสียหายจำนวน ๕๔๑,๙๐๔.๗๑ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๔๐๖,๔๒๘.๕๓ บาท ด้วยเหตุผลว่า เมื่อพิจารณาจากสภาพความเสียหายของรถพยาบาลซึ่งได้รับความเสียหายมาก จึงน่าจะเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีขับรถพยาบาลมาด้วยความเร็วสูง พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๗ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ายกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๗ เพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากพยานหลักฐานที่ปรากฏน่าเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขับรถมาด้วยความเร็วสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในขณะเกิดเหตุที่มีฝนตกและถนนลื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีมาถึงบริเวณเกิดเหตุเห็นมีคนเก็บมันสำปะหลังข้างทางก็ได้ชะลอความเร็วลดลงแล้ว แต่บริเวณเกิดเหตุขณะนั้นมีมันสำปะหลังกระจายอยู่และละลายบนผิวถนนเป็นระยะทางประมาณ ๑๐๐ เมตร ยิ่งทำให้ถนนลื่นกว่าสภาพฝนตกโดยปกติทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นตามวิสัยของผู้มีประสบการณ์และอาชีพขับรถด้วยการลดความเร็วลงในระดับเพียงพอที่จะขับผ่านอย่างปลอดภัยได้หรือหยุดเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในอันตรายอันเกิดจากการขับรถผ่านบริเวณดังกล่าว แต่จากถ้อยคำพยานที่นำมาในรถให้การว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถมาด้วยความเร็วไม่เกิน ๑๐๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่ไม่แน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วสูงเพียงใดในขณะเกิดเหตุ เมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายสภาพรถพยาบาลที่ได้รับความเสียหายอย่างหนักเฉพาะด้านหน้า และมีค่าซ่อมสูงจากระบบไฟฟ้า ชุดเกียร์ และกล่องควบคุม นอกนั้นเป็นการซ่อมตามสภาพของรถที่ตกจากที่สูง รวมค่าซ่อมห้าแสนบาทเศษ ดังนั้น แม้จะได้ความว่าผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังแล้ว ก็เป็นเพียงวิสัยหรือการขับรถในขณะฝนตกและถนนลื่นเท่านั้น แต่ในภาวะที่มีความลื่นของมันสำปะหลังที่ถูกรถทับตและจึงพึงได้ว่าความระมัดระวังเช่นนั้นยังไม่เพียงพอที่จะหลีกเลี่ยงหรือป้องกันภัยที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับพฤติการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นเป็นพิเศษเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอาชีพขับรถในการไม่ห้ามล้อรถพยาบาลโดยทันที เนื่องจากอาจทำให้รถหมุนและพลิกคว่ำได้ จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอาชีพขับรถแล้ว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความเร็วสูงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้าง ความเสียหายของรถพยาบาลก็น่าจะเสียหายรุนแรงมากกว่าที่ปรากฏ รวมทั้งผู้ร่วมเดินทางกับผู้ฟ้องคดีน่าจะได้รับบาดเจ็บรุนแรงกว่าที่เป็น พฤติการณ์แห่งคดี

น่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อแต่ไม่ร้ายแรงอันจะต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยืนยันตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

๖) การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแต่ละกรณี และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย รวมทั้งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐)

การพิจารณาเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาหักส่วนความรับผิดชอบหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกจากส่วนที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบด้วย ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสรรพากรอำเภอฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีที่เจ้าหน้าที่สรรพากร ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่จัดทำบัญชีและนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง ได้ร่วมกับลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงยกยอกเงินภาษีซึ่งประชาชนนำมาชำระไป โดยใช้วิธีนำเช็คของบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เช็คที่ส่งจ่ายชำระภาษีและไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้สลับสับเปลี่ยนกับเงินสดที่เก็บได้ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังยกยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด และได้ส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ จนเป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชายกยอกเงินภาษีอากรไป ซึ่งถือได้ว่า

เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการตามมาตรา ๑๐^{๒๑} ประกอบกับมาตรา ๘^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการร้อยละ ๔๐ และให้หัวหน้างานของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายทั้งหมด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แต่ไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดของจำนวนเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนเงินตรงกับแคชเชียร์เช็คที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตมีหน้าที่นำเงินสดดังกล่าวไปแลกซื้อมาจากธนาคารเพื่อนำส่งคลังหรือไม่ คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมของภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้น เป็นเหตุให้ไม่ทราบจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้มีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อหรือไม่ อันเป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตยักยอกเงินภาษีอากรในขั้นตอนแลกซื้อแคชเชียร์เช็คไปได้โดยง่าย ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคลที่มีหน้าที่ดังเช่นผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ความระมัดระวังดูแลตรวจสอบโดยรอบคอบ ประกอบกับการตรวจสอบดังกล่าวเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากสามารถกระทำได้ง่ายและอยู่ในวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้ นอกจากนั้นยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะเป็เครื่องมือที่ช่วยให้สามารถตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันได้รับเช็คที่ชำระภาษีอากรจำนวนกี่ฉบับและเป็นของผู้ใดบ้าง โดยเมื่อเปรียบเทียบกับหนังสือนำส่งเงินภาษีอากร

^{๒๑-๒๒} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง จะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ก็จะทำให้ทราบได้ว่ามีเชื้ที่นำส่งคลังเพิ่มขึ้นจากสมุดทะเบียนคุมเชื้หรือไม่ อันเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ แต่มิได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเชื้ที่มีได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเชื้ไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยักยอกเงินสดไป จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ อันเป็นการกระทำละเมิดซึ่งต้องรับผิดชอบแห่งการกระทำนั้นตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบดีอยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกเช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว ไม่ได้จัดทำในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้โดยง่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้จัดการแก้ไขคงปล่อยปละละเลยตลอดมา นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตได้ฉวยโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่มีการรับชำระภาษีจำนวนมากยากต่อการตรวจสอบ เพราะมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง จนจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมมาช่วยปฏิบัติงานเป็นเหตุให้การกระทำการต่าง ๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดีประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงาน คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตลอดแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำการทุจริตใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดตามลำดับนั้น มีผลเท่ากับเป็นการเรียกกรองค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่ให้หักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วยมาพิจารณาประกอบในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทกฎหมาย จึงมีเหตุอันสมควรหักส่วนความรับผิดดังกล่าวลงร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายทั้งหมด คงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำการทุจริตต้องชดใช้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินที่ถูกยักยอกไป โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบในสัดส่วนร้อยละ ๔๐ และ ๖๐ ของจำนวนเงินร้อยละ ๒๐ ดังกล่าวตามลำดับศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเกินกว่าที่ศาลวินิจฉัยข้างต้น และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตเพียงใดให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๒/๒๕๕๖

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘)

แม้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย นอกจากนี้ ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาวิทยาลัยอาชีวศึกษา ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ถูกกล่าวหาว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ โดยการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของราชการสูญหาย คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวน ๑๐๐,๓๔๐ บาท เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการวินิจฉัยยืน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า วิทยาลัยอาชีวศึกษาได้รับงบประมาณในการปรับปรุงอาคารโดยยุบรวมห้องทำงานของผู้ช่วยผู้อำนวยการทั้งหมด จัดทำเป็นห้องโสตทัศนูปกรณ์และห้องประชุมครู จึงทำการย้ายห้องทำงาน ผู้ฟ้องคดีให้ไปอยู่ห้อง ๓๑๒ ชั้น ๑ อาคาร ๓ ซึ่งเดิมห้อง ๓๑๒ ดังกล่าวได้เตรียมการเพื่อใช้เป็นห้อง ศูนย์การเรียนรู้ภาษาอังกฤษด้วยตนเอง และมีครุภัณฑ์รวมถึงชุดเครื่องเสียงที่สูญหายเก็บไว้ โดยนาย ข. หัวหน้างานพัสดุ ได้มอบการครอบครองครุภัณฑ์ดังกล่าวให้นางสาว ส. อาจารย์ผู้รับผิดชอบโครงการ พร้อมกุญแจห้องดังกล่าว ซึ่งต่อมานางสาว ส. ได้เดินทางไปราชการต่างประเทศ จึงได้มอบกุญแจให้กับนาง ส. หัวหน้างานอาคารสถานที่ และเมื่อนางสาว ส. เดินทางกลับจากต่างประเทศ ได้ทราบว่า ห้องดังกล่าวจะเปลี่ยนเป็นห้องทำงานของผู้ฟ้องคดี นางสาว ส. จึงไม่ได้ขอกุญแจคืน กรณีเห็นได้ว่าการดูแลทรัพย์สินดังกล่าวโดยปกติเป็นหน้าที่ของนางสาว ส. ซึ่งรับมอบพัสดุดังกล่าวมาอยู่ในความดูแล และนาง ส. เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินดังกล่าวในระหว่างที่นางสาว ส. เดินทางไปต่างประเทศ โดยเป็นผู้ถือกุญแจห้องร่วมกับนาย พ. นักการภารโรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สิน ในฐานะเจ้าของห้องทำงานที่เก็บทรัพย์สินที่สูญหายเท่านั้น เมื่อต่อมาได้มีการขนย้ายทรัพย์สินดังกล่าวออกจากห้องทำงานผู้ฟ้องคดี จึงย่อมเป็นหน้าที่ของนางสาว ส. และนาง ส. ที่ต้องร่วมในการตรวจสอบความครบถ้วนของทรัพย์สินที่ขนย้ายด้วยโดยตรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้พิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีและพิจารณาถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลทรัพย์สินคนอื่น ๆ กลับมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนของราคาทรัพย์สินที่สูญหาย จึงเป็นการ

ไม่คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ วรรคสอง^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดี ย้ายเข้าทำงานในห้องดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการย้ายทรัพย์สินไปเก็บรักษาไว้ในสถานที่ที่เหมาะสม เนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวมีราคาสูงแต่ยังคงเก็บไว้ที่ห้องทำงานของผู้ฟ้องคดีดั้งเดิมจนกระทั่งมีการ ย้ายไปเก็บไว้ที่ห้องประชุมใหม่ซึ่งเป็นเวลาหลังจากผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานในห้องดังกล่าวถึงห้าเดือนเศษ จึงเป็นความบกพร่องจากระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับพัสดุของหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดด้วย ที่ไม่จัดระบบการเก็บรักษาดูแลและตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวได้จัดให้มีการตรวจสอบและรับทำการขนย้ายทรัพย์สินออกจากห้องที่ใช้เป็นห้องทำงานของผู้ฟ้องคดี ก็จะเป็น การป้องกันหรือลดทอนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวได้ ถือเป็นการบกพร่องในการ ดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและระบบการดำเนินงานส่วนรวม ซึ่งศาลสามารถใช้อำนาจพิทักษ์ส่วน แห่งความรับผิดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๘ วรรคสาม^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครอง ขั้นต้นวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด และให้ ผู้ฟ้องคดีรับผิดเป็นเงิน ๕๐,๑๙๕ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ จึงต้องถือว่าเหมาะสมแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหม ทดแทนเกินกว่าจำนวนเงิน ๕๐,๑๙๕ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้การที่ศาลปกครอง ขั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดี รับผิดชดเชยค่าเสียหายเต็มจำนวน ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย เมื่อศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นบางส่วน ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง ในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้คำสั่งในส่วนที่ชอบด้วยกฎหมายยังคงดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้กำหนดให้คำพิพากษามีผลเมื่อใด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นควรให้มีผลตั้งแต่ว นที่มีคำสั่ง จึงสมควรแก้ไขให้ถูกต้อง พิจารณาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ เฉพาะในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหม ทดแทนเกินกว่า ๕๐,๑๙๕ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่มีคำสั่ง

^{๒๓-๒๔} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘

ฯลฯ

ฯลฯ

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรง แห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)
๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐)
๓. ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง
ในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐
(ข้อ ๕๙)

แม้ว่าการกระทำของนาง ส. จะถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวมิได้เกิดจากเจตนาทุจริตของนาง ส. แต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่าการทุจริตของนาง ก. ได้เกิดขึ้นต่อเนื่องเป็นเวลานานเกือบ ๔ ปี จึงถือได้ว่าความเสียหายเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมของหน่วยงานของรัฐด้วย การที่ให้นาง ส. รับผิดชอบได้หักส่วนแห่งความรับผิดของระบบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐย่อมไม่เป็นธรรม และถือเป็นการออกคำสั่งโดยมิได้พิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า นาง ก. อดีตเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี สังกัดโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง ได้ทุจริตต่อหน้าที่นำเงินฝากเข้าบัญชีไม่ครบถ้วน โดยเบียดบังยักยอกนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว จำนวน ๘๓ ครั้ง ต่อเนื่องกันเป็นเงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินคดีอาญากับนาง ก. และศาลได้มีคำพิพากษาให้นาง ก. คืนหรือใช้เงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท แก่โรงพยาบาล และคดีถึงที่สุดแล้ว โดยนาง ก. ต้องรับผิดชอบตามคำพิพากษา ส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่นซึ่งมี นางสาว ส. และคณะกรรมการเก็บรักษาเงินของโรงพยาบาล ที่ได้ลงลายมือชื่อรับรองในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน แต่มิได้นำสมุดคู่ฝากธนาคารซึ่งถือเสมือนเป็นเงินสด หรือหลักฐานการนำเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารมาตรวจสอบกับยอดเงินในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงิน จึงเป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตเบียดบังยักยอกเงินไปได้เป็นจำนวนหลายครั้งและเป็นเวลาต่อเนื่องกัน จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการในอัตราคนละร้อยละ ๒๐ ของเงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท ตามช่วงเวลาที่ถูกกล่าวปฏิบัติหน้าที่ ในส่วนนางสาว ส. จังหวัดได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ สั่งให้ออกจากราชการเพราะเหตุสุขภาพ ต่อมา นางสาว ส. ได้ถึงแก่กรรม ต้องเรียกให้ทายาทรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งให้มารดาของนางสาว ส. และทายาทโดยธรรมผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โรงพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแต่ไม่นำเงินไปชำระภายในกำหนดเวลา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงนำมาฟ้องเป็นคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการเก็บรักษาเงินรวมถึงนางสาว ส. ได้ลงลายมือชื่อในรายงานเงินคงเหลือประจำวันว่าได้ตรวจนับเงินและหลักฐานแทนตัวเงินถูกต้องแล้ว โดยมีได้นำสมุดคู่ฝากธนาคารซึ่งถือเป็นหลักฐานแทนตัวเงินมาตรวจสอบจำนวนเงินฝากธนาคารกับรายงาน

