



สรุป
แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๕๐ (ครั้งแรก)

สำนักงานศาลปกครอง

ธันวาคม ๒๕๕๐

สรุป
แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๕๐ (ครั้งแรก)

สำนักงานศาลปกครอง

ธันวาคม ๒๕๕๐

คำนำ

ตามที่สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙ เผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน และการบริหารราชการแผ่นดินไปแล้วนั้น เพื่อให้การเผยแพร่แนวทางการปฏิบัติราชการ ดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำเอกสารสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๐ (ครั้งแรก) เล่มนี้ขึ้น เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำแนวทางการปฏิบัติราชการจาก คำวินิจฉัยดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติราชการดังเช่นที่ผ่านมา โดยยังคงแนวทาง ในการจัดทำทำนองเดียวกันกับที่ได้เคยดำเนินการมาแล้ว

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารเผยแพร่ฉบับนี้จะเป็น ประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามสมควร

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญแยกตามประเภทคดี

	หน้า
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่	๒
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๔
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๑๙
๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๒๕
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๓๒
๒.๑ กรณีละเลยต่อหน้าที่	๓๒
๒.๒ กรณีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๓๔
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๓๖
๓.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด	๓๖
๓.๒ กรณีความรับผิดอย่างอื่น	๔๓
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๔๘

สารบัญแยกตามประเภทเรื่องและประเด็นพิพาท

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
การบริหารงานบุคคล		
การฟ้องโต้แย้งกรณีผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้ปฏิบัติเพิ่มเติม	อ.๖/๒๕๕๐	๒๕
การไม่บรรจุบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกเพื่อให้เข้ารับราชการโดยกล่าวอ้างระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อ.๕๘/๒๕๕๐	๒
การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน		
การมีคำสั่งให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย	ป.๑๗๐/๒๕๕๐	๑๖
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์		
การฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น	อ.๔๙/๒๕๕๐	๔๓
การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างของราษฎรที่ปลูกสร้างในที่ดินซึ่งเป็นเขตทางหลวง	อ.๖๖/๒๕๕๐	๓๒
การฟ้องขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งมีสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเปลี่ยนแปลงไป	อ.๑๕๕/๒๕๕๐	๔๕
การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นจากการพิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด	อ.๑๗๑/๒๕๕๐	๔๗

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
ความรับผิดทางละเมิด		
การไม่พิจารณาแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย	อ.๓๑/๒๕๕๐	๓๖
การจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่ข้าราชการถูกสั่งให้ออกจากราชการล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามกฎหมาย	อ.๓๓/๒๕๕๐	๔๐
การมีคำสั่งเรียกให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งบกพร่องต่อหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ได้หักส่วนความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออกจากค่าเสียหายทั้งหมดก่อน	อ.๗๒/๒๕๕๐ และ อ.๗๓/๒๕๕๐	๒๘
ที่ดิน		
การฟ้องขอให้เยียวยาแก้ไขกรณีเจ้าหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตที่ดินล่าช้าเกินสมควร	อ.๔๐/๒๕๕๐	๓๔
วินัย		
การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการโดยดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อ.๒๑/๒๕๕๐	๑๙
การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	อ.๗๘/๒๕๕๐	๒๒
สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ		
การขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. เพื่อให้มีสิทธิรับบำนาญตามระบบเดิม	อ.๑๐/๒๕๕๐	๒๖
การมีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านแก่ข้าราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อ.๑๖๔/๒๕๕๐	๑๐
สัญญาทางปกครอง		
การยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองโดยที่ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องไม่ได้ให้ความยินยอม	อ.๔๓/๒๕๕๐	๔๘

เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัยที่	หน้า
การไม่ปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองโดยอ้างเหตุการจัดทำสัญญาไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ	อ.๘๘/๒๕๕๐	๕๐
การยกเลิกสัญญาทางปกครองโดยอ้างเหตุความสำคัญผิดในคุณสมบัติของเอกชนผู้รับจ้าง	อ.๑๖๐/๒๕๕๐	๕๓
การกำหนดเงื่อนไขในสัญญาทางปกครองโดยขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลเรื่องที่ทำสัญญา	อ.๑๖๑/๒๕๕๐	๕๕
เหตุเดือดร้อนรำคาญ		
การอนุญาตให้ก่อสร้างสุสานและฌาปนสถานในเขตอุทยานแห่งชาติ	อ.๔๔/๒๕๕๐	๔
การเปลี่ยนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อื่นโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	อ.๘๖/๒๕๕๐	๗

แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๐ (ครั้งแรก)

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๐ ครั้งปีแรก สำนักงานศาลปกครองพบว่า มีคำวินิจฉัยในหลายคดีที่สามารถนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยจัดเรียงลำดับตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) – (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ดังต่อไปนี้

^{๑-๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)^๓

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

การออกข้อกำหนดหรือระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในเรื่องใด ข้อกำหนดหรือระเบียบดังกล่าวจะต้องสอดคล้องและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ การออกข้อกำหนดหรือระเบียบที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ และเป็นผลให้หน่วยงานทางปกครองไม่อาจอาศัยข้อกำหนดหรือระเบียบดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นนายทหารประทวนตามประกาศของกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ โดยสอบได้ในลำดับที่ ๑ แต่ผู้บัญชาการกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปฏิเสธการส่งบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ โดยให้เหตุผลว่าจากการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้ฟ้องคดีพบว่า ผู้ฟ้องคดีมีประวัติเคยกระทำความผิดในคดีอาญาเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ข้อมหา มีวัตถุออกฤทธิ์ประเภท ๒ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยศาลจังหวัดพิษณุโลกพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี และให้คุมประพฤติ รวมทั้งให้กระทำการกิจกรรมบริการสังคมเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติขัดกับหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการทหารของกองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่กำหนดให้หลีกเลี่ยงการบรรจุบุคคลผู้เคยมีประวัติคดีอาญาเข้ารับราชการทหาร โดยเฉพาะข้อหาเกี่ยวกับยาเสพติดทุกประเภท และขัดกับหลักเกณฑ์ตามประกาศกองบัญชาการ

^๓ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑

ช่วยรบที่ ๓ เรื่อง รับสมัครทหารกองหนุนเข้ารับราชการ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครไว้ในข้อ ๒.๕ ว่า ต้องไม่เคยเป็นผู้มีประวัติคดีอาญาทุกประเภท และไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักเกณฑ์และข้อกำหนดข้างต้นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้ารับราชการตามประกาศผลการสอบคัดเลือก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๕.๙ ของระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหารไว้ว่า ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยกเว้นความผิดฐานประมาทหรือลหุโทษ และข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ มีอำนาจออกระเบียบปลีกย่อยได้ตามความจำเป็นโดยไม่ขัดกับระเบียบข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบคัดเลือกทหารกองหนุนเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร โดยกำหนดหลักเกณฑ์และข้อกำหนดการบรรจุให้หลีกเลี่ยงการบรรจุผู้มีประวัติคดีอาญาเข้ารับราชการ โดยเฉพาะข้อหาอาชญากรรมทุกประเภท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครตามข้อ ๒.๕ ว่า ผู้สมัครต้องไม่เป็นผู้เคยมีประวัติคดีอาญาทุกประเภท และไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ทั้งที่ตามข้อ ๕.๙ ของระเบียบกระทรวงกลาโหมฯ ได้กำหนดห้ามเพียงผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองข้างต้น จึงเป็นการออกระเบียบปลีกย่อยที่ไม่สอดคล้องและเกินกว่าระเบียบกระทรวงกลาโหมฯ ซึ่งเป็นระเบียบหลัก อันเป็นการกำหนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการเป็นการกำหนดโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจ

^๔ ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙
ข้อ ๕ บุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๕.๙ ไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยกเว้นความผิดฐานประมาทหรือลหุโทษ

อาศัยข้อกำหนดที่ออกโดยไม่ชอบดังกล่าวมาอ้างเป็นเหตุไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่เคยรับโทษจำคุก เนื่องจากความผิดที่กระทำนั้นในส่วนของโทษจำคุกศาลได้พิพากษาให้รอการลงโทษเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อกำหนดข้างต้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตามสิทธิที่สอบได้ โดยให้เรียกบรรจุในลำดับแรกที่สามารถกระทำได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๕๐)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๑) การพิจารณาออกใบอนุญาตในเรื่องใดก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องนั้นอย่างครบถ้วน และในกรณีที่มีการคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้โอกาสผู้คัดค้านได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของตน ไม่เช่นนั้นอาจส่งผลให้การออกใบอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่กิ่งอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวนสองร้อยสิบคนฟ้องว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอสามร้อยยอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งรับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้แก่นาง ด. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) บนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ น.ส. ๓ ก. และออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานดังกล่าวให้แก่บริษัท ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบริเวณที่ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดและมีด้านหนึ่งติดกับทางสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสามร้อยยอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เกี่ยวข้องกับสุสานและฌาปนสถาน

ข้างต้นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยมีหนังสือร้องคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสามกรณีข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน เป็นที่ดินที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ระบุว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสามร้อยยอด ในท้องที่ตำบลสามร้อยยอด ตำบลศิลาลอย อำเภอปราณบุรี และตำบลสามกระทาย ตำบลดอนยายหนู ตำบลเขาแดง อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๒)^๕ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ครอบครองที่ดินพิพาทจะมีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็ตาม แต่การจัดตั้งสุสานฯ ไม่ใช่การทำประโยชน์ตามปกติทั่วไป โดยต้องมีการขออนุญาตและพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

^๕ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๔ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) สถานที่ที่ตั้งต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่อันจัดสรรเป็นพื้นที่เพื่อนันทนาการหรือเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) สถานที่ที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อยห้าสิบเมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยมีได้ดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ขออนุญาตให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตต้องห้ามตามกฎหมายกระทรวงข้างต้นหรือไม่ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกล่าวอ้างว่าพื้นที่ที่ใช้ฝังศพอยู่ห่างจากถนนเกินกว่าห้าสิบเมตร จึงถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๔)^๖ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ครอบคลุมที่ดินพิพาทตลอดทั้งแปลง โดยที่ดินพิพาทอยู่ห่างจากทางสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะน้อยกว่าห้าสิบเมตร การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ จึงขัดต่อบทบัญญัติในข้อ ๔ (๔) ดังกล่าวด้วย และเมื่อการออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องถูกเพิกถอน จึงไม่มีสุสานฯ ที่มีใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป ฉะนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำหนังสือร้องเรียนคัดค้านการก่อสร้างอาคารฯ ของผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นๆ ไปประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและมีฐานะเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกรณีเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีคัดค้านการก่อสร้าง สิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงย่อมจะกระทบกระเทือนจากผลของการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้

^๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕ หน้า ๕

^๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการฟ้องขอเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีโอกาสดำเนินการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งสามกรณีข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)

(๒) การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ การอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่เทศบาลตำบลมีมติให้วัดดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพในบริเวณที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเดิมเป็นลานกีฬาอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีได้ดำเนินการเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีรับกันว่าที่ดินบริเวณที่ใช้ก่อสร้างเมรุเผาศพพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเทศบาลตำบลมีมติให้วัดดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพในบริเวณดังกล่าว กรณีจึงเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ

^๑ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดำเนินการฟ้องขอเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสดำเนินการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นให้วัดใช้เพื่อก่อสร้างเมรุเผาศพ ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องยื่นขอดำเนินการตามนัยข้อ ๕^๙ และข้อ ๗^{๑๐} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยผู้ขอดำเนินการจะต้องเป็นทบวงการเมือง อันได้แก่ หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^{๙-๑๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๔ การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง เช่น ถมคลองเปลี่ยนสภาพเป็นถนน ผู้ขอจะต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยให้ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อจังหวัดซึ่งที่ดินตั้งอยู่พร้อมเอกสารหลักฐานดังนี้

- (๑) โครงการและเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ
- (๒) รายละเอียดงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ
- (๓) รูปแผนที่และเนื้อที่ตามหลักวิชาการแผนที่ ในกรณีที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้รูปแผนที่หลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยกำหนดระยะและเนื้อที่บริเวณที่จะดำเนินการด้วย
- (๔) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินและภาพถ่ายที่ดินที่จะดำเนินการ
- (๕) สำเนาระวางแผนที่ สำเนาระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือสำเนาระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้วแต่กรณี หมายถึงแสดงอาณาบริเวณที่จะดำเนินการ
- (๖) สำเนาแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๗ จังหวัดรวบรวมความเห็นของคณะกรรมการ ความเห็นของส่วนราชการและหน่วยงานตามข้อ ๕ (๑) และ (๒) และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงาน พร้อมเสนอความเห็นไปให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวัดไม่ใช้ทบวงการเมืองที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินบริเวณพิพาทได้ การที่เทศบาลตำบลให้วัดดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพจนแล้วเสร็จ โดยยังมีได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยให้มีการเปลี่ยนแปลงที่ดินตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับปรากฏว่าข้อเท็จจริงตามคำอุทธรณ์ของเทศบาลตำบลอันมีผลเป็นการยอมรับว่าการโอนงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างเมรุเผาศพดังกล่าวไม่เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๘ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แนวทางการตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน เนื่องจากเทศบาลตำบลได้อนุมัติเงินงบประมาณไว้ล่วงหน้า โดยไม่ใช้กรณีและผู้ขอรับเงินอุดหนุนได้จัดทำโครงการขึ้นมาก่อน แล้วจึงเสนอให้เทศบาลตำบลพิจารณาอนุมัติ ดังนั้น การดำเนินการของเทศบาลตำบลที่จัดให้มีสุสานและฌาปนสถานโดยการก่อสร้างเมรุเผาศพพิพาท จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้รื้อถอนอาคารเมรุเผาศพในบริเวณที่พิพาทภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖/๒๕๕๐)