เงินคงเหลือประจำวันว่ามีจำนวนเงินถูกต้องตรงกันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากได้มีการตรวจสอบสมุดคู่ฝากธนาคารแล้วจะพบว่าจำนวนเงินฝากธนาคารในสมุดคู่ฝากมีจำนวนเงินไม่ตรงกันกับจำนวนเงินฝากธนาคารที่ปรากฏในรายงานเงินคงเหลือประจำวันตามที่นาง ก. ได้ลงบัญชีไว้ พฤติการณ์ดังกล่าวของนางสาว ส. ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงินจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐ อันเป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตยักยอกเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้หลายครั้งเป็นเวลาต่อเนื่องกัน การกระทำของนางสาว ส. ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้โรงพยาบาลได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของนางสาว ส. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นต้นสังกัดของโรงพยาบาล นางสาว ส. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ 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. ได้นำเงินฝากเข้าบัญชีไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่ได้รับไว้ โดยเบียดบังยักยอกนำเงินนั้นไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเป็นจำนวนถึง ๘๓ ครั้ง และนาง ก. ได้กระทำการทุจริตต่อเนื่องมาตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๑ ก่อนที่นางสาว ส. จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเก็บรักษาเงินตามคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ และยังคงกระทำการทุจริตต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่นางสาว ส. ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการเก็บรักษาเงินแล้ว เป็นเวลานานกว่าหนึ่งปีเศษ แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ การละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมของผู้ฟ้องคดีด้วย สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกร้อยละ ๕ ของความเสียหาย คงเหลือความเสียหายจำนวน ๑๔๓,๑๔๔.๕๐ บาท เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมแห่งกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เห็นว่านางสาว ส. ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงิน สมควรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายจำนวน ๑๔๓,๑๔๔.๕๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๔,๓๑๔.๔๕ บาท และเนื่องจากคดีนี้ นาง ห. ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมและเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น 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

(๔) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)
๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง วรรคสองและ
วรรคสาม และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)
๓. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
(ข้อ ๑๒๙)

คณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณค่าแรงงานผลิตพลาด ทำให้ราคา
สูงเกินจริง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทน แต่เมื่อรับผิดในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางแล้ว จึงไม่ต้องรับผิดในฐานะ
เจ้าหน้าที่พัสดุนั้นเป็นการกระทำมูลกรณีเดียวกันอีก

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ตรวจสอบ
งานจัดจ้างโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามสัญญาจ้าง
ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. แล้ว พบว่ามีการ
กำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรี
(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบ
ชดใช้ความเสียหาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด
ทางละเมิดกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นผลจากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงของ
คณะกรรมการกำหนดราคากลางและผู้ตรวจแบบ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่ได้มีเจตนา
เข้าช่วยแก้ไขและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ทางราชการแล้ว โดยทำบันทึกก่อนการอนุมัติ
เบิกจ่ายเงินในงวดสุดท้ายถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในขณะนั้น เพื่อพิจารณาอนุมัติแก้ไขสัญญา จึงเห็นสมควร
ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด จำนวน ๘๑๔,๖๖๔.๘๘ บาท
ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
พิจารณาแล้วเห็นว่า ให้ผู้อุทธรณ์ชดใช้ค่าสินไหมตามคำสั่งของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดี
มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. แก้ไขสัญญา
ให้ถูกต้องกรณีพบข้อบกพร่อง และหักเงินที่คำนวณราคาผิดจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. มิใช่หักจาก
เจ้าหน้าที่ และให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่แท้จริงในอัตราส่วนร้อยละ ๖๕
ของจำนวนเงิน ๒๐๔,๙๖๑ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๓๓,๒๒๔.๖๕ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคากลาง มีหน้าที่โดยตรง
ในการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์
ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางควรได้ว่าตามหลักวิชาช่างทั่วไป ค่าแรงงานก่ออิฐต้องคำนวณ
โดยใช้หน่วยเป็นตารางเมตรไม่ใช่เป็นก้อน (อิฐ) โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางชุดนี้มีนายช่างโยธา

รวมอยู่ด้วย ย่อมต้องมีการตั้งข้อสังเกตและหารือร่วมกันระหว่างที่มีการกำหนดราคากลาง ทั้งนี้ คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้คำนวณค่าแรงงานก่ออิฐทนไฟที่ผิดพลาดทำให้ราคาสูงเกินจริงถึง ๕๔๘,๖๑๐.๐๒ บาท ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ที่จะต้องมีในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้วเห็นว่า หากคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ใช้ความ ระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็จะตรวจพบถึงความผิดพลาดที่เกิดขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กำหนดราคากลางในกรณีนี้ได้เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมาก จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคากลางจึงต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานิชัย ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อพบข้อผิดพลาด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้พยายามแก้ไขหรือ บรรเทาความเสียหายโดยการทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชี้แจงกรณีดังกล่าวและเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ ดำเนินการแจ้งผู้รับจ้างและแก้ไขสัญญาโดยปรับลดจำนวนเงินลงตามราคาที่พบข้อผิดพลาด เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ กรณีคณะกรรมการกำหนด ราคากลางกำหนดราคาสูงกว่าความเป็นจริง ที่กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดชอบใช้ ในอัตราร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหาย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบใช้ ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหาย โดยมีส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในฐานกรรมการกำหนดราคากลางที่ต้องรับผิด ชดใช้ในค่าเสียหาย และในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ รวมเป็นเงินจำนวน ๑๕๕,๔๓๙.๕๐ บาท แล้ว ยังถือไม่ได้ว่าการกำหนดสัดส่วนความรับผิดดังกล่าวได้พิจารณาโดยได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรง แห่งการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และความเป็นธรรมแก่กรณี สัดส่วนความรับผิดทางละเมิด ดังกล่าวจึงยังไม่เหมาะสมตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะ กรรมการกำหนดราคากลางแล้ว จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ อันเป็นการกระทำในมูลกรณีเดียวกันอีก เพราะในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่สามารถ เปลี่ยนแปลงความเห็นหรือกระทำการอื่นใดที่แตกต่างไปจากการกระทำในฐานะกรรมการกำหนด ราคากลางได้ และการกำหนดสัดส่วนความรับผิดดังกล่าวยังไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของ นายกเทศมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งในขณะที่ได้รับรายงานถึงความผิดพลาดในการกำหนดราคากลาง แต่ไม่ดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญา โดยตกลงกับผู้รับจ้างเพื่อปรับลดจำนวนเงินลงตามราคาที่พบข้อผิดพลาดตามอำนาจ ของตนตามข้อ ๑๒๙^{๒๕} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ

^{๒๕} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๒๙ สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้น จะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ให้ดำเนินการดังนี้

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งที่ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความผิดพลาดที่ชัดเจน ซึ่งหากจะถือเป็นเหตุแห่งความเสียหายด้วยส่วนหนึ่งก็มิได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกตามนัยมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นความบกพร่องของตัวบุคคล ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และความเป็นธรรมแก่กรณีแล้ว ความรับผิดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางเพียงฐานะเดียว โดยไม่มีส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่จะต้องหักออกแต่อย่างใด และไม่ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะมีข้ออ้างด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ตาม ก็ไม่อาจลบล้างหรือเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะกรรมการกำหนดราคากลางได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปได้



๑๔ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑๔.๑ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้าง

๑๔.๑.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำหรือการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา

๑) กรณีการแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังจากที่การก่อสร้างตามสัญญาได้ดำเนินไปแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๗)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : -

การที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจะแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังจากที่การก่อสร้างดำเนินไปแล้ว ต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องพิจารณาจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขนั้นให้แก่ผู้รับจ้างด้วย เพราะมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง กรณีที่เป็นการแก้ไขโดยมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดบกพร่องของผู้ว่าจ้างที่ออกแบบโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้เสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง อีกทั้งไม่มีการจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขงานตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ ทั้งที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง กรณีเช่นนี้ไม่อาจโยนภาระความรับผิดชอบให้ผู้รับจ้างว่ามีได้รายงานปัญหาดังกล่าวให้ผู้ว่าจ้างทราบอันจะถือว่าเป็นความผิดของผู้รับจ้างได้

เทศบาลตำบลผู้ว่าจ้างได้ทำสัญญาจ้างให้ผู้รับจ้างทำงานก่อสร้างรางระบายน้ำ โดยก่อสร้างตามแบบแปลนที่ผู้ว่าจ้างกำหนด ค่าจ้างเป็นราคารวมจำนวนเงิน ๒๗๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ผู้รับจ้างได้เริ่มเข้าปฏิบัติงานเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ช่างผู้ควบคุมงานของผู้ว่าจ้างได้สั่งให้คนงานของผู้รับจ้างหยุดงาน เนื่องจากพื้นล่างของรางระบายน้ำที่ขุดตรงกับแนวท่อธาร (ท่อเมน) ของการประปาส่วนภูมิภาค ทำให้ขอบรางระบายน้ำสูงกว่าระดับถนน และในวันดังกล่าวคู่สัญญาได้ตกลงกันโดยทำบันทึกลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ต่อย้ายสัญญาจ้างแก้ไขงานจ้าง โดยมีข้อตกลงว่าให้ลดขนาดความสูงของขอบรางระบายน้ำ และเพิ่มความหนาของผนังรางระบายน้ำในวงเงินงบประมาณเท่าเดิม ผู้รับจ้างจึงได้ดำเนินการก่อสร้างต่อไปโดยมีช่างผู้ควบคุมงานของผู้ว่าจ้างควบคุมการทำงานทุกวัน และได้ดำเนินการเสร็จเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ผู้รับจ้างได้มีหนังสือลงวันที่เดียวกันขอส่งมอบงาน แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ว่าจ้างไม่ตรวจรับงาน โดยเห็นว่าผู้รับจ้างยังมีได้แก้ไขขอบรางระบายน้ำให้แล้วเสร็จ ต่อมา ผู้ว่าจ้างได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้รับจ้างแก้ไขงานก่อสร้างรางระบายน้ำให้เป็นไปตามข้อตกลงในบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้าง โดยอ้างว่าผู้รับจ้างได้แก้ไขงานก่อสร้างเพียงระยะ ๓๐ เมตร ยังไม่ครบตลอดสาย ถือว่าการแก้ไขงานยังไม่แล้วเสร็จ และได้มีหนังสือเตือนผู้รับจ้างอีก ๒ ครั้ง แต่ผู้รับจ้างมิได้ดำเนินการตามหนังสือแจ้งเตือน ผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งยกเลิกสัญญาจ้าง และให้ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับจากวันส่งมอบงานถึงวันฟ้องคดีจำนวน ๗,๐๓๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๗๗,๐๓๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และจ่ายค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้รับจ้าง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้รับจ้างได้เริ่มเข้าปฏิบัติงานเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๙ โดยขุดร่องน้ำต่อจากร่องเดิมได้ปริมาณงาน ๓๐ เมตร แล้วได้หยุดงาน และได้เริ่มทำงานอีกครั้งในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ ตามบันทึกข้อความของกองช่างลงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ รายงานว่าขุดลอกเจือทอเมนประปาขนาดใหญ่ของการประปาส่วนภูมิภาคอยู่ตามแนวการก่อสร้างของรางระบายน้ำตลอดโครงการที่เหลือ และมีการฝังอยู่ในระดับที่ไม่ลึก จึงมีการติดต่อประสานงานกับการประปาส่วนภูมิภาคแต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถเคลื่อนย้ายแนวท่อเมนประปาดังกล่าวได้ ผู้รับจ้างยังคงดำเนินการก่อสร้างรางระบายน้ำตามแบบแปลนที่ผู้ว่าจ้างกำหนดต่อไป ปรากฏตามหลักฐานบันทึกการควบคุมงานประจำวันของช่างผู้ควบคุมงาน ซึ่งไม่มีการหักท่างจากช่างผู้ควบคุมงานแต่อย่างใด จนกระทั่งวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ช่างผู้ควบคุมงานได้สั่งให้ผู้รับจ้างหยุดการก่อสร้างไว้ก่อน เนื่องจากพบว่ารางระบายน้ำดังกล่าวสูงกว่าระดับถนน จากสาเหตุที่ขณะดำเนินการก่อสร้างบริเวณพื้นที่ชั้นล่างได้ติดกับท่อเมนของการประปาส่วนภูมิภาค จึงทำให้ความสูงของรางระบายน้ำจากพื้นรางถึงระดับถนนลาดยางมีระยะเพียง ๐.๔๐ เมตร เท่านั้น และในวันเดียวกันนายกเทศมนตรีกับผู้รับจ้างได้จัดทำบันทึกต่อท้ายสัญญาเปลี่ยนแปลงแบบแปลนที่เดิมกำหนดความสูงของรางระบายน้ำสูง ๐.๕๐ เมตร ให้ปรับลดขนาดความสูงลงเหลือ ๐.๔๐ เมตร และให้เพิ่มความหนาของผนังรางระบายน้ำจาก ๐.๑๐ เมตร เป็น ๐.๑๕ เมตร ในงบประมาณเท่าเดิม โดยบันทึกดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะของเนื้องานที่ต้องแก้ไขว่าต้องแก้ไขตลอดแนวหรือเฉพาะระยะที่เหลือ ผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างตามบันทึกต่อท้ายสัญญาดังกล่าวในส่วนการก่อสร้างที่เหลืออยู่อีกเพียง ๓๐ เมตรสุดท้าย จนแล้วเสร็จตามโครงการ และได้ส่งมอบงานในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงถือได้ว่าผู้รับจ้างได้ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ยอมตรวจรับงานโดยอ้างว่าผู้รับจ้างไม่แก้ไขงานตามคำสั่งของช่างผู้ควบคุมงานที่สั่งให้แก้ไขงานทั้งหมดตลอดแนวของการก่อสร้างตามโครงการอีก ๑๖๐ เมตรด้วย จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบแก้ไขงานก่อสร้างรางระบายน้ำอีกจำนวน ๑๖๐ เมตร ที่ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จไปก่อนที่จะมีการแก้ไขแบบแปลนและทำบันทึกต่อท้ายสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ด้วยหรือไม่ เห็นว่าคดีนี้ผู้ว่าจ้างอ้างว่า ไม่ทราบว่ามีท่อประปาใหญ่ฝังอยู่ใต้ดินบางส่วน จึงได้ส่งมอบพื้นที่เพื่อก่อสร้างรางระบายน้ำให้ผู้รับจ้าง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้รับจ้างได้ก่อสร้างตามแบบที่ผู้ว่าจ้างกำหนดมาโดยตลอด โดยไม่ปรากฏว่าช่างผู้ควบคุมงานซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการทำงานของผู้รับจ้างได้มีการหักท่างให้แก้ไขงานที่พิพาท ทั้ง ๆ ที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกการควบคุมงานของช่างผู้ควบคุมงานเมื่อวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ ว่าได้พบสภาพปัญหาเนื่องจากมีท่อเมนประปาซึ่งไม่ลึกมาก จึงได้ประสานกับการประปาส่วนภูมิภาคและได้รับแจ้งว่าไม่สามารถย้ายแนวท่อประปาได้ กรณีจึงฟังได้ว่า ช่างผู้ควบคุมงานและผู้ว่าจ้างได้รู้ถึงสภาพปัญหาดังกล่าวตั้งแต่