หมายเหตุ กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยด้วยว่า เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญ

^{๑๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทบวงการเมือง” หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑

ดังกล่าวตามนัยมาตรา ๒๕ (๔)^{๓๓} ประกอบกับมาตรา ๒๖^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นอันเนื่องมาจากการเผาศพในเมรุเผาศพพิพาท โดยไม่ปรากฏว่าเทศบาลตำบลได้ดำเนินการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๓) ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการในการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยชัดแจ้ง การแปลความบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการในเรื่องดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ในการที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์จากรัฐในฐานะที่เป็นข้าราชการเช่นเดียวกัน

^{๓๓-๓๔} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูในสังกัดของมหาวิทยาลัยราชภัฏ นครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเป็นพนักงานเทศบาล เมืองสุรินทร์ ต่อมาได้โอนย้ายไปรับราชการที่เทศบาลตำบลปากช่องและเทศบาลนครนครราชสีมา ตามลำดับ หลังจากนั้นได้สอบคัดเลือกโอนมาเป็นข้าราชการครู สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อชำระเงินกู้ค่าซื้อบ้าน ซึ่งตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยมาตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน ข้าราชการของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่โอนมาจากพนักงานเทศบาลซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ ตามมาตรา ๔^{๑๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็นกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แม้ว่าในภายหลังผู้ฟ้องคดีจะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครู ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีก็ตามก็มีใช้กรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ ในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗^{๑๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

^{๑๕-๑๖} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗
มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหารตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควร แก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งข้างต้นแล้ว แต่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ เทศบาลตำบลปากช่อง และเทศบาลนครนครราชสีมา ตามลำดับ ซึ่งถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒)^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมาได้โอนมารับราชการครูในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๗ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามนิยามคำว่า ข้าราชการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และโดยที่บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการดังกล่าว มิได้กำหนดว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ เท่านั้นจึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๕-๑๖ หน้า ๑๑)

- (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว
- (๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่
- (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่
- (๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง
- (๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ได้รับความสะดวกร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ อีกทั้งสิทธิ และสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใดควรมีความ เท่าเทียมกัน เพราะการปฏิบัติงานไม่ว่าจะสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมถือเป็นการรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่จะมีขอบเขตภาระหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันเท่านั้น ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดี เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาก่อน เมื่อโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ไม่เข้า หลักเกณฑ์ที่จะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เนื่องจากมิใช่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำในต่างท้องที่ แต่เป็นการเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นความเห็น ที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เพราะกรณีดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ จึงถือว่าท้องที่ตั้งกล่าว เป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกตามความหมายในมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มิใช่เริ่มรับราชการครั้งแรกในอำเภอ เมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของผู้ถูกฟ้องคดี อันจะมีผลทำให้ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อยกเว้นในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ประกอบกับการโอนย้ายสังกัดของผู้ฟ้องคดี ไม่ทำให้สถานภาพ ความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จาก มาตรา ๕๐^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่กำหนดให้นับเวลาทำงาน หรือเวลาราชการของพนักงานเทศบาลที่โอนมาเป็นข้าราชการครูเป็นเวลาราชการของ

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๕๐

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาทำงานหรือเวลาราชการของผู้ซึ่งโอนตามวรรคหนึ่ง ในขณะที่เป็นพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการ เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย และในปัจจุบันก็ได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕๘ วรรคสาม^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เช่นกัน ดังนั้น การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ กำหนดให้เฉพาะข้าราชการ ๘ ประเภทตามที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ จึงมีนัยว่า ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียังรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลอยู่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่อาจเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนมารับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางมาประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และเมื่อท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมาเป็นคนละท้องที่กับท้องที่อำเภอเมืองสุรินทร์ซึ่งเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเหตุต้องห้ามที่ไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาเบิก

^{๑๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๘

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนตามมาตรา ๗ ในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่นเป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๑๖^{๒๐} แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการและให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๐)

หมายเหตุ ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ห้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก” โดยให้หมายความว่า ห้องที่ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ หรือมีคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการ และได้มีการรายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นครั้งแรก

^{๒๐} พระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในห้องที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่เพียงหลังเดียวในท้องถิ่นนั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจ หรือสหกรณ์ที่สหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือเป็นการผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องถิ่นนั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องถิ่นนั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว

(๔) กรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้ครบถ้วน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ เช่น กรณีที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นให้แล้วเสร็จก่อนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น การที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ย่อมเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถูกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวโดยที่ยังไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีให้แล้วเสร็จ นายอำเภอจึงดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วรายงานผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาในขณะที่ยังไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราชการโดยส่วนรวม ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติ

ตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๒^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและกรรมการบริหารฯ พ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ข้อ ๓๕ (๓)^{๒๒} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เพื่อให้ประชาชนในตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเสนอแผนพัฒนาตำบลประจำปีต่อสภาฯ และใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีย่อมเป็นการละเลย

^{๒๑} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙๒ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิการของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ ในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

^{๒๒} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๓๕ แผนพัฒนาให้จัดทำตามระยะเวลา ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) แผนพัฒนาประจำปีให้จัดทำเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

ฯลฯ

ฯลฯ

ไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๕ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และโดยที่ข้อ ๑๓^{๒๓} และข้อ ๑๔^{๒๔} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องจัดทำทั้งในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยในส่วนของงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานได้กำหนดไว้เฉพาะส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำ โดยไม่ได้กำหนดส่วนที่เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนไว้ด้วย จึงเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกรณีข้างต้น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราชการโดยส่วนรวม ถือได้ว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

^{๒๓-๒๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๑๓ งบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

ข้อ ๑๔ รายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็นสองลักษณะ คือ

(๑) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

- (ก) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- (ข) หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- (ค) หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ
- (ง) หมวดค่าสาธารณูปโภค
- (จ) หมวดเงินอุดหนุน
- (ฉ) หมวดรายจ่ายอื่น

(๒) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

รายละเอียดประเภทรายจ่ายงบกลาง หมวดรายจ่ายต่างๆ และเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามมาตรา ๙๒ ประกอบกับมาตรา ๕๙ (๒)^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารฯ ตามคำแนะนำของนายอำเภอ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๕๐)

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

(๑) การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการในฐานความผิดใด ต้องเป็นกรณีที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับฐานความผิดนั้นให้ผู้ถูกลงโทษทราบ เพื่อให้โอกาสผู้นั้นได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานความผิดนั้นอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน ถูกดำเนินการทางวินัย โดยผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีบกพร่องต่อหน้าที่ในฐานะที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนคดีอาญา แต่ไม่ดำเนินการจัดส่งสำนวนการสอบสวนที่ดำเนินการเสร็จแล้วและผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นพิจารณา ลงความเห็นสั่งฟ้องแล้วให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องคดี แต่กลับยื่นคำร้องขอฝากขังผู้ต้องหาต่อไปจนหมดอำนาจขอฝากขังตามกฎหมาย ศาลจึงได้ปล่อยตัวผู้ต้องหาไป และไม่สามารถ

^{๒๕} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕๙ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

ไม่เคยได้รับแจ้งข้อกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดในฐานความผิดดังกล่าว จึงไม่มีโอกาสให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ และตามแบบ สว. ๓ ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ ๑๔^{๒๙} และข้อ ๑๕^{๓๐} ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทราบในชั้นของการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา ทัศนต่ออย่างร้ายแรงนั้น มีข้อความระบุแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งสำนวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่เพื่อส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องได้ทันกำหนดเท่านั้น โดยไม่ได้แจ้งสรุปพยานหลักฐาน

^{๒๙-๓๐} กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๑๔ เมื่อได้พิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาและวางแนวทางการสอบสวนตามข้อ ๖ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ในการนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕

ข้อ ๑๕ เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๔ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ หรือไม่ อย่างไร แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดกรณีใดตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ อย่างไร และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามคำให้การของพยานที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่นำสำนวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่นำส่งพนักงานอัยการแต่นำไปเก็บไว้กับตัวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งการเก็บสำนวนไว้กับตัวย่อมเป็นเจตนากระทำความผิดอันทำให้มีความผิดตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้ อันแตกต่างกับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานเพียงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ส่งสำนวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่เพื่อส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีได้ทันกำหนด ซึ่งการที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่ได้แจ้งคำให้การของพยานดังที่กล่าวข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีต่อสู้ในประเด็นเกี่ยวกับการเก็บสำนวนไว้กับตัวได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ยอมรับในชั้นไต่สวนของศาลว่าคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยวาจาในขณะที่ทำการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีว่า ได้มีพยานให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทำการสอบสวนคดีอาญาข้างต้นเสร็จแล้วได้นำสำนวนไปเก็บไว้เฉยๆ และมีการฝากขังผู้ต้องหาต่อไปจนหมดอำนาจขอฝากขังก็ตาม แต่เมื่อกรณีดังกล่าวเป็นการแจ้งด้วยวาจาในขณะที่สอบสวน ซึ่งเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบด้วยกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ จึงไม่มีผลตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยเป็นการนำเอาข้อกล่าวหาตามประเด็นในคำให้การของพยานที่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาเป็นเหตุในการพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีในฐานความผิดข้างต้น จึงเป็นการลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยไม่แจ้งข้อกล่าวหาให้ถูกต้องตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ให้ผู้ถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑/๒๕๕๐)

(๒) การออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิบุคคลใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้โอกาสผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน อันเป็นการรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำให้สมบูรณ์ หากปรากฏในภายหลังว่า การรับฟังคู่กรณียังดำเนินการไม่สมบูรณ์

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบที่จะดำเนินการรับฟังคู่กรณีเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๓ สำนักงานอัยการจังหวัดพังงา อัยการสูงสุด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินและทรัพย์สินจากประชาชนผู้มาติดต่องานและจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มาส่งสำนวนคดี ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะไม่ได้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากผู้ใด เรื่องอะไร และในวันเวลาใด จึงส่งสำนวนการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม พร้อมทั้งให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการสมควรแล้ว จึงมีมติยกอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีการยกเลิกคำสั่งเดิมและดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องแล้วจึงออกคำสั่งใหม่ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และมีมติให้ส่งสำนวนการสอบสวนคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

^{๓๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๖-๒๘ หน้า ๒๐

พร้อมทั้งได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔^{๓๒} และข้อ ๑๕^{๓๓} ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๐)ฯ โดยดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยระบุวันเวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากผู้ใด เรื่องอะไร ในเวลาใด รวมทั้งให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาแล้ว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริง จึงมีมติยกอุทธรณ์ ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง (๑)^{๓๔} ประกอบกับข้อ ๑๗^{๓๕} ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นคำสั่งที่สมบูรณ์ตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓)^{๓๖} และวรรคสาม^{๓๗}

^{๓๒-๓๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๙-๓๐ หน้า ๒๑

^{๓๔-๓๕} กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ข้อ ๑๓ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๒๕ (๑) (๒) หรือ (๓) แล้ว

(๑) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๗ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ตามมาตรา ๑๒๕ (๔) และมาตรา ๑๒๖ ให้นำข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๓๖-๓๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่ทำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติให้กรณีที่มีการรับฟัง
 คู่กรณีที่เป็นต้องกระทำดำเนินการโดยไม่สมบูรณ์ หากต่อมาที่มีการรับฟังให้สมบูรณ์
 ในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งนั้นไม่สมบูรณ์
 ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๐)

๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๑) ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณามอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชา
 ปฏิบัติได้ เมื่องานที่มอบหมายนั้นเป็นงานที่ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา
 และอยู่ในช่วงเวลาราชการปกติ แม้ว่าจะเป็นการมอบหมายงานเพิ่มเติมจากที่ปฏิบัติ
 อยู่เดิมก็ตาม

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐยื่นฟ้องว่า
 เดิมผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยส่งเสริมสุขภาพ แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชา
 ได้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นจากเดิม ทั้งที่เจ้าหน้าที่
 คนอื่นๆ ทำงานน้อยลง ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าการมอบหมายงานดังกล่าวเป็นการกั่นแกล้งตน
 ให้ต้องทำงานหนักขึ้นซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
 โดยฐานะของผู้บังคับบัญช้าย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการมอบหมายงานเพิ่มเติมให้แก่
 ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ หากงานที่มอบหมายให้ปฏิบัติดังกล่าวเป็นงานที่ตรงตามสายงานและ
 เป็นการปฏิบัติงานในเวลาราชการ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี
 ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีมาช่วยจ่ายยาในหน่วยบริการรักษาพยาบาลโดยงานดังกล่าวเป็นงาน
 ที่ตรงกับตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาล และเป็นการมอบหมายให้ปฏิบัติงาน
 ในเวลาราชการ ดังนั้น การมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานเพิ่มเติมดังกล่าว แม้จะทำให้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๖-๓๗ หน้า ๒๔)

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕
 ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้อง
 ก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่ง
 ทางปกครองนั้น

ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น ย่อมเป็นการมอบหมายหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๐)