เวลานั้นแล้ว แต่ไม่สั่งให้ผู้รับจ้างหยุดการก่อสร้างไว้ก่อน และรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้าง โดยเร็วเพื่อดำเนินการแก้ไข ผู้รับจ้างจึงต้องก่อสร้างรางระบายน้ำตามแบบที่กำหนดต่อไปจนถึง ที่ความยาวระยะ ๑๖๐ เมตร คงเหลืองานก่อสร้างอีกเพียง ๓๐ เมตร ช่างผู้ควบคุมงานจึงได้สั่งให้ ผู้รับจ้างหยุดการก่อสร้างและมีการแก้ไขแบบ แล้วอ้างแบบแปลนตามข้อตกลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แบบท้ายสัญญาจ้าง และสั่งให้ผู้รับจ้างก่อสร้างตามแบบใหม่ที่มีการแก้ไข ผู้รับจ้างจึงก่อสร้าง งานส่วนที่เหลือระยะ ๓๐ เมตร ตามแบบก่อสร้างใหม่เสร็จและส่งมอบงาน แต่ผู้ว่าจ้างไม่ยอม รับมอบงานโดยสั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไขงานที่ทำเสร็จไปแล้วอีก ๑๖๐ เมตร ให้เป็นไปตามแบบแปลนใหม่ ตลอดทั้งโครงการด้วย กรณีดังกล่าวจึงเห็นว่า การแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังที่การก่อสร้าง ดำเนินไปแล้วนั้น จะกระทำได้อาจต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องพิจารณาจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขนั้นให้แก่ผู้รับจ้างด้วยเพราะมิใช่ความผิด ของผู้รับจ้าง แต่กรณีนี้เป็นการแก้ไขโดยมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้าง ที่ออกแบบโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้ดีเสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ ผู้รับจ้าง อีกทั้งไม่มีการจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขงานตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ดังกล่าว ทั้งที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง เนื่องจากเมื่อผู้รับจ้างได้เริ่มต้นทำการขุดร่องระบายน้ำ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๙ ช่างผู้ควบคุมงานของผู้ว่าจ้างได้ระบุในบันทึกการควบคุมงานประจำวันว่า ผู้รับจ้างทำการขุดร่องต่อจากร่องเดิมได้ปริมาณงาน ๓๐ เมตร โดยไม่มีการบันทึกรายละเอียดของปัญหา ในบริเวณที่จะทำการก่อสร้างตามหน้าที่ของช่างผู้ควบคุมงานซึ่งควบคุมการทำงานตามสัญญาจ้าง อยู่ในพื้นที่และควรต้องทราบในระหว่างที่มีการขุดดินแล้วว่ามีท่อเมนประปาเกิดขวางอยู่ใต้ดิน หลังจากนั้น จึงมีการบันทึกการควบคุมงานของช่างผู้ควบคุมงานของผู้ว่าจ้างเมื่อวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ ว่าพบสภาพปัญหาดังกล่าวแต่ก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขอย่างใด จนกระทั่งวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดการก่อสร้างไว้ก่อน และมีการประชุมแก้ไขแบบแปลนใหม่ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ กรณีเช่นนี้จึงไม่อาจโยนภาระความรับผิดชอบไปให้ ผู้รับจ้างว่ามีได้รายงานปัญหาดังกล่าวให้ผู้รับจ้างทราบ อันจะถือว่าเป็นความผิดของผู้รับจ้างได้ เมื่อรายงานน้ำที่ก่อสร้างเป็นงานคอนกรีต การแก้ไขไม่สามารถกระทำโดยวิธีอื่นได้นอกจากทุบหรือ เพื่อแก้ไขให้เป็นไปตามแบบแปลนที่เปลี่ยนแปลงใหม่ จึงถือว่าเป็นการสร้างภาระแก่ผู้รับจ้าง เกินสมควร ซึ่งหากจะให้ผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขงานรางระบายน้ำระยะ ๑๖๐ เมตรดังกล่าว ผู้ว่าจ้าง ก็ชอบที่จะเพิ่มงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มเติมให้แก่ผู้รับจ้างด้วย ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ตรวจการจ้างและผู้ว่าจ้างใช้เหตุดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานและไม่จ่ายค่าจ้าง ตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง รวมทั้งอ้างเป็นเหตุในการบอกเลิกสัญญาจ้าง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยสัญญาและไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อสัญญาจ้างที่พิพาทกำหนดเวลาให้ผู้รับจ้างต้องทำงานที่รับจ้างให้แล้วเสร็จ สมบูรณ์ภายในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ แต่ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงาน ในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๕๘ วัน แต่ในระหว่างนั้น ผู้รับจ้าง

ต้องหยุดงานในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ตามคำสั่งของช่างผู้ควบคุมงานเพื่อไปประชุมหาทางแก้ไขปัญหาการก่อสร้างรางระบายน้ำกับผู้ว่าจ้าง จึงเป็นการหยุดงานตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างเป็นจำนวน ๑ วัน ต้องนำวันที่หยุดงานตามคำสั่งนั้นมาหักออกจากจำนวนวันที่ต้องเสียค่าปรับ คงเหลือวันที่ผู้รับจ้างต้องถูกปรับจำนวน ๕๗ วัน ตามสัญญา จำนวนค่าปรับวันละ ๒๗๐ บาท คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑๕,๓๙๐ บาท เมื่อหักกลบลบหนี้เงินค่าจ้างที่ผู้ว่าจ้างจะต้องชำระให้แก่ผู้รับจ้างจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ผู้ว่าจ้างจึงยังต้องรับผิดชอบชำระค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างอีกเป็นเงินจำนวน ๒๕๔,๖๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับจากวันที่ผู้ว่าจ้างผิดนัด คือ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ฟ้องคดี คือ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๗,๓๗๖.๗๑ บาท แต่ผู้รับจ้างมีได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของผู้รับจ้างจึงเป็นอันถึงที่สุด ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง จำนวน ๒๕๔,๖๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๖,๔๗๑.๓๓ บาท รวมเป็นเงิน ๒๖๑,๐๘๑.๓๓ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินค่าจ้างจำนวน ๒๕๔,๖๑๐ บาท ตั้งแต่วันถัดจากวันฟ้องคดี คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ ไปจนกว่าผู้ว่าจ้างจะชำระค่าจ้างแก่ผู้รับจ้างแล้วเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด นั้น ชอบแล้ว

๒) กรณีคู่สัญญาตกลงยินยอมให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ แต่หน่วยงานทางปกครองไม่แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่าแรงที่เพิ่มขึ้น ก่อนตรวจรับมอบงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕๖/๒๕๕๘)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๕)

หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างตกลงยินยอมกับผู้รับจ้างแล้วว่าให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่โดยมีค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นตามปริมาณงานที่จะต้องทำจริง แต่ผู้ว่าจ้างละเลยไม่แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่างานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว จนกระทั่งได้รับมอบงานก่อสร้างทั้งหมดและได้ออกใบรับรองผลงานตามปริมาณงานที่ก่อสร้างจริงให้แก่ผู้รับจ้างแล้ว ผู้ว่าจ้างจึงได้ทำเรื่องขออนุมัติต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุเพื่อขอยกเว้นระเบียบในการแก้ไขสัญญาฉบับพิพาทหลังจากการตรวจรับมอบงานไปแล้ว เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวไม่ยกเว้นหรือผ่อนผันให้แก้ไขสัญญา ผู้ว่าจ้างจึงอ้างความเห็นของคณะกรรมการมาเป็นเหตุ

^๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

ปฏิเสธการชำระเงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นกับผู้รับจ้างอันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อีกทั้งความเห็นดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันเฉพาะผู้ว่าจ้าง แต่ไม่มีผลผูกพันผู้รับจ้าง ดังนั้น ผู้ว่าจ้างจึงต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้รับจ้างตามสัญญา

หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างให้ทำการก่อสร้างระบบส่งน้ำ วงเงินค่าจ้างจำนวน ๗๑,๔๓๔,๘๐๑ บาท หลังจากทำสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้รับจ้างได้ทำการก่อสร้างสะพานน้ำและรางเททิ้งน้ำ แต่ไม่สามารถทำการตอกเสาเข็มได้ เนื่องจากสภาพพื้นที่ใต้ผิวดินเป็นชั้นหินดานแข็ง ผู้รับจ้างจึงมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการตรวจการจ้างแจ้งปัญหาและอุปสรรคในการตอกเสาเข็ม ต่อมา ผู้ว่าจ้างได้อนุมัติในหลักการให้แก้ไขแบบก่อสร้างแล้ว โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินการตามแบบที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างตามแบบรูปที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงทำให้งานก่อสร้างมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากที่ได้คำนวณประมาณงานไว้ตามสัญญา ผู้รับจ้างจึงขอให้ผู้ว่าจ้างชำระเงินดังกล่าว แต่ผู้ว่าจ้างแจ้งให้ผู้รับจ้างรอก่อนเนื่องจากติดขัดปัญหากรณีมิได้ดำเนินการแก้ไขสัญญาก่อนสัญญาสิ้นสุด ตามข้อ ๑๓๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ว่าจ้างกำลังขออนุมัติผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวต่อกรมบัญชีกลาง แต่ต่อมากรมบัญชีกลางไม่อนุมัติให้ผ่อนผัน ทำให้ผู้ว่าจ้างไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้างได้ ผู้รับจ้างจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ว่าจ้างจ่ายค่างานที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท ตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานที่เพิ่มขึ้น พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงินดังกล่าวนับตั้งแต่วันที่ต้องจ่ายเงินจนกว่าผู้ว่าจ้างจะได้ชำระเงินจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท ให้แก่ผู้รับจ้าง จนครบถ้วน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจากทำสัญญาผู้รับจ้างพบปัญหาอุปสรรคในการทำงานเนื่องจากบริเวณฐานรากสะพานน้ำ ที่ กม. ๐+๒๘๖.๒๗๗ ถึง ๐+๖๖๓.๒๔๗ และที่ กม. ๐+๘๑๗.๒๗๗ ซึ่งเป็นจุดแยกราชเททิ้งน้ำลงเหมือง สภาพพื้นที่ใต้ผิวดินเป็นชั้นหินดานแข็งไม่สามารถตอกเสาเข็มลงไปได้ ผู้รับจ้างจึงมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการตรวจการจ้างแจ้งให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบและพิจารณาแก้ไขต่อไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานออกแบบชลประทานร่วมตรวจสอบพื้นที่ในสนามแล้วเห็นว่า ฐานรากอาคารสามารถรับน้ำหนักได้อย่างปลอดภัย เห็นสมควรแก้ไขแบบตอม่อสะพานน้ำ (ฐานเสาเข็ม) เปลี่ยนเป็นแบบตอม่อสะพานน้ำ (ฐานแผ่) ต่อมา คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ สรุปราคางานที่ก่อสร้างจริงทั้งสัญญารวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๒,๔๙๑,๙๗๗.๙๔ บาท เพิ่มจากสัญญา ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างเสนอผู้ว่าจ้างให้พิจารณาอนุมัติงบประมาณส่วนที่เพิ่มจากสัญญาเพื่อดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้าง ต่อมา วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานงวดที่ ๘ ให้แก่คณะกรรมการตรวจการจ้าง และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงคณะกรรมการตรวจการจ้างขอส่งมอบงานทั้งสัญญาตามปริมาณงานที่ทำเสร็จจริงเป็นเงินจำนวน ๘๒,๔๙๑,๙๗๗.๙๔ บาท คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ รายงานการตรวจรับงานทั้งสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๘๒,๔๙๑,๙๗๗.๙๔ บาท ต่อมา ผู้รับจ้างมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ เปร่งรัด