(๒) การพิจารณาคำร้องขอให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับเป็นสำคัญด้วย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญฟ้องว่า ในขณะที่รับราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เนื่องจากเชื่อข้อมูลการคำนวณตัวเลขประมาณการผลประโยชน์ที่จะได้รับซึ่งระบุไว้ในเอกสารประชาสัมพันธ์ของกรมบัญชีกลาง แต่ปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการแล้ว ได้รับเงินบำนาญจาก กบข. เป็นจำนวนน้อยกว่าที่กรมบัญชีกลางได้คำนวณไว้และน้อยกว่าเงินบำนาญตามระบบเดิม จึงได้ยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. และขอรับบำนาญตามระบบเดิม พร้อมทั้งยินยอมคืนเงินบำนาญที่ได้รับไปแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิก ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิรับบำนาญตามระบบเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการจัดตั้ง กบข. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการเมื่อออกจากราชการ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุน รวมทั้งเพื่อให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ห้ามสมาชิกลาออกจากการเป็นสมาชิก

กองทุนโดยตรงก็ตาม แต่หากผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้สมาชิกกองทุนสามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกในกรณีที่มีใช้การออกจากราชการได้นั้น ย่อมเป็นการขัดต่อบทกฎหมายและขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กบข. ดังที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. ต่อผู้ถูกฟ้องคดีนั้น สถานภาพการเป็นสมาชิก กบข. ของผู้ฟ้องคดีได้สิ้นสุดลงแล้วเนื่องจากออกจากราชการโดยการเกษียณอายุราชการตามมาตรา ๔๔^{๓๘} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานะเป็นสมาชิก กบข. ในขณะที่ยื่นหนังสือขอลาออกจากการเป็นสมาชิก จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. ได้ตามคำขอ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีว่าเหตุผลในการสมัครเข้าเป็นสมาชิก กบข. เนื่องจากเชื่อการโฆษณาชวนเชื่อตามเอกสารเผยแพร่ของกรมบัญชีกลางนั้น เอกสารเผยแพร่ดังกล่าวเป็นเพียงการคำนวณเงินบำนาญโดยประมาณการของกรมบัญชีกลาง มิใช่ข้อสัญญาที่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องจ่ายเงินบำนาญตามคำชี้ชวนในเอกสารดังกล่าวแต่ประการใด นอกจากนี้ แม้ว่าจำนวนเงินที่กรมบัญชีกลางคำนวณกับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจริงจะมีความแตกต่างกันอันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าการคำนวณเงินบำนาญที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีผิดไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบกับการให้สมาชิก กบข. ลาออกจากการเป็นสมาชิกได้นั้นจะส่งผลกระทบต่อระบบกองทุนของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งระบบ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการกองทุนของผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งส่งผลกระทบต่อข้าราชการโดยรวม จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๐)

^{๓๘} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๔ สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อผู้นั้นออกจากราชการ เว้นแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ หรือการออกจากราชการของผู้ไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ

(๓) ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องใช้ความระมัดระวังตามภาวะและวิสัยของบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ จะสามารถกระทำได้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาบกพร่องต่อหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนที่เป็นความรับผิดชอบหรือข้อบกพร่องของหน่วยงานร่วมอยู่ด้วย การพิจารณาเรียกให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องพิจารณาหักส่วนความรับผิดชอบหรือความบกพร่องของหน่วยงานออกจากส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้นจะต้องรับผิดชอบ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสรรพากรอำเภอฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีที่เจ้าหน้าที่สรรพากร ๓ ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่จัดทำบัญชีและนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง ได้ร่วมกับลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงยกยอกเงินภาษีซึ่งประชาชนนำมาชำระไป โดยใช้วิธีนำเช็คของบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เช็คที่สั่งจ่ายชำระภาษีและไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้สลับสับเปลี่ยนกับเงินสดที่เก็บได้ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังยกยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดทางแพ่งแต่อย่างใด และได้ส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการจนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชายกยอกเงินภาษีอากรไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำ

โดยประมาณเล็กน้อยอย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการตามมาตรา ๑๐^{๓๙} ประกอบกับ มาตรา ๙^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ทางราชการร้อยละ ๔๐ และให้หัวหน้างานของเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำทุจริตรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือเรียกให้ ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

^{๓๙-๔๐} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๙ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง จะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวน ของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนด อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แต่มิได้ตรวจสอบรายละเอียดของจำนวนเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนเงินตรงกับแคชเชียร์เช็คที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตมีหน้าที่นำเงินสดดังกล่าวไปแลกซื้อมาจากธนาคารเพื่อนำส่งคลังหรือไม่ คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมของภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้น เป็นเหตุให้ไม่ทราบว่ามีจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้มีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อหรือไม่ อันเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาทุจริตยกยอดเงินภาษีอากรในขั้นตอนแลกซื้อแคชเชียร์เช็คไปได้โดยง่าย ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคลที่มีหน้าที่ดังเช่นผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ความระมัดระวังดูแลตรวจสอบโดยรอบคอบ ประกอบกับการตรวจสอบดังกล่าวเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากสามารถกระทำได้โดยง่ายและอยู่ในวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้นอกจากนั้น ยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้สามารถตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันได้รับเช็คที่ชำระภาษีอากรจำนวนกี่ฉบับและเป็นของผู้ใดบ้าง โดยเมื่อเปรียบเทียบกับหนังสือนำส่งเงินภาษีอากร ก็จะทำให้ทราบได้ว่ามีเช็คที่นำส่งคลังเพิ่มขึ้นจากสมุดทะเบียนคุมเช็คหรือไม่ อันเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ แต่มิได้ควบคุมดูแลผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คที่มีได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้ สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยกยอดเงินสดไป จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ อันเป็นการกระทำละเมิดซึ่งต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำนั้นตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบดีอยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว ไม่ได้จัดทำในรูปของคณะกรรมการเนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ

ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้โดยง่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้จัดการแก้ไขคงปล่อยปละเลยตลอดมา นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตได้ฉวยโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่มีการรับชำระภาษีจำนวนมากยากต่อการตรวจสอบเพราะมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพะอย่าง จนจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมมาช่วยปฏิบัติงานเป็นเหตุให้การกระทำต่าง ๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดีประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงานคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตลอดแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำทุจริตชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดตามลำดับนั้น มีผลเท่ากับเป็นการเรียกกรองค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่ให้หักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย มาพิจารณาประกอบในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทกฎหมาย จึงมีเหตุอันสมควรนำส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวข้างต้น มาหักออกร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายทั้งหมด คงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำทุจริตต้องชดใช้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินที่ถูกยกออกไป โดยให้แต่ละคนรับผิดในสัดส่วนร้อยละ ๔๐ และ ๖๐ ของจำนวนเงินร้อยละ ๒๐ ดังกล่าวตามลำดับ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดเกินกว่าที่ศาลวินิจฉัยข้างต้น และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตเพียงใดให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ และที่ อ.๗๓/๒๕๕๐)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)^{๔๐}

๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่

เมื่อปรากฏหลักฐานการส่งมอบชัดเจนว่าหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณเขตทางหลวงได้รับมอบที่ดินเพื่อใช้เป็นเขตทางหลวง โดยมีความกว้าง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทาง แม้ตามข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองที่รับมอบที่ดินจะใช้ที่ดินน้อยกว่าที่ได้รับมา ก็ไม่มีผลทำให้เขตทางหลวงลดลงจากที่ได้รับมอบมา หน่วยงานทางปกครองนั้นจึงยังมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในการดูแลรักษาบริเวณเขตทางหลวงตามจำนวนเนื้อที่ดินที่ได้รับมอบมาดังกล่าว ไม่ใช่แต่เฉพาะส่วนที่นำมาใช้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เดิมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำอเนกประสงค์โครงการก่อสร้างไฟฟ้าพลังน้ำปัตตานี ทำให้ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๐ สายยะลา-เบตง บางส่วนถูกน้ำท่วม จึงมีการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อให้กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการก่อสร้างทางสายใหม่ระหว่างกิโลเมตรที่ ๗๓ + ๗๒๕ ถึงกิโลเมตรที่ ๑๐๕ + ๓๒๕ ซึ่งมีเขตทางกว้าง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงแทนเส้นทางเดิมที่อยู่ในเขตน้ำท่วม ในกรณีนี้ กฟผ. ได้มีหนังสือมอบพื้นที่ดังกล่าวให้อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่าที่ดินบริเวณพิพาทตั้งอยู่ระหว่างกิโลเมตรที่ ๗๗ + ๑๐๙.๕๐ ถึงกิโลเมตรที่ ๗๗ + ๑๙๐.๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้และมีการรับรองเขตทางหลวงกว้างเพียง ๓๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวง ต่อมาปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าไปปลูกสร้างบ้านเรือนถาวรอยู่ในเขตทางหลวงในระยะ ๓๐ เมตร ถึง ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงซึ่งเป็นบริเวณพิพาทหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี

^{๔๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑

ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกทางหลวงสายยะลา-เบตงได้ และทำให้ราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีลดลง เนื่องจากสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดแนว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ กพผ. จัดกรรมสิทธิ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างทางหลวงสายใหม่แทนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๐ สายยะลา-เบตง บางส่วนที่ถูกน้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อน โดยปรากฏหลักฐานว่ามีการสำรวจและจัดกรรมสิทธิ์เขตทางหลวงกว้าง ๕๐ เมตรจากศูนย์กลางทางหลวง ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นทางหลวงแผ่นดินตามนิยามของคำว่า “ทางหลวง” ตามข้อ ๒^๒ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และแม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินเป็นเขตทางหลวงในช่วงดังกล่าวเพียง ๓๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้เขตทางหลวงที่ได้รับการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ข้างละ ๕๐ เมตร จากศูนย์กลางทางหลวงลดลงเหลือข้างละ ๓๐ เมตร แต่ประการใด และโดยที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่จัดกรรมสิทธิ์เป็นที่ก่อสร้างทางสาธารณะเท่านั้น บุคคลใดๆ จะจัดให้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ได้ ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้ดำเนินการทางหลวงจึงมีภาระหน้าที่ในการสั่งให้รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกสร้างขึ้นในเขต

^๒ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าในระดับพื้นดินใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือสิ่งはりมาตรพ์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ทางหลวงดังกล่าวภายในกำหนดเวลาอันสมควรตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑)^{๔๓} ประกอบกับ มาตรา ๓๗ วรรคสาม^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ สั่งให้รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างของราษฎรที่ปลูกสร้างในที่ดินที่เป็นเขตทางหลวงดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษาให้อธิบดี กรมทางหลวงดำเนินการให้ราษฎรที่ปลูกสร้างบ้านเรือนในที่ดินพิพาทหรือถอนสิ่งปลูกสร้าง ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๐)

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร

กรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร ไม่เช่นนั้นย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร

^{๔๓-๔๔} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๑๔ ให้บุคคล ดังต่อไปนี้เป็นผู้ดำเนินการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวง สัมปทาน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการ ดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงรื้อถอนหรือทำลายโดยผู้้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ฟ้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของรัฐจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาและมีคำสั่งกรณีและผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาคำขอออโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นไปอย่างล่าช้า นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับคำขอออโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว ได้ตรวจสอบพบว่าที่ดินที่ขอออโฉนดอยู่ในเขตที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงได้ส่งเรื่องให้นายอำเภอเมืองอุดรธานีตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งและได้รับแจ้งในเวลาต่อมาว่าที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ในแนวเขตที่สาธารณประโยชน์แต่ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการขอออโฉนดหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ จึงได้เสนอเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อพิจารณาตรวจสอบการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ แล้วมีมติว่า ข้อมูลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอมายังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงส่งเรื่องกลับไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติม กรณีดังกล่าวเมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเรื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันที่มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติมเป็นเวลาถึง ๖ เดือนเศษ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังพิสูจน์สิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันพิจารณาและมีคำสั่งตามคำขอออโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐/๒๕๕๐)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๔๕}

๓.๑ กรณีความรับผิดทางละเมิด

๓.๑.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓.๑.๑.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดต้องสั่งการตามคำวินิจฉัยขององค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผนของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ แต่ต่อมาคณะบดีของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีหนังสือถึงอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีให้แต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นผู้ที่มีอาวุโสสูงสุด มีความรู้ความสามารถ และผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมการสับเปลี่ยนตำแหน่งแล้ว อธิการบดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อต่อมามีตำแหน่งหัวหน้างานอื่นในคณะฯ ว่างลง คณะบดีกลับไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง แต่ได้เสนอให้แต่งตั้งผู้ที่มีอาวุโสน้อยกว่าผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่ออนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า

^{๔๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑

เจ้าคุณทหารลาดกระบัง (อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ) ซึ่ง อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน โดยย้ายผู้บังคับบัญชาไปเป็นผู้ใต้บังคับบัญชานั้นจะไม่ถูกต้องตามหลักการบริหารงานบุคคล จึงมีมติว่าถ้าหากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับตำแหน่ง หัวหน้างานแผนงานว่างแล้ว ก็ขอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรกก่อนที่จะ พิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ โดยประธาน อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ได้แจ้งมติข้างต้นให้ คณบดีและอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว แต่เมื่อต่อมามีตำแหน่งหัวหน้างานบริหาร และธุรการว่างลง คณบดีก็ยังไม่พิจารณาเสนอผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในระหว่างการพิจารณาคดี ของศาล คณบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผน แทนหัวหน้างานคนเดิมแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการ ทบวงมหาวิทยาลัยยังไม่ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ กรณีจึงต้องนำ กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ กับกรณีพิพาทในคดีนี้โดยอนุโลมตามนัยข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๕๖} ของกฎหมาย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า

^{๕๖} กฎหมาย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐ การกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุและการ แต่งตั้งการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรง ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายนี้ การใดที่มีได้กำหนดไว้ใน กฎหมายนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบ ที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