ให้ผู้ว่าจ้างเบิกจ่ายค่างานที่เพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท ให้แก่ผู้รับจ้าง หลังจากนั้น ผู้ว่าจ้างได้หารือไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อขออนุมัติผ่อนผันให้ผู้ว่าจ้างเปลี่ยนแปลงและแก้ไขสัญญา ภายหลังจากที่มีการส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเรียบร้อยแล้ว กรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ว่าจ้างตอบข้อหารือว่าการที่ผู้ว่าจ้างขออนุมัติ ให้แก้ไขสัญญาหลังจากที่มีการส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานเสร็จสิ้น ไปก่อนแล้วนั้น ไม่มีเหตุที่จะต้องยกเว้นผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือแจ้งผู้รับจ้างว่าผู้ว่าจ้างไม่อาจเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้น ให้แก่ผู้รับจ้างได้ จึงเห็นได้ว่า ผู้ว่าจ้างได้ตกลงยินยอมกับผู้รับจ้างแล้วให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลน ที่แก้ไขใหม่โดยมีค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นตามปริมาณงานที่จะต้องทำจริง แต่ผู้ว่าจ้างได้ละเลยไม่แก้ไข สัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่างานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว จนกระทั่งได้รับมอบงานก่อสร้าง ทั้งหมดและได้ออกใบรับรองผลงานตามปริมาณงานที่ก่อสร้างจริงให้แก่ผู้รับจ้างแล้ว ผู้ว่าจ้างจึงได้ทำเรื่อง ขออนุมัติต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุเพื่อขอยกเว้นระเบียบในการแก้ไขสัญญาฉบับพิพาท หลังจากการตรวจรับมอบงานไปแล้ว เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวไม่ยกเว้นหรือผ่อนผันให้ผู้ว่าจ้าง แก้ไขสัญญา ในกรณีนี้ผู้ว่าจ้างจึงได้อ้างความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวมาเป็นเหตุปฏิเสธการชำระ เงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้รับจ้าง อันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้ง ความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวก็มีผลผูกพันเฉพาะผู้ว่าจ้าง แต่ไม่มีผลผูกพันผู้รับจ้าง ดังนั้น ผู้ว่าจ้างจึงต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท ให้แก่ผู้รับจ้างตามสัญญา การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ว่าจ้าง ชดใช้เงินจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๔๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ คดีถึงที่สุด พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จ ชอบแล้ว

๑๔.๑.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจรับมอบงานและการจ่ายเงินค่าจ้าง

๑) กรณีการคิดค่าจ้างในลักษณะเหมารวมตามความสำเร็จของงานจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๘/๒๕๕๔)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : -

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านคิดค่าจ้างในลักษณะเหมารวม ซึ่งถือความสำเร็จของงานชุดเจาะบ่อน้ำบาดาล อันได้แก่ ปริมาณของน้ำที่บรรจุได้เป็นผลสำเร็จ ของงาน การที่ผู้รับจ้างชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลจนได้ปริมาณน้ำตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว แม้ว่า จะไม่ได้ความลึกของการชุดเจาะตามข้อกำหนดของสัญญา ก็ต้องถือว่าผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จ ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว สำหรับความลึกของการชุดเจาะที่ระบุในสัญญานั้น ถือเป็นเพียงรายการ ประมาณราคากลางเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดราคาจ้างเท่านั้น มิได้มีความหมายเป็นการ แยกจ้างตามระยะความลึกของการชุดเจาะแต่อย่างใด ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง

จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ในสัญญาโดยมีอาชหักเงินค่าจ้างจากภาระงานที่ผู้รับจ้างทำน้อยกว่าที่ประมาณการไว้ได้

องค์การบริหารส่วนตำบลผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างให้ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ในวงเงิน ๘๗๘,๐๐๐ บาท โดยข้อสัญญากำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญาได้ หากงานพิเศษนั้นอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา รวมทั้งผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่าง ๆ ในเอกสารสัญญานี้ด้วย ปรากฏว่าภายหลังจากผู้รับจ้างเริ่มทำงานก่อสร้างตามสัญญาโดยการขุดเจาะบ่อบาดาล หัวหน้าส่วนโยธาของผู้ว่าจ้างได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างโดยมีรายละเอียดว่า ผู้รับจ้างและผู้ว่าจ้างได้ตกลงเปลี่ยนแปลงจากการขุดเจาะบ่อบาดาลความลึกที่ ๑๕๐ เมตร เป็นความลึกที่ ๕๖ เมตร ทำให้โครงการขุดเจาะบ่อบาดาลในวงเงิน ๒๖๘,๙๕๐ บาท เปลี่ยนแปลงเป็นเงิน ๑๐๐,๔๐๘ บาท และตัดค่าอุปกรณ์ต่าง ๆ จำนวน ๖ รายการเป็นเงิน ๒๒,๖๓๒ บาท โดยผู้รับจ้างและผู้ว่าจ้างไม่ได้ลงลายมือชื่อในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวแต่อย่างใด ต่อมา ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานตามสัญญา ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และผู้ว่าจ้างได้ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างเป็นเงิน ๕๙๓,๔๘๕.๐๗ บาท ซึ่งเป็นเงินหลังหักภาษี ณ ที่จ่าย และหักค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้า แต่ผู้รับจ้างเห็นว่าการหักเงินค่าจ้างจำนวน ๑๖๘,๕๔๒ บาท ซึ่งเป็นค่าขุดเจาะบ่อบาดาลที่ขาดไปจำนวน ๙๔ เมตรของผู้ว่าจ้างไม่เป็นธรรม ประกอบกับการที่ผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้างล่าช้าเป็นเวลา ๕๗ วัน ทำให้ผู้รับจ้างได้รับความเสียหาย จึงฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ว่าจ้างชำระเงินจำนวน ๒๑๘,๕๘๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้รับจ้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ข้อ ๑ และข้อ ๔ ของสัญญาจ้างพิพาท กำหนดว่า “ผู้ว่าจ้างตกลงจ้างและผู้รับจ้างตกลงรับจ้างเหมาทำการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน” และ “(สัญญาเป็นราคาเหมารวม) ผู้ว่าจ้างตกลงจ่ายและผู้รับจ้างตกลงรับค่าจ้างจำนวนเงิน ๘๗๘,๐๐๐ บาท โดยถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์” ประกอบกับตามสัญญาดังกล่าวคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้ผู้รับจ้างขุดเจาะบ่อบาดาลจำนวน ๑ บ่อ ให้ได้ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง คิดค่าจ้างในลักษณะเหมารวม ซึ่งหมายความว่า สัญญาจ้างถือความสำเร็จของงานขุดเจาะบ่อบาดาลให้ได้ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง เป็นผลสำเร็จของงาน ส่วนความลึกของการขุดเจาะเป็นเพียงประมาณการไว้เท่านั้น หากผู้รับจ้างได้ทำการขุดเจาะบ่อบาดาลได้น้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ถือว่าผู้รับจ้างได้ทำงานแล้วเสร็จครบถ้วนบริบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในรายละเอียดตามแบบแปลนท้ายสัญญาและข้อกำหนดกับเงื่อนไขของสัญญา รวมทั้งเอกสารแนบท้ายสัญญาแล้ว ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนที่ตกลงกันไว้สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลนั้น สัญญาพิพาทกำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ ว่าทำการขุดเจาะบ่อบาดาลให้ได้ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง จำนวน ๑ บ่อ ส่วนการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในประมาณการค่าก่อสร้างที่ผู้ว่าจ้างทำขึ้น ซึ่งรวมถึงการกำหนดความลึกของการขุดเจาะว่าไม่น้อยกว่า ๑๕๐ เมตร จำนวน ๑ บ่อ ราคาค่าวัสดุก่อสร้างต่อหน่วย ๑,๗๖๓ บาท เป็นเงิน ๒๖๘,๙๕๐ บาท นั้น เป็นเพียงรายการประมาณราคากลางเพื่อประกอบการพิจารณาราคาจ้าง

เท่านั้น มิได้มีความหมายเป็นการแยกจ้างเป็นระยะความลึกตามการขุดเจาะแต่ประการใด สำหรับกรณีที่มีการทำบันทึกข้อตกลงเพื่อเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการขุดเจาะบ่อบาดาลจากความลึกที่ ๑๕๐ เมตร มาเป็นความลึกที่ ๕๖ เมตร และตัดลดค่างานลงไปเป็นจำนวนเงินรวม ๑๙๑,๑๗๔ บาท นั้น เมื่อทั้งผู้รับจ้างและผู้ว่าจ้างมิได้ลงนามในข้อตกลงดังกล่าว กรณีจึงมิใช่เป็นการตัดทอนงานหรือเพิ่มงานตามข้อกำหนดในสัญญา จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับผูกพันคู่สัญญาได้ และการที่ผู้รับจ้างยอมรับเงินค่าจ้างบางส่วนไปแล้ว ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้รับจ้างยอมรับข้อตกลงตามบันทึกดังกล่าวโดยปริยายแต่อย่างใด นอกจากนี้ แม้ว่าข้อ ๑๓ ของสัญญาจ้าง จะกำหนดให้ผู้ควบคุมงานของผู้ว่าจ้างมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอนซึ่งงานตามสัญญาได้ และข้อ ๑๔ ของสัญญาจะกำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่าง ๆ ในเอกสารสัญญาโดยไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะก็ตาม แต่เมื่อสัญญาจ้างพิพาทเป็นการทำงานที่ผู้ว่าจ้างเหมาแล้วเสร็จตามสัญญา มิใช่เป็นกรณีที่ผู้ควบคุมงานของผู้ว่าจ้างสั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานตามข้อ ๑๓ แต่อย่างใด ประกอบกับข้อกำหนดดังกล่าวนี้เป็นเพียงส่วนที่ให้อำนาจผู้ควบคุมงานในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการของการไม่ปฏิบัติตามเท่านั้น มิได้มีความหมายถึงขนาดว่าหากผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จโดยมีภาระการทำงานน้อยกว่าที่คาดคะเนไว้ จะต้องลดเงินค่าจ้างลงแต่ประการใด นอกจากนี้ การที่สัญญาทางปกครองมีลักษณะพิเศษที่ให้อำนาจคู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น เป็นข้อกำหนดที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในอันที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของสัญญาทางปกครอง แต่การใช้สิทธิของผู้ว่าจ้างดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความจำเป็นและความเป็นธรรมต่อคู่สัญญา โดยคู่สัญญาต้องเคารพต่อเจตนาของคู่สัญญาตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา ต่อเมื่อมีความจำเป็นเพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องหรือมิให้ประโยชน์สาธารณะต้องเสียไปเท่านั้น คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงจะมีสิทธิแก้ไขสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ และการแก้ไขสัญญาข้างต้นต้องคำนึงถึงคุณภาพทางการเงินหรือความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการแก้ไขสัญญาโดยผู้ว่าจ้างมิได้เกิดขึ้นจากความจำเป็น การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาโดยบันทึกข้อตกลงที่ผู้ว่าจ้างทำขึ้นจึงไม่มีผลใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีอำนาจที่จะปรับลดเงินค่าจ้างจากผู้ฟ้องคดี และมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าจ้างที่ปรับลดลงไปจำนวน ๑๖๘,๕๔๒ บาท ให้แก่ผู้รับจ้างด้วย สำหรับประเด็นที่ผู้ว่าจ้างชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างล่าช้าโดยอ้างเหตุเกี่ยวกับขั้นตอนในการทำหนังสือหรือไปยังจังหวัดจริง นั้น กรณีดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในหน่วยงานด้วยตนเอง ผู้ว่าจ้างไม่อาจนำเหตุผลข้างต้นมาปฏิเสธความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญาได้ ผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ตามสัญญาโดยการชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงาน คือ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ แต่ปรากฏว่าผู้ว่าจ้างชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าเป็นการผิดนัดชำระหนี้ ผู้ว่าจ้างจึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในกรณีผิดนัดการชำระหนี้ดังกล่าว พิพากษาให้ผู้ว่าจ้างชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

ของต้นเงิน ๕๙๓,๔๘๕.๐๗ บาท นับแต่วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นเงิน ๕,๑๒๑.๘๕ บาท ให้แก่ผู้รับจ้าง

๒) กรณีผู้ว่าจ้างทำข้อตกลงเพิ่มเติมสัญญาทางปกครองฉบับเดิมด้วยวาจา ให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๖/๒๕๔๗)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๕๘๗)

การที่ผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างทำข้อตกลงเพิ่มเติมด้วยวาจาให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยงานดังกล่าว อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา และมีได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าจ้างอันเกิดจากการทำงานดังกล่าว