คณบดีและอธิการบดีได้ทราบมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของ ผู้ฟ้องคดีแล้วว่า หากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งว่างลง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้พิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ คณบดีและอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๔^{๔๗} และข้อ ๑๕^{๔๘} ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติ

^{๔๗-๔๘} กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้อ ๑๔ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามข้อ ๖ (๑) (๒) หรือ (๓) แล้ว

(๑) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้มีมติยกคำร้องทุกข์

(๒) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีมติให้แก้ไขโดยเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น หรือให้ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๓) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแต่บางส่วน และไม่ถูกต้องตามกฎหมายบางส่วน ให้มีมติให้แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๔) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใดเพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

การพิจารณามีมติตามวรรคหนึ่ง ให้บันทึกเหตุผลของการพิจารณาวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุมด้วย

ข้อ ๑๕ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้มีมติตามข้อ ๑๔ แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะให้มีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนก็ได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสอง^{๔๙} ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ และมาตรา ๒๒^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ แต่ปรากฏว่าคณบดีและอธิการบดีไม่ปฏิบัติตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ ข้างต้น โดยเมื่อมีตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการว่างลง คณบดีกลับเสนอชื่อบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และอธิการบดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งไม่ได้สั่งให้คณบดีไปทบทวน แต่ได้เสนอเรื่องการแต่งตั้งไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสถาบัน

^{๔๙} กฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ภายใต้บังคับวรรคสาม ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ ๒๔ และให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรืออธิบดีแล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒๔ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมา อธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๐} พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๒ ในคณะ ให้มีคณบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของคณะ และอาจมีรองคณบดีคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อปฏิบัติราชการแทนคณบดีตามที่คณบดีมอบหมาย

เทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (อ.ก.ม. สถาบันฯ) โดย อ.ก.ม. สถาบันฯ มีมติให้ คณบดีทบวงการแต่งตั้งดังกล่าวให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ดังนั้น การที่คณบดีไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ต่อมาหลังจากที่มีการฟ้องคดีแล้วจะได้แต่งตั้งให้ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้างานและได้เลื่อนเป็นระดับ ๗ ก็ตาม แต่หากว่าได้เสนอแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ตั้งแต่แรก ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับการ เลื่อนระดับเร็วมากขึ้นกว่านี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนระดับล่าช้าทำให้ได้รับผลกระทบต่อ ชั้นต่างของระดับเงินเดือน อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของคณบดี จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๐)

๓.๑.๑.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยเฉพาะ หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา

^{๕๐} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อันอาจเป็นการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าว

ในคดีที่กระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ สถานแรกรับเด็กและเยาวชน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดร้อยเอ็ด ออกจากราชการเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการ แต่ต่อมามีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์แล้วเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. ดังกล่าว แต่ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ส่งจ่ายเงินเดือนสำหรับระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการและค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยหรือล่าช้าในการจ่ายเงินเดือนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏในเวลาต่อมาว่าภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินเดือนข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยโอนเข้าบัญชีธนาคารของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเดือนในระหว่างเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่มีการวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายตามนัยข้อ ๖^{๕๒} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณา ยกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ได้สั่งจ่ายเงินเดือนโดยฝากเข้าบัญชีธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งล่วงพ้นระยะเวลา ๑ ปี ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ดังกล่าวแล้ว กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าผู้ฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามระเบียบข้างต้น ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยคำนวณเป็นดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินเดือนที่ต้องชำระให้ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๐)

^{๕๒} ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณา ยกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖ การจ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการตามข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ให้กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดที่ส่งลงโทษพิจารณาสั่งจ่ายให้ภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวันที่ได้รับการยกโทษ หรือวันที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดวินิจฉัยว่าให้จ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการได้ แล้วแต่กรณี

๓.๒ กรณีความรับผิดชอบอื่น

(๑) การกำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคห้า^{๔๓} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายไป การกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าวโดยถ้วนเฉลี่ยให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายแล้วคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างเป็นอาคารพาณิชย์สำหรับผู้ฟ้องคดีใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบกิจการค้าเติมพื้นที่ดินฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการเวนคืนที่ดินบางส่วนซึ่งเป็นส่วนใหญ่เพื่อสร้างและขยายถนนสาธารณะ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอยู่อาศัยและประกอบการค้าในอาคารในที่ดินส่วนที่เหลือได้ดังเดิม โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ได้กำหนดให้นำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของกรมที่ดินที่ใช้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงปี ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดราคาที่ดินไว้ตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท มากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาถึงสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินและความเสียหายของผู้ฟ้องคดีประกอบกันแล้ว ได้กำหนดให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพาณิชย์ที่ถูกเวนคืนอีกร้อยละ ๓๐ จากฐานราคาประเมินดังกล่าว รวมเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ ๗๘,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการ

^{๔๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

กระทรวงมหาดไทยเพื่อขอเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๙๖,๑๙๙ บาท และขอเงินค่าทดแทนความเสียหายกรณีที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นเงินจำนวน ๑,๕๔๐,๐๐๐ บาท แต่รัฐมนตรีฯ ไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการเวนคืนที่ดินทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอยู่อาศัยและประกอบการค้าขายในอาคารที่อยู่บนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ ต้องย้ายไปพักอาศัยและขนสินค้าทั้งหมดไปเก็บไว้ที่อื่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ถูกเวนคืนโดยชอบด้วยกฎหมาย และใช้อาคารดังกล่าวอยู่อาศัยและประกอบการค้าขาย จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกไปจากอาคารที่ถูกเวนคืน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยจะต้องพิจารณากำหนดให้ตามสภาพที่เสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนที่ดินแต่ละรายไป ไม่อาจใช้วิธีกำหนดค่าเสียหายโดยถ่วงเฉลี่ยให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายด้วยการคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ดังนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๓๐ จากราคาประเมินทุนทรัพย์ตามลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเงินค่าทดแทนส่วนที่กำหนดเพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายในการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อเป็นเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้วนั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีสมควรจะได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ตามข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน แต่เมื่อปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษากำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลดังกล่าว จึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๙/๒๕๕๐)