ผู้รับจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบบคลองขององค์การบริหารส่วนตำบลฟองขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลผู้ว่าจ้างชำระค่าจ้างก่อสร้างเชื่อมกันดินพัง อันเนื่องมาจากกรณีที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งการด้วยวาจาให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างเชื่อมกันดินพังเพื่อให้การก่อสร้างถนนตามสัญญาสามารถดำเนินการต่อไปได้ ด้วยเหตุที่ระหว่างการก่อสร้างได้เกิดการทรุดตัวของดินด้านข้างถนนไหลเลื่อนลงคลองซึ่งทำให้ถนนชำรุดเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสั่งการของประธานกรรมการบริหารฯ เป็นการสั่งที่มีอำนาจกระทำได้ โดยถือว่าเป็นงานพิเศษซึ่งอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา เพื่อให้สามารถก่อสร้างถนนตามสัญญาต่อไปได้ และถือว่าการสร้างเชื่อมเป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญาก่อสร้างถนน แม้เป็นการตกลงด้วยวาจาก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากตามบทบัญญัติมาตรา ๕๘๗^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้บัญญัติให้สัญญาจ้างทำของต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา แม้จะเป็นกรณีที่ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่โดยที่การดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน ผู้ว่าจ้างจึงไม่อาจนำการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาเป็นเหตุผลปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เมื่อผู้รับจ้างทำงานก่อสร้างเชื่อมตามที่มีการสั่งให้ทำเพิ่มเติมจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับชำระค่าจ้างเป็นการตอบแทนตามจำนวนที่ตกลงกันไว้

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๘๗ อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใด สิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำงานนั้น

๑๔.๑.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญา

๑) กรณีการบอกเลิกสัญญาโดยอ้างว่ามีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๔๘)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
(ข้อ ๑๓๐)

ในการตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้าง หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างต้องตรวจรับโดยการพิจารณาจากข้อกำหนดในสัญญาเป็นสำคัญ จะนำมาตรฐานของงานหรือพัสดุที่ใช้ในงานอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือหรือเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้างมาเปรียบเทียบแล้วใช้เป็นเหตุไม่รับมอบงานหรือบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวไม่ได้

เทศบาลผู้ว่าจ้างไม่รับมอบงานและบอกเลิกสัญญาจ้างวางท่อขยายเขตประปากับผู้รับจ้าง โดยอ้างว่าผู้รับจ้างใช้ท่อเหล็กกล้าที่มีความหนาและน้ำหนักน้อยกว่าท่อเหล็กกล้าซึ่งผู้รับจ้างรายอื่นนำมาใช้ในสัญญาจ้างประเภทเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อในสัญญาจ้างไม่ได้ระบุความหนาและน้ำหนักของท่อเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างจะต้องนำมาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา กรณีจึงต้องพิจารณาตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ท่อเหล็กกล้าโดยทั่วไป เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างนำท่อเหล็กกล้าตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ใช้ได้ตามมาตรฐาน มอก. มาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา จึงเป็นการปฏิบัติโดยถูกต้องตามสัญญาแล้ว การที่ผู้ว่าจ้างนำคุณสมบัติของท่อประปาที่ผู้รับจ้างรายอื่นใช้ในการขยายเขตประปาให้แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งมีน้ำหนักและความหนามากกว่ามาเปรียบเทียบกับท่อเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างนำมาใช้ แล้วไม่รับมอบงานเป็นการตรวจสอบที่อยู่นอกเหนือและเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้าง การบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวโดยอ้างอำนาจตามข้อ ๑๓๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดรวมทั้งข้อสัญญาจ้าง จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ว่าจ้างชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินค่าจ้างตามสัญญา

๒) กรณีการบอกเลิกสัญญาทางปกครองโดยอ้างเหตุความสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้รับจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๐)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(มาตรา ๕ มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘)
๒. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘
(ข้อ ๕๙ วรรคหนึ่ง)

หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะนำความบกพร่องของการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาอันเนื่องมาจากการสำคัญผิดในคุณสมบัติของคู่สัญญามาเป็นเหตุแห่งการบอกเลิกสัญญาได้ก็ต่อเมื่อความบกพร่องดังกล่าวมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง

ผู้รับจ้างซึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคาได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างถึงเก็บน้ำตามโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ว่าจ้าง แต่ต่อมาผู้ว่าจ้างได้ออกประกาศยกเลิกสัญญาดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้รับจ้างเสนอผลงานไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา โดยมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคาจ้างในวงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในเอกสารดังกล่าว ประกอบกับผู้รับจ้างไม่เข้าดำเนินงานก่อสร้างภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา หลังจากนั้น ผู้ว่าจ้างได้เรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดรายแรกที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคามาต่อรองราคาและทำสัญญาจ้างโดยไม่มีการสอบราคาใหม่ ซึ่งผู้รับจ้างคนใหม่ได้ทำงานเสร็จตามสัญญาแล้ว แต่ผู้รับจ้างเห็นว่าตนไม่ได้ทำผิดสัญญาและเงื่อนไขตามเอกสารสอบราคา การเลิกสัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ว่าจ้างชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้รับจ้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้รับจ้าง ถือเป็นการสำคัญผิดในสาระสำคัญของการทำนิติกรรมซึ่งส่งผลให้สัญญาจ้างนั้นตกเป็นโมฆียะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๗^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หากความสำคัญผิดดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ว่าจ้างเอง ผู้ว่าจ้างย่อมไม่อาจถือเอาเหตุแห่งความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนตามมาตรา ๑๕๘^๔ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในชั้นของการดำเนินการสอบราคาผู้รับจ้างได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับจ้างจนกระทั่งมีการทำสัญญาจ้างแล้ว แม้ผลงานของผู้รับจ้างที่ได้เสนอต่อผู้ว่าจ้างจะมีวงเงินไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาก็ตาม แต่ผู้รับจ้างก็ได้เสนอราคาและระบุผลงานโดยเปิดเผยไม่ได้ปกปิดแต่ประการใด ประกอบกับคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เสนอให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ชนะการสอบราคาและผู้ว่าจ้างได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ผู้ว่าจ้างจะได้แสดงเจตนาตกลงทำสัญญากับผู้รับจ้างไปโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้รับจ้าง แต่ก็มีความสำคัญผิดที่เกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ว่าจ้างเอง จึงไม่อาจถือเอาความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนได้ การที่ผู้ว่าจ้าง

^{๓-๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๗ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ

ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมีได้กระทำขึ้น

มาตรา ๑๕๘ ความสำคัญผิดตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ ซึ่งเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา บุคคลนั้นจะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้

ยกเลิกสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างโดยอาศัยเหตุข้างต้น จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกรณีที่ผู้ว่าจ้างกล่าวอ้างว่าผู้รับจ้างไม่ได้ลงมือทำงานภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะยกเลิกสัญญาจ้างระยะเวลาได้ล่วงเลยจากวันเริ่มสัญญาไปเพียง ๑๑ วันเท่านั้น นอกจากนั้น ตามข้อ ๕ ก. วรรคสอง ของสัญญาจ้างยังกำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในกำหนด ๗ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เริ่มงาน แต่ปรากฏว่าผู้ว่าจ้างไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับจ้างทราบตามข้อสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่มีเหตุสมควรที่ผู้ว่าจ้างจะยกเลิกสัญญาจ้างข้างต้นตามนัยข้อ ๕๙ วรรคหนึ่ง^๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การยกเลิกสัญญาของผู้ว่าจ้างจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ว่าจ้างชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้รับจ้าง

๓) กรณีการบอกเลิกสัญญาทางปกครองเนื่องจากผู้รับจ้างไม่ยินยอมตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลง ลดเนื้องาน และวงเงินค่าก่อสร้างตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๓/๒๕๕๑)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ (ข้อ ๑๓๑)

การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคของหน่วยงานทางปกครอง ต้องเป็นกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือผู้รับจ้างดำเนินการไม่ถูกต้องตามสัญญาประการหนึ่งประการใด และการที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิแก้ไข หรือเพิ่มเติม หรือลดงานจากแบบรูปและรายละเอียดตามสัญญาได้ฝ่ายเดียว ต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น

ผู้รับจ้างทำสัญญารับจ้างก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งทุตให้กับหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง แต่การก่อสร้างไม่แล้วเสร็จเนื่องจากผู้ว่าจ้างไม่สามารถดำเนินการให้ราษฎรที่รูก้าออกจากพื้นที่ก่อสร้างได้ แม้ว่าจะมีการขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปถึง ๕ ครั้ง ผู้รับจ้างจึงทำงานและส่งมอบงานได้เพียงบางส่วน ประกอบกับผู้ว่าจ้างได้มีมติไม่เห็นชอบในการขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือปี ผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างมาทำการตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงลดเนื้องานและวงเงินค่าก่อสร้างให้เหลือเพียงเท่าที่ผู้รับจ้างได้ดำเนินการแล้วเสร็จ

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

^๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๕๙ ให้ประธานกรรมการบริหารพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน

ภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา แต่ผู้รับจ้างไม่ยินยอมตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงลดเนื้องานและวงเงินค่าก่อสร้าง ผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างกระทำผิดสัญญาจ้าง จึงได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างเห็นว่าการเลิกสัญญาเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยข้อสัญญาและข้อกำหนดฯ เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ว่าจ้างชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้รับจ้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๑๓๑^๗ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นผลมาจากการที่ผู้ว่าจ้างไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ในการก่อสร้างโดยปราศจากการรบกวนขัดขวางจากบุคคลภายนอกให้กับผู้รับจ้างได้ และผู้มีอำนาจของผู้ว่าจ้างมีมติไม่เห็นชอบให้ขยายเวลาเบิกจ่ายเงินหลัอมปีตามสัญญา ทำให้ผู้ว่าจ้างไม่มีงบประมาณที่จะดำเนินการก่อสร้างอีกต่อไป มิใช่กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือผู้รับจ้างดำเนินการไม่ถูกต้องตามสัญญาประการหนึ่งประการใด และแม้ว่าสัญญาจ้างก่อสร้างเชื่อมป้องกันตลิ่งทรุดจะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นบริการสาธารณะซึ่งมีข้อกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ว่าจ้างฝ่ายเดียวในการแก้ไขสัญญาได้ ไม่ว่าจะเพิ่มเติมหรือลดงานจากแบบรูปและรายละเอียดตามสัญญาโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญา อันเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล แต่ผู้ว่าจ้างจะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวได้จะต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น เมื่อการเปลี่ยนแปลงลดงานก่อสร้างลงเท่ากับผลงานที่ผู้รับจ้างได้ทำไปแล้วเพราะไม่มีงบประมาณ ทำให้ความยาวของเขื่อนจาก ๗๐๐ เมตร ลดลงเหลือประมาณ ๓๖๔ เมตร ส่งผลให้ประโยชน์ที่จะได้รับการก่อสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันดินริมตลิ่งทรุดและน้ำท่วมบ้านเรือนราษฎรลดลงจากเดิม อันเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญา การใช้สิทธิเปลี่ยนแปลงลดงานก่อสร้างตามสัญญาจึงมิใช่เป็นการดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล การบอกเลิกสัญญาของผู้ว่าจ้างจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้รับจ้างได้รับความเสียหายจากการที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหนังสือค่าประกันเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่ขยายออกไป ผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายคืนให้แก่ผู้รับจ้าง

^๗ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๑๓๑ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาได้เฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์แก่กรุงเทพมหานครโดยตรง หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของกรุงเทพมหานครในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

๑๔.๑.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเรียกหรือรับค่าปรับตามสัญญา

๑) กรณีการคืนเงินค่าปรับเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙/๒๕๔๘)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
(ข้อ ๑๓๒)

หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างย่อมมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมสำหรับส่งมอบแก่ผู้รับจ้างเพื่อเข้าดำเนินการก่อสร้าง แม้ว่าในข้อสัญญาจะไม่ได้กำหนดหน้าที่ดังกล่าวไว้ก็ตาม และในกรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างโดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นของผู้ว่าจ้างร่วมอยู่ด้วย หากผู้ว่าจ้างจะใช้สิทธิตามสัญญาจ้างเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างอันเนื่องมาจากการส่งมอบงานล่าช้าดังกล่าว ผู้ว่าจ้างต้องนำระยะเวลาในส่วนที่ต้องรับผิดชอบทำให้เกิดความล่าช้ามาพิจารณาขยายระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับจ้างในการคำนวณค่าปรับด้วย

ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและรางระบายน้ำกับเทศบาลผู้ว่าจ้างฟ้องขอให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างตามส่วนของจำนวนวันที่ผู้ว่าจ้างต้องรับผิดชอบในความล่าช้าที่เกิดขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีการประกวดราคาจนมีการทำสัญญาจ้างก่อสร้างโดยถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ผู้ว่าจ้างย่อมมีหน้าที่จัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมที่จะส่งมอบแก่ผู้รับจ้างเพื่อเข้าทำการก่อสร้าง แม้ว่าในสัญญาจ้างจะไม่ได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ก็ตาม เมื่อมีเหตุขัดข้องในการส่งมอบพื้นที่เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำการก่อสร้างได้อันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ระยะเวลาในการก่อสร้างของผู้รับจ้างต้องล่าช้าออกไป โดยระยะเวลาที่ล่าช้าในส่วนนี้เท่ากับระยะเวลาที่ผู้ว่าจ้างได้ใช้ไปในการแก้ไขเหตุขัดข้องเพื่อให้สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างได้แจ้งเหตุขัดข้องเพื่อให้ผู้ว่าจ้างแก้ไข รวมทั้งขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างโดยเป็นไปตามข้อ ๑๓๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น และเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ว่าจ้างต้องขยายระยะเวลาในการก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างตามระยะเวลาที่เป็นความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง ฉะนั้น การปรับผู้รับจ้างกรณีส่งมอบงานล่าช้าโดยไม่ได้หักจำนวนวันที่ผู้ว่าจ้างต้องขยายเวลาก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างออกจากจำนวนวันที่ส่งมอบงานล่าช้าทั้งหมดจึงไม่ชอบ ผู้ว่าจ้างจึงต้องคืนค่าปรับในส่วนของวันดังกล่าวให้กับผู้รับจ้าง ศาลพิพากษาให้ผู้ว่าจ้างคืนค่าปรับในส่วนที่ต้องขยายเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง

๒) กรณีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างในการแก้ไขกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๐/๒๕๕๔)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(มาตรา ๕ และมาตรา ๑๕๐)

การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา หากแต่ยินยอมให้ผู้รับจ้างเข้าทำงานต่อแม้ว่าจะผ่านพ้นระยะเวลาที่ต้องทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญามานานแล้ว อีกทั้งยังยินยอมให้มีการแก้ไขสัญญาโดยปรับแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างซึ่งมีข้อผิดพลาดเนื่องจากการออกแบบผู้ว่าจ้างเอง และแก้ไขกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการทำงานให้ขยายออกไป กรณีย่อมเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างเชื่อถือและไว้วางใจว่าจะไม่ถูกปรับหากปฏิบัติตามสัญญาที่ได้แก้ไขใหม่ การที่ผู้ว่าจ้างทำบันทึกข้อตกลงยกเลิกกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานตามสัญญาที่แก้ไขใหม่ และกำหนดใหม่เป็นกำหนดระยะเวลาเดิมซึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้วก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวเพียง ๓๐ วันเพื่อจะใช้สิทธิปรับผู้รับจ้าง ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาโดยไม่สุจริต อันไม่ชอบที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

เทศบาลผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างให้ก่อสร้างปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิม ตามแบบแปลนเทศบาล โดยกำหนดให้เริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ และงานต้องแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๓ ปรากฏว่าภายหลังจากเริ่มทำงานตามสัญญา ผู้รับจ้างได้มีหนังสือถึงผู้ว่าจ้างเพื่อขออนุมัติแก้ไขแบบก่อสร้างเนื่องจากพบชั้นดินทรายในระดับความลึกที่ทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถก่อสร้างตามรูปแบบตามสัญญาได้ ซึ่งผู้ว่าจ้างได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างทราบว่า ผู้รับจ้างหยุดการก่อสร้างโดยไม่ได้แจ้งเหตุผลความจำเป็นให้ผู้ว่าจ้างทราบ แต่ผู้รับจ้างยังสามารถดำเนินการก่อสร้างงานในส่วนที่ไม่ได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวได้ โดยผู้รับจ้างลงชื่อรับทราบและระบุว่ายินยอมชำระค่าปรับตามสัญญาโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ต่อมา คู่สัญญาได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา (ครั้งที่ ๑) แก้ไขแบบแปลนการก่อสร้าง หลังจากนั้น ผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขแล้ว แต่ก็ยังคงประสบปัญหาในการก่อสร้างโดยยังคงมีน้ำซึมทำให้ไม่สามารถบดอัดดินกันบ่อได้ คู่สัญญาจึงได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา (ครั้งที่ ๒) แก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างอีกครั้ง และแก้ไขกำหนดระยะเวลาการก่อสร้างแล้วเสร็จเป็นจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ต่อมาก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาผู้ว่าจ้างให้ผู้รับจ้างทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา (ครั้งที่ ๓) แก้ไขบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา (ครั้งที่ ๒) เพื่อยกเลิกการแก้ไขกำหนดเวลาการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยแก้ไขกลับไปเป็นว่าผู้รับจ้างจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๓ ในการนี้ผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา (ครั้งที่ ๒) และได้ขอส่งมอบงาน ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างรายงานต่อผู้ว่าจ้างว่า งานที่ผู้รับจ้างส่งมอบถูกต้องตามสัญญา เห็นควรจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญา แต่ผู้ว่าจ้างได้แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ

เนื่องจากเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญา และต่อมาได้มีการรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า สาเหตุของความล่าช้าในการก่อสร้างเกิดจากแบบแปลนของผู้ว่าจ้างผิดพลาด ซึ่งผู้รับจ้างพบชั้นทรายและน้ำใต้ดิน ทำให้ไม่สามารถก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลนได้ และได้มีการขออนุมัติแก้ไขรูปแบบรายละเอียดจากผู้ว่าราชการจังหวัดถึง ๓ ครั้งงานจึงสำเร็จได้ ทั้งนี้ ในการแก้ไขรูปแบบแต่ละครั้งต้องผ่านกระบวนการพิจารณาตรวจสอบจากช่างและผู้ชำนาญงาน ซึ่งใช้เวลาพอสมควร กรณีไม่ใช่ความผิดของผู้รับจ้าง แต่เนื่องจากอำนาจอนุมัติให้ลดค่าปรับในการสั่งจ้างไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี จึงมีการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบและพิจารณาอนุมัติ ต่อมา ผู้ว่าจ้างได้มีหนังสือถึงผู้รับจ้างแจ้งสงวนสิทธิการปรับตามสัญญา รวมจำนวนวันที่ต้องคิดค่าปรับทั้งสิ้น ๓๑๑ วัน เป็นเงิน ๓,๒๔๙,๙๕๐ บาท คงเหลือค่าก่อสร้างที่ผู้รับจ้างจะได้รับเป็นเงิน ๘๔๙,๘๓๑ บาท จากค่าก่อสร้าง ๔,๐๙๙,๗๘๑ บาท ผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้างจำนวนดังกล่าวแล้ว แต่ไม่เห็นด้วยกับการปรับ จึงขอสงวนสิทธิเรียกร้องเงินส่วนที่เหลือตามสัญญาและค่าเสียหาย และนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งปรับของผู้ว่าจ้าง และให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ข้อกำหนดในสัญญากำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้หากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา แต่หากไม่ใช่สิทธิบอกเลิกสัญญา ผู้ว่าจ้างย่อมมีสิทธิปรับผู้รับจ้างกรณีทำงานไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ว่าจ้างมิได้บอกเลิกสัญญาและได้ยินยอมให้ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการก่อสร้างต่อไปทั้งที่กำหนดเวลาทำงานตามสัญญาได้สิ้นสุดลงแล้ว อีกทั้ง ผู้ว่าจ้างยังได้ขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้พิจารณาอนุมัติแก้ไขสัญญาตามที่ผู้รับจ้างได้มีหนังสือขออนุมัติ รวมทั้งยังได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างและปรับลดวงเงินค่าก่อสร้างกรณีปรับลดเนื่องจากงานลง และแก้ไขกำหนดระยะเวลาการก่อสร้างแล้วเสร็จจากเดิมที่ผู้รับจ้างจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๓ เป็นแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ บันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงวันทำงานแล้วเสร็จ เนื่องจากเหตุที่ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาแห่งสัญญาได้เกิดจากความบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้าง ดังนั้น ผู้ว่าจ้างจึงไม่อาจนำเอากำหนดวันทำงานแล้วเสร็จเดิมมาเป็นที่ตั้งแห่งการเรียกเบี้ยปรับจากผู้รับจ้างกรณีทำงานแล้วเสร็จเกินกำหนดเวลาตามสัญญาได้อีกต่อไป ทั้งนี้ แม้ว่าจะบันทึกข้อตกลงที่ให้ยกเลิกการแก้ไขกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาดังกล่าวจะไม่เข้าลักษณะเป็นข้อสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการพนันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อันจะทำให้บันทึกข้อตกลงดังกล่าวตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่โดยที่พฤติการณ์ของผู้ว่าจ้างก็ไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างแต่ยินยอมให้ผู้รับจ้างเข้าทำงานต่อทั้งที่ระยะเวลาแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเดิมได้ล่วงพ้น

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพนันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

มาเป็นเวลานานมากแล้วจนงานก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ว่าจ้าง โดยผู้รับจ้างเชื่อถือและไว้วางใจว่าผู้ว่าจ้างจะไม่ใช้สิทธิปรับผู้รับจ้าง เนื่องจากความล่าช้าเกิดจากความผิดพลาดในการออกแบบของผู้ว่าจ้าง ซึ่งผู้ว่าจ้างก็ได้ขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก้ไขสัญญาและทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาเพื่อขยายระยะเวลาทำงานแล้วเสร็จให้แก่ผู้รับจ้างแล้วด้วยเหตุนี้ การที่ต่อมาผู้ว่าจ้างทำบันทึกข้อตกลงยกเลิกการแก้ไขกำหนดเวลาทำงานแล้วเสร็จที่แก้ไขใหม่และให้กลับไปใช้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้เดิมก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จที่แก้ไขใหม่เพียง ๓๐ วัน เพื่อจะใช้สิทธิปรับผู้รับจ้างเป็นจำนวนถึง ๓๑๑ วัน คิดเป็นเงิน ๓,๒๔๙,๙๕๐ บาท จากจำนวนค่าก่อสร้างทั้งสิ้น ๔,๐๙๙,๗๘๑ บาท จึงถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาเพื่อยกเลิกการแก้ไขกำหนดเวลาทำงานแล้วเสร็จจึงไม่ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้รับจ้างทำการก่อสร้างตามสัญญาจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ว่าจ้างภายในกำหนดระยะเวลาที่ผู้ว่าจ้างได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาให้ขยายเป็นวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ แล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการทำงานล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา การที่ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิหักค่าจ้างตามสัญญาไว้เป็นค่าปรับเป็นจำนวน ๓๑๑ วัน เป็นเงิน ๓,๒๔๙,๙๕๐ บาท จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาโดยไม่ชอบ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้รับจ้างจะได้แสดงความยินยอมให้ผู้ว่าจ้างปรับได้โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ก็ตาม แต่การใช้สิทธิปรับผู้รับจ้างจะต้องเป็นไปตามเหตุแห่งการปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เมื่อกรณีนี้ไม่อาจถือได้ว่าผู้รับจ้างทำงานล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีสิทธิปรับผู้รับจ้าง พิพากษาให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับที่หักไว้ให้แก่ผู้รับจ้างภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาลงถึงที่สุด

๓) กรณีความล่าช้าของงานก่อสร้างเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๗/๒๕๕๕)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
(ข้อ ๖๕ และข้อ ๑๓๑)

คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ในการตรวจสอบงานจ้างว่าถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาโดยเร็วที่สุด และจะต้องทำการตรวจสอบตามหลักเทคนิคของการก่อสร้างเพื่อประโยชน์ของทางราชการและเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้รับจ้าง หากปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ดำเนินการตรวจการจ้างให้เป็นไปโดยเร็ว และไม่ได้ตรวจสอบตามขั้นตอนรายละเอียดต่าง ๆ ตามหลักเทคนิคการก่อสร้าง

^๙ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

ทั้งที่สามารถดำเนินการได้ในครั้งเดียว ส่งผลให้ผู้รับจ้างต้องแก้ไขปรับปรุงงานหลายครั้งจนล่วงเลยกำหนดแล้วเสร็จเป็นเวลานาน ความล่าช้าของงานก่อสร้างส่วนหนึ่งย่อมเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้าง ในการคำนวณค่าปรับที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้าจึงต้องนำจำนวนวันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานล่าช้าดังกล่าวมาหักออกจากจำนวนวันที่ก่อสร้างล่าช้าซึ่งผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบในค่าปรับด้วย

เทศบาลตำบลผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างให้ก่อสร้างถนนลูกรัง โดยมีวงเงินค่าจ้างจำนวน ๓๗๗,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จของงานตามสัญญาภายในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จได้ ผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ จนกว่าจะส่งมอบงาน ต่อมา ผู้รับจ้างได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ขอส่งมอบงาน ซึ่งผู้ว่าจ้างได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวในวันเดียวกัน แต่ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อตรวจรับงาน จนเวลาล่วงเลยไปกว่า ๓๑ วัน ผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งผู้รับจ้างว่าไม่สามารถตรวจรับงานจ้างได้ เนื่องจากผู้รับจ้างไม่ได้ส่งผลทดสอบความหนาแน่นของถนนลูกรัง และมีหนังสือลงวันที่เดียวกันแจ้งว่า ถนนลูกรังมีความหนาเฉลี่ยไม่เป็นไปตามสัญญา ขอให้ผู้รับจ้างดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามรูปแบบและสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างจึงได้ส่งผลการทดสอบความหนาแน่นของถนนลูกรังให้แก่ผู้ว่าจ้างเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยยืนยันว่าถนนลูกรังมีความหนาเฉลี่ยถูกต้องครบถ้วนแล้ว แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ว่าจ้างได้ไปตรวจการก่อสร้างแล้วเห็นว่าถนนที่ก่อสร้างทำการบดอัดแน่นไม่ได้ร้อยละ ๙๕ ตามรูปแบบ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้รับจ้างปรับปรุงแก้ไข หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ไปตรวจรับงานอีกครั้งเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๗ แต่เห็นว่าความยาวของถนนขาดไป ๑๐๐ เมตร และความหนาแน่นเฉลี่ยของลูกรังไม่ได้มาตรฐาน ๒ ช่วง จึงให้ผู้รับจ้างปรับปรุงแก้ไขอีกครั้ง ต่อมา ผู้รับจ้างได้ปรับปรุงแก้ไขกรณีดังกล่าวจนเรียบร้อยและได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗ ขอส่งมอบงานให้แก่ผู้ว่าจ้าง ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยผู้ว่าจ้างคิดค่าปรับจากการที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้ากว่ากำหนดในสัญญาตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ จนถึงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗ รวม ๑๙๔ วัน วันละ ๙๔๓ บาท เป็นเงิน ๑๘๒,๙๔๒ บาท และได้หักค่าปรับดังกล่าวไว้จากเงินค่าจ้างที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้รับจ้าง แต่ผู้รับจ้างเห็นว่าผู้ว่าจ้างมีสิทธิปรับผู้รับจ้างได้ตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ กรณีส่งมอบงานล่าช้า และตั้งแต่วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ กรณีแก้ไขงานรอยร้าวของถนน ส่วนกรณีถนนที่มีความหนาเฉลี่ยไม่ถึง ๐.๓๐ เมตร เมื่อผู้รับจ้างยืนยันความถูกต้องและผู้ว่าจ้างไม่ได้ปฏิเสธ จึงไม่อาจคิดค่าปรับได้ ดังนั้น รวมระยะเวลาที่ผู้ว่าจ้างมีสิทธิปรับผู้รับจ้างมีเพียง ๖๕ วัน ผู้รับจ้างจึงมีหนังสือขอคืนเงินค่าปรับเป็นจำนวน ๑๒๑,๖๔๗ บาท แต่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธการคืนเงินค่าปรับดังกล่าว ผู้รับจ้างจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับจำนวนข้างต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้รับจ้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังที่ผู้รับจ้างมีหนังสือส่งมอบงานให้กับผู้ว่าจ้างแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ว่าจ้างมิได้ดำเนินการตรวจการจ้างให้เป็นไปโดยเร็วแต่อย่างใด จนภายหลังการส่งมอบถึง ๓๑ วัน ผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือแจ้งผู้รับจ้างว่าไม่สามารถ

ตรวจรับงานจ้างได้ และแจ้งให้ผู้รับจ้างแก้ไขปรับปรุงความหนาเฉลี่ยของถนน แล้วต่อมาอีก ๒๗ วัน แจ้งให้แก้ไขการบดอัดถนน จนกระทั่งวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้ว่าจ้างพบว่าความยาวของถนนหายไป ๑๐๐ เมตร จึงแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขอีกครั้ง ซึ่งผู้รับจ้างได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงจนแล้วเสร็จ จะเห็นได้ว่า ความล่าช้าในการตรวจรับงานส่วนหนึ่งมีผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่ไม่ได้ตรวจการจ้างให้ครบถ้วนโดยเร็วตามข้อ ๖๕^{๑๐} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทั้งมิได้มีการตรวจสอบตามขั้นตอนรายละเอียดต่าง ๆ ตามหลักเทคนิคในการก่อสร้าง ทั้งที่สามารถทำได้ในครั้งเดียวกันเพื่อประโยชน์ของทางราชการและความเป็นธรรมต่อผู้รับจ้าง โดยเฉพาะกรณีการแจ้งให้ผู้รับจ้างส่งผลการทดสอบความหนาแน่น การวัดความหนาเฉลี่ยของถนน และกรณีการวัดความยาวของถนน ที่สามารถดำเนินการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ว่าจ้างได้โดยเร็ว ความรับผิดชอบหนึ่งจึงเกิดจากการกระทำของผู้ว่าจ้าง และโดยที่ข้อ ๑๓๑^{๑๑} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดว่า หากค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะได้นิยมนยอมเสียค่าปรับ การที่ผู้ว่าจ้างหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับ รวม ๑๙๔ วัน เป็นเงินจำนวน ๑๘๒,๙๔๒ บาท จึงเป็นการกำหนดค่าปรับโดยไม่ชอบ ผู้รับจ้างควรเสียค่าปรับไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างเป็นเงินจำนวน ๓๗,๗๐๐ บาท อย่างไรก็ตาม ผู้รับจ้างได้มีหนังสือไปถึงผู้ว่าจ้างยอมรับว่าทำงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลารวม ๖๕ วัน คิดเป็นเงินจำนวน ๖๑,๒๙๕ บาท ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าจำนวนเงิน ๓๗,๗๐๐ บาท และขอให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑๒๑,๖๔๗ บาท ให้แก่ผู้รับจ้าง จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่าผู้รับจ้างได้ให้ความยินยอมที่จะเสียค่าปรับเกินกว่าค่าปรับจำนวน ๓๗,๗๐๐ บาท ให้แก่ผู้ว่าจ้างโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ผู้ว่าจ้างจึงต้องคืนเงินค่าจ้างที่หักเป็นค่าปรับส่วนที่เกินกว่า ๖๕ วัน ให้แก่ผู้รับจ้าง พินาศพาหนะให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑๒๑,๖๔๗ บาท ให้แก่ผู้รับจ้าง พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่ผู้ว่าจ้างหักเงินค่าจ้างของผู้รับจ้างเป็นค่าปรับจนกว่าผู้ว่าจ้างจะชำระเสร็จ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

^{๑๐-๑๑} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๖๕ คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) โดยปกติให้ตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้ทราบการส่งมอบงาน และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๓๑ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้นิยมนยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

๑๔.๒ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ

๑๔.๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาทางปกครองตามระเบียบของทางราชการ

➢ กรณีหน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดทำสัญญาทางปกครองโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบตามที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๕๙ (๑) และมาตรา ๖๗ (๕) (๖))
๒. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ (ข้อ ๑๐ วรรคสาม)

การที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดทำสัญญาทางปกครองกับบุคคลภายนอกในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง โดยมิได้ทำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบตามที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ หากปรากฏว่าบุคคลภายนอกกระทำการโดยสุจริต สัญญาย่อมมีผลสมบูรณ์และผูกพันหน่วยงานทางปกครองให้ไม่อาจกล่าวอ้างการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในมาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาได้

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาตามสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กขององค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ไม่ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเป็นสัญญาที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมทำไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่ได้ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งดังกล่าวขึ้นใหม่เนื่องจากเห็นว่าประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกโดยมิได้ขออนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวและไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับตำแหน่งดังกล่าวไว้ รวมทั้งมิได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ทำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบในการประกาศสอบครั้งใหม่ด้วย แต่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก จึงมีหนังสือร้องเรียนและขอความเป็นธรรมกรณีที่ไม่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาว่าจะจ้างข้างต้นต่อนายอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังมิได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ประธานกรรมการ

บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิมได้ทำสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำในฐานะผู้มีอำนาจกระทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสาม^{๑๓} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ และเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ (๕) (๖)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับข้างต้น ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกลูกจ้างและการทำสัญญาพิพาทได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับการอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งและมิได้จัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับตำแหน่งที่จ้างไว้ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่อาจรู้ถึงขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และสัญญาดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องทำตามแบบ แม้หน่วยงานจะมีได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ตาม แต่การไม่จัดทำตามรูปแบบสัญญาดังกล่าวก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน จะนำมาเป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาไม่ได้ ประกอบกับพฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาว่าจะจ้างดังกล่าวมีผลผูกพันตามกฎหมาย และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดกับผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการทุจริตในการทำสัญญาแต่อย่างใด สัญญาจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่จัดให้มีการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก และได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกซึ่งไม่ปรากฏ

^{๑๒} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕๙ คณะผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้างลูกจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสุดของตำแหน่ง

^{๑๔} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ชื่อของผู้ฟ้องคดีว่าได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยกเลิกสัญญาว่าจะจ้างกับผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกสัญญามีได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาและมีใช้กรณียกเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ไม่มีความผิดอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๑๔.๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา

➢ กรณีหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างออกคำสั่งให้พนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ตามสัญญาจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๘)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชุมพร เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ข้อ ๔๙ (๔) และข้อ ๕๖)

เมื่อคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างที่มอบหมายให้พนักงานจ้างตำแหน่งยามปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ยาม โดยได้รับผิดชอบในงานรักษาความสะอาด ประจำรถเก็บขยะ เป็นคำสั่งมอบหมายงานให้พนักงานจ้างปฏิบัติเป็นพิเศษนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามสัญญาจ้าง จึงไม่อาจถือได้ว่าพนักงานจ้างยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ประจำรถเก็บขยะตามคำสั่งดังกล่าว การที่พนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามต่อไปจึงไม่เป็นการประพฤติดิตสัญญาจ้าง การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าจึงไม่ชอบด้วยข้อสัญญาประกอบกับการบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิได้เสนอเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ ให้คณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่มีได้ปฏิบัติตามประกาศของทางราชการ ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดสัญญาจ้างโดยพนักงานจ้างมิได้ประพฤติดิตสัญญา จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิใช่ความผิดของพนักงานจ้าง พนักงานจ้างจึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีความผิด

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยาม สังกัดเทศบาลตำบลผู้ว่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ และผู้ว่าจ้างมีคำสั่งกำหนดงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยาม มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ออกตรวจปฏิบัติการดูแลความสงบเรียบร้อยในเขตชุมชนและบริเวณพื้นที่ในเขตของผู้ว่าจ้าง ต่อมาผู้ว่าจ้างได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวและมีคำสั่งกำหนดงานและหน้าที่รับผิดชอบของพนักงานจ้าง มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปทำหน้าที่คนงานประจำรถขยะ โดยอ้างว่าตำแหน่งยามมีปริมาณงานน้อย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบ จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าจ้าง และผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งข้างต้น แต่ยังคงไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งยามมาตลอด ต่อมา ผู้ว่าจ้างได้แจ้งผล

การพิจารณาอุทธรณ์ว่าคำสั่งของผู้ว่าจ้างชอบด้วยกฎหมายแล้ว และได้มีหนังสือสั่งห้ามมิให้จ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติงานตามคำสั่ง หลังจากนั้น ผู้ว่าจ้างได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และเห็นว่าการสั่งห้ามมิให้จ่ายค่าตอบแทนและการบอกเลิกสัญญาจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ว่าจ้างพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินเดือน ๓ เดือน เป็นเงินจำนวน ๑๙,๗๔๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ว่าจ้างจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามเป็นอย่างอื่นหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย เพื่อประโยชน์ของทางราชการได้โดยไม่ต้องแก้ไขสัญญา และถือว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง นั้น จะต้องเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้ปฏิบัติเป็นพิเศษที่ไม่นอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างเท่านั้น เมื่อคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ยามโดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม งานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขนขยะ จึงเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติเป็นพิเศษนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง กล่าวคือเป็นงานนอกเหนือขอบเขตของงานรักษาความปลอดภัยของสำนักงาน รวมทั้งในบริเวณเขตของผู้ว่าจ้าง เมื่องานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขนขยะเป็นงานนอกเหนือขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามสัญญาจ้าง กรณีจึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง และผู้ฟ้องคดีไม่จำต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำรถเก็บขนขยะตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง การที่ผู้ว่าจ้างปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามต่อไปจึงไม่เป็นการประพฤติดิตสัญญาจ้าง การบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๗ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๔๙ (๔)^{๑๕} และข้อ ๕๖^{๑๖} ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชุมพร เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ประกอบกับผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิได้เสนอเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง กรณีจึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่มีได้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานจ้าง

^{๑๕-๑๖} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชุมพร เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗

ข้อ ๔๙ การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

๑.ลา

๒.ลา

(๔) ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาหรือข้อตกลง หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามข้อ ๔๗ จนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

ข้อ ๕๖ เทศบาลอาจบอกเลิกสัญญาจ้างกับพนักงานจ้างผู้ใดก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้างได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่เป็นเหตุที่พนักงานจ้างจะเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกสัญญาจ้างได้ เว้นแต่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจะกำหนดว่าในกรณีใดได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีผิดได้

(เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ดังนั้น การที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ก่อนครบกำหนดสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ประพาดพิงสัญญา กรณีจึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยมิใช่ความผิดจากงบประมาณของผู้ว่าจ้างตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลดังกล่าว ผู้ว่าจ้างจึงต้องชำระเงินค่าตอบแทนการออกจากงานโดยมิใช่ความผิดเป็นจำนวนสามเท่าของอัตราค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอยู่ก่อนวันออกจากงานเป็นเงินจำนวน ๑๙,๗๔๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดและมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ว่าจ้างชำระเงินจำนวน ๑๙,๗๔๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลจึงไม่มีอำนาจพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และกำหนดค่าบังคับให้ผู้ว่าจ้างชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ว่าจ้างชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๔,๘๕๘.๐๗ บาท ทั้งนี้ ให้ชำระแก่ผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืน

๑๔.๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

➢ กรณีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างภายหลังจากที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๘)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด
สุพรรณบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง
ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗
(ข้อ ๓๔ (๑) และข้อ ๓๖ (๓))

เมื่อก่อนครบกำหนดสัญญาจ้างหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานให้แก่พนักงานจ้าง แต่กลับประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างใหม่ จนกระทั่งสัญญาจ้างครบกำหนด โดยพนักงานจ้างไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้าง โดยต้องการสรรหาพนักงานจ้างรายใหม่แทนรายเดิม และเมื่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างเสร็จสิ้นภายหลังที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง ย่อมแสดงว่ามิได้มีการนำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้างและนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้าง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง เป็นเหตุให้พนักงานจ้างมิได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง ทำให้ได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ สัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลา ๔ ปี สิ้นสุดสัญญาในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ โดยกำหนดว่าจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละ ๒ ครั้ง ตามปีงบประมาณ ปรากฏว่าองค์กรบริหารส่วนตำบล

ผู้ว่าจ้างไม่ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เพื่อประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ได้ออกประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจหลายตำแหน่งรวมทั้งตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วย และรับสมัครพนักงานทั่วไปอีกหลายตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ว่าจ้างมิได้ประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ เพื่อพิจารณาประกอบการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการผิดสัญญาจ้าง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่สัญญาจ้างพนักงานจ้างดังกล่าว ข้อ ๖ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามประกาศ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างและที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด และตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ข้อ ๓๔ (๑)^{๑๗} ประกอบกับข้อ ๓๖ (๓)^{๑๘} เห็นได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างมีความสำคัญและจำเป็นเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้เป็น เครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้างและนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในการต่อสัญญาจ้าง ซึ่งผู้ว่าจ้างผูกพันต้องปฏิบัติตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่สัญญาจ้างจะครบกำหนดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ว่าจ้างไม่ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๒ ในระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่กลับประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้าง รับสมัครพนักงานจ้างตามภารกิจหลายตำแหน่ง รวมทั้งตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วย จนกระทั่งสัญญาจ้างของผู้ฟ้องคดีครบกำหนด โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง พฤติการณ์ของผู้ว่าจ้างแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี โดยต้องการสรรหาพนักงานจ้างรายใหม่แทนผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ผู้ว่าจ้างได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผล

^{๑๗-๑๘} ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗

ข้อ ๓๔ ในระหว่างสัญญาจ้าง ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง ดังต่อไปนี้

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

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๖ การประเมินผลงานปฏิบัติงานของพนักงานจ้างต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ แล้วแต่กรณี ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

- (๓) การต่อสัญญาจ้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

การปฏิบัติงานพนักงานจ้าง ครั้งที่ ๒ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ อันเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีภายหลังที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง ย่อมแสดงว่าผู้ว่าจ้างมิได้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๒ ไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้างแต่ประการใด การกระทำของผู้ว่าจ้างจึงเป็นการมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้างเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ว่าจ้างชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๑๐,๔๐๐ บาท พร้อมกับชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๒๗,๖๐๐ บาท (เดือนตุลาคมถึงธันวาคม ๒๕๕๑) ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผลพิพากษายืน

๑๔.๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดของพนักงานจ้างก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง

➢ กรณีการเปิดโอกาสให้พนักงานจ้างผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓๔/๒๕๕๙)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ระเบียบข้อบังคับในการทำงานวิทยาลัยนวัตกรรมการอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ (ข้อ ๑.๑.๒)
๒. ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารงานวิทยาลัยนวัตกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๑

ในการสอบสวนทางวินัยหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องเรียกพนักงานจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาให้ถ้อยคำในการสอบสวนชั้นต้น อันเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้แย้งและคัดค้านข้อกล่าวอ้างของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง หากมิได้ดำเนินการเช่นนั้น แล้วนำผลการสอบสวนดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเลิกจ้างจะทำให้เป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างของวิทยาลัย ตำแหน่งหัวหน้าแผนกจัดซื้อจัดจ้างและพัสดุ เมื่อประมาณต้นเดือนมกราคม ๒๕๕๒ มีกรณีกล่าวหาว่าพบความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างของแผนกจัดซื้อ คณบดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว รวมทั้งมีคำสั่งพักงานผู้ฟ้องคดีระหว่างการสอบสวน ต่อมา คณบดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสภาพการเป็นพนักงานของวิทยาลัยโดยได้รับเงินค่าชดเชย ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของวิทยาลัย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จึงยืนยันการเลิกจ้าง และเห็นว่าการจ่ายเงินชดเชยเป็นระยะเวลา ๓๐๐ วัน เหมาะสมแล้ว ไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินชดเชยเพิ่มเติมอีก ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง

และผลการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่เช่นนั้นขอให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด
วินิจฉัยว่า แม้ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารงานวิทยาลัยนวัตกรรม
 พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบข้อบังคับในการทำงานวิทยาลัยนวัตกรรมอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 ฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ มิได้กำหนดวิธีการปฏิบัติในการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือข้อบังคับ
 ให้ต้องบันทึกถ้อยคำในการสอบสวนไว้ก็ตาม แต่การไต่สวนเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความว่า
 ความบกพร่องเกิดขึ้นแก่หน่วยงานจริงหรือไม่ เกิดขึ้นในขั้นตอนใด ใครจะต้องรับผิดชอบ และจะต้อง
 รับผิดชอบมากน้อยประการใดนั้น จะต้องใช้หลักฟังความสองฝ่าย คือ การเปิดโอกาสให้คู่กรณี
 ได้โต้แย้งและคัดค้านการนำเสนอหรือการกล่าวอ้างของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป
 เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมิได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำในการสอบสวนในชั้นต้น แมต่อมา
 จะได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษร
 โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๒ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณบดีแล้วก็ตาม แต่ก็เป็
 การให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทำบันทึก
 การสอบสวนเสนอต่อคณบดี และภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๒ พักงานผู้ฟ้องคดี
 และเมื่อพิจารณารายงานการสอบสวนแล้วเห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้สอบสวน
 บุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่กรณีกล่าวหาว่าการจัดซื้อที่ผิดปกติดำเนินการโดยบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายคน แต่คณะกรรมการ
 สอบสวนข้อเท็จจริงสรุปว่าเป็นการกระทำของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี
 ไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์หรือความผิดตามที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง
 ได้รายงานผลการสอบสวนต่อคณบดี และเมื่อคณบดีนำรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวมาประกอบ
 การพิจารณาและมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นพนักงาน
 ของวิทยาลัย จึงเป็นการเลิกสัญญาจ้างโดยไม่เป็นธรรม เมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏว่าสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี
 ให้เป็นพนักงานของวิทยาลัยเป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลา และตามหมวดที่ ๑๐ ข้อ ๑.๑.๒
 ของระเบียบข้อบังคับในการทำงานวิทยาลัยนวัตกรรมอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับลงวันที่
 ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้พนักงานถึงกำหนดเกษียณอายุเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี... เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดี
 ถูกเลิกจ้างมีอายุเพียง ๔๓ ปี หากผู้ฟ้องคดีไม่ถูกเลิกจ้างจะคงเหลือระยะเวลาการทำงานอีกถึง ๑๗ ปี
 อีกทั้งเมื่อได้คำนึงถึงระยะเวลาการทำงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้าทำงาน
 เป็นพนักงานของวิทยาลัยตั้งแต่วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นพนักงานที่ทำงาน
 ให้แก่วิทยาลัยติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี อันเป็นระยะเวลานานพอสมควร หากคำนวณ
 ค่าเสียหายจากระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีทำงานให้แก่วิทยาลัย โดยมีฐานการคำนวณค่าเสียหายจากฐาน
 ของค่าจ้าง ๑ เดือน ต่อการทำงาน ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายเท่ากับค่าจ้างจำนวน ๑๒ เดือน
 เมื่ออัตราเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีเดือนสุดท้ายก่อนถูกเลิกจ้างเท่ากับ ๑๘,๖๐๑ บาท ผู้ฟ้องคดี
 ควรได้รับค่าเสียหายจากการถูกเลิกจ้างเป็นเงินจำนวน ๒๒๓,๒๑๒ บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์
 คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนนี้ จึงเป็นที่ยุติ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้หน่วยงาน
 ต้นสังกัดซึ่งเป็นคู่สัญญาจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๑๔,๗๙๐ บาท ภายใน
 เวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดนั้น ชอบแล้ว พิพากษายืน

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า การสอบสวนความผิดของพนักงานจ้างตามสัญญาจ้างก็ต้องใช้หลักการเช่นเดียวกันกับการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการ กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน

๑๔.๓ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาอื่น ๆ

แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาทางปกครองโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้

➢ กรณีหน่วยงานทางปกครองไม่ได้จัดทำสัญญาให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๓๘๖)

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๓)

๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (มาตรา ๕๐ (๓) และมาตรา ๕๑ (๑))

๔. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓

หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาทางปกครองโดยกล่าวอ้างเหตุที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการจัดทำสัญญาให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ หากปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญามีผลผูกพันตามกฎหมาย และไม่ปรากฏว่ามีการสมรู้ร่วมคิดหรือการสมยอมกันระหว่างคู่สัญญา เนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานภายในของเจ้าหน้าที่เท่านั้น

หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างตกลงด้วยวาจาให้ผู้รับจ้างเป็นผู้จัดเก็บรายได้จากการเข้าขายสินค้า ดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยรอบตลาดสด รับผิดชอบค่าน้ำประปา ค่ากระแสไฟฟ้า และค่าอุปกรณ์การจัดหาแสงสว่าง รวมทั้งพัฒนาตลาดสด แทนผู้ว่าจ้าง โดยผู้รับจ้างต้องเสียค่าเช่าตลาดสดให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นรายเดือน ในกรณีนี้ ผู้รับจ้างเคยขอทำเป็นสัญญาเช่าตลาดสดแล้ว แต่ผู้ว่าจ้างอ้างว่าไม่สามารถใช้ระเบียบของทางราชการเข้าไปจัดหาผลประโยชน์ได้ เนื่องจากตลาดสดตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุไม่ใช่ทรัพย์สินของผู้ว่าจ้าง และขอให้ผู้รับจ้างดำเนินการตามข้อตกลงต่อไป ต่อมา คณะผู้บริหารชุดใหม่ของผู้ว่าจ้างประสงค์จะให้ผู้ว่าจ้างเข้าดำเนินการตลาดสดเอง จึงได้แจ้งบอกเลิกข้อตกลงข้างต้นกับผู้รับจ้างในขณะที่ยังไม่ครบกำหนดเวลาตามข้อตกลงและไม่ยินยอมชดเชยค่าเสียหายจากการบอกเลิกข้อตกลงให้แก่ผู้รับจ้าง โดยอ้างว่าผู้บริหารชุดเดิม

ของผู้ว่าจ้างทำข้อตกลงกับผู้รับจ้างโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อตกลงข้างต้นมีลักษณะเป็นสัญญาและโดยที่เนื้อหาของสัญญา เป็นการที่ผู้มีอำนาจทำการแทนหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างตามกฎหมายตกลงให้ผู้รับจ้าง ดำเนินการจัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสดต่อไปแทนผู้ว่าจ้าง จึงเป็นการมอบให้ผู้รับจ้างจัดทำ บริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าจ้างตามมาตรา ๕๐ (๓)^{๑๙} และมาตรา ๕๑ (๑)^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นสัญญาที่ไม่มี กฎหมายกำหนดแบบไว้ว่าจะต้องทำเป็นหนังสือ และแม้ว่าการได้มาซึ่งคู่สัญญาของผู้ว่าจ้างจะต้อง ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่เมื่อในกรณีนี้พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้รับจ้างเชื่อโดยสุจริตว่า สัญญาที่ตกลงไว้ด้วยวาจามีผลผูกพันตามกฎหมาย ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการทำ ข้อตกลงนั้น ผู้รับจ้างได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกับผู้บริหารชุดเดิมซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ว่าจ้าง ดังนั้น ข้อตกลงข้างต้นแม้จะทำด้วยวาจาและไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ย่อม เกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา ซึ่งผู้ว่าจ้างไม่อาจอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ มาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาต่อผู้รับจ้างซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ เนื่องจาก การปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งไม่อาจกล่าวอ้าง การไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้างต้นมาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญา เนื่องจากเป็นกรณีที่เกิดจากการกระทำ

^{๑๙-๒๐} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖)

พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

๑. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๒. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๔. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

๕. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

๒. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

๓. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

^{๒๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑. สัญญาทางปกครอง

๒. สัญญาทางปกครอง

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ว่าจ้างเอง และเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเลิกสัญญาทางปกครองเอาไว้ จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายมหาชน ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาของผู้ว่าจ้างจึงเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่มีเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้ตามมาตรา ๓๘๖^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ว่าจ้างชดเชยค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการเก็บค่าเช่าขายสินค้าอันเป็นความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแก่การไม่ชำระหนี้ให้แก่ผู้รับจ้างภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด



^{๒๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๖ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติของกฎหมาย การบอกเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำได้ด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

คณะผู้จัดทำ

ประธานคณะผู้จัดทำ

นายชาญชัย แสงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด

คณะผู้จัดทำ

นายวิชณุ	วรัญญู	รองประธานศาลปกครองสูงสุด
นางสมฤดี	ธัญญศิริ	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายเจตน์	สถาพรศิลป์พร	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง
นายวิริยะ	วัฒนสุชาติ	ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
นางสาวธันว์รัตน์	ธนพิทักษ์	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๑
นายไชยรัตน์	แขวงโสภะ	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๒
นางสาวอุมาภรณ์	สุนทรนนท์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
นางปราณี	อิทธิวิริยกุล	เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการพิเศษ
นางสาววรวรรณ	ชลินทรวัฒน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายชวิศ	เหล่าปิยสกุล	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาววิภาวี	อู่ถาวร	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวนุศณา	แก้วมา	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวมยุรฉัตร	วุฒิยาน	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวปณณธร	เพ็ญศิริพันธ์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวพิศารยา	เลิศรัฐการ	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นายศาสตรา	วงศ์วิทย์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