(๒) ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วน และส่วนที่เหลือมีราคาลดลง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือโดยจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงมาเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างกันของราคาที่ดินก่อนการเวนคืนและหลังการเวนคืน หากไม่มีข้อมูลดังกล่าว ก็ให้พิจารณาวินิจฉัยจากสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงแผ่นดินฟ้องว่า กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในอัตราตารางวาละ ๗,๐๐๐ บาท เนื่องจากไม่มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องที่ที่เวนคืนและราคาปานกลางที่ดินเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม โดยมีได้ค่านิ่งถึงที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท และเนื่องจากที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณทางต่างระดับใช้ประโยชน์ได้จำกัด จึงเพิ่มเงินค่าทดแทนให้อีกเป็นอัตราตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวยังต่ำเกินไปจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากคดีนี้ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ดินก่อนการเวนคืนและหลังการเวนคืนมาเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของราคาที่ดินได้ การพิจารณาว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลงหรือไม่ จึงต้องวินิจฉัยตามสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเดิมที่ดินที่เป็นมูลพิพาทตั้งอยู่ริมถนนทางหลวงแผ่นดินห่างจากตัวจังหวัดประมาณ ๔.๓ กิโลเมตร ที่ดินส่วนที่ติดถนนหน้ากว้าง ๒๔ เมตร ลึก ๘๐ เมตร มีการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วและเคยได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงงานมาแล้ว แม้ต่อมาไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตก็ตาม แต่เมื่อมีการเวนคืนและก่อสร้างถนนแล้วเสร็จสภาพที่ดินส่วนที่เหลือจะตั้งอยู่บริเวณทางขึ้นลงทางแยกต่างระดับอยู่ในตำแหน่งคับขันในการจราจรและไม่สะดวกในการเข้าออก ซึ่งสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในการทำเป็นสถานประกอบการค้า กรณีจึงถือว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือ

จากการเวนคืนใช้ประโยชน์ได้จำกัดและมีราคาลดลง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินดังกล่าวให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำค่าความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีอันมีราคาลดลงนั้นไปคิดรวมให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน โดยคิดเพิ่มให้อีกร้อยละห้าสิบของราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่สมควรได้รับ แม้จะถือว่าเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีแล้วบางส่วน แต่ราคาค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวยังต่ำเกินไปไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๕/๒๕๕๐)

^{๔๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ในการนำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น ต้องเป็นกรณีที่สามารถทราบที่มาที่ชัดเจนของราคาซื้อขายดังกล่าวได้ และต้องเป็นราคาที่มีการซื้อขายในวันที่เริ่มใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน แต่หากไม่มีการซื้อขายในวันดังกล่าวก็สามารถนำราคาซื้อขายในระยะเวลาที่ใกล้เคียงซึ่งมีขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกาข้างต้นใช้บังคับมาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลฟ้องว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนให้เป็นที่ปรึกษาในการสำรวจวิเคราะห์หาราคาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืน และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้นำราคาซื้อขายดังกล่าวมาเป็นราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาของที่ดินที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แต่คณะกรรมการฯ ได้นำราคาซื้อขายข้างต้นมาหักค่าชดเชยเศรษฐกิจถดถอยออกอีกร้อยละสิบก่อนที่จะกำหนดเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕)^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้วก็ตาม แต่เมื่อราคาซื้อขายที่ดินที่บริษัทเอกชนสำรวจวิเคราะห์ซึ่งคณะกรรมการฯ นำมาใช้เป็นเกณฑ์ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ยังมีที่มาที่ไม่ชัดเจนว่า

^{๕๔-๕๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๔ หน้า ๔๖

ราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าววิเคราะห์และได้มาอย่างไร การกำหนดเงินค่าทดแทนของ คณะกรรมการฯ จึงยังไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ข้างต้น สำหรับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ นั้น หมายถึงราคาซื้อขาย ที่ดินที่มีการซื้อขายในวันที่เริ่มใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนฯ ซึ่งหากไม่มีการซื้อขายที่ดินในวันดังกล่าว แต่มีการซื้อขายในเวลาก่อนที่ พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ ก็สามารถนำราคาซื้อขายในเวลาก่อนที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ มาประกอบการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการซื้อขายที่ดิน บริเวณที่จะถูกเวนคืนก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ในคดีนี้ เริ่มใช้บังคับ โดยที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ห่างจากที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีเพียงประมาณ ๑๘๐ เมตร และมีด้านหน้าอยู่ติดกับถนนสายเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงมีทำเลที่ตั้ง ไม่แตกต่างกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้จะเป็นการซื้อขายกันในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง แต่ราคา ซื้อขายที่ดินดังกล่าวก็ไม่น่าจะแตกต่างหรือสูงกว่าราคาซื้อขายที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ เริ่มใช้บังคับ จึงถือได้ว่าราคาซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าว เป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่พึงนำมาเป็นเกณฑ์ในการปรับเพิ่มเงินค่าทดแทน ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๕๐)

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตาม มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔)^{๔๗}

(๑) กรณีที่ผู้รับจ้างโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างให้แก่ บุคคลอื่นโดยชอบด้วยมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้ว่าต่อมาผู้รับจ้างจะมีหนังสือแจ้งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ได้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวและขอรับเงินค่าจ้างด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อ ไม่ปรากฏว่าผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ให้ความยินยอมการยกเลิกดังกล่าว หน่วยงาน

^{๔๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑-๒ หน้า ๑

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงชอบที่จะปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง เนื่องจากการโอนสิทธิเรียกร้องยังคงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนฟ้องว่า การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานปรับปรุงเส้นท่อแพ็คเกต ๓ สำนักงานประปาอุบลราชธานี โดยในระหว่างทำงานตามสัญญาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขต ๘ อุบลราชธานีว่า ประสงค์จะโอนสิทธิเรียกร้องเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่บริษัท ย. (ผู้ร้องสอด) ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องสอดทราบถึงการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว โดยแจ้งสงวนสิทธิที่จะหักเงินค่าภาษี ค่าปรับ รวมทั้งสิทธิที่จะยกข้อต่อสู้ใดๆ ที่มีต่อผู้โอนขึ้นต่อสู้ผู้รับโอนทุกกรณีไว้ด้วย ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ทราบว่า ได้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้าง รายผู้ร้องสอดแล้ว และขอใช้สิทธิในฐานะคู่สัญญาเพื่อรับเงินค่าจ้างด้วยตนเอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินค่าจ้างดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำใบเสร็จรับเงิน ใบกำกับภาษี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องมารับเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาซึ่งตกลงกันไม่ได้กับผู้ร้องสอด จึงไม่อาจออกใบเสร็จรับเงินและใบกำกับภาษี ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้าง ตามสัญญาพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเป็นหนังสือเพื่อโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้าง ให้แก่ผู้ร้องสอด โดยผู้ฟ้องคดีสัญญาว่าจะยกเลิกเพิกถอนสัญญาดังกล่าวมิได้และ จะโอนสิทธิเรียกร้องเงินจำนวนดังกล่าวให้ผู้อื่นอีกมิได้ โดยสัญญาจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ร้องสอด ได้รับชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว รวมทั้งกรณีการโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างให้ผู้อื่นอีกนั้น ต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญานี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งการโอน สิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้ผู้ดำเนินการสำนักงานประปาเขตฯ ทราบเพื่อดำเนินการในส่วนที่ เกี่ยวข้องต่อไปแล้ว และผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องสอด ทราบถึงการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้วเช่นกัน ดังนั้น การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวจึงมีผล

สมบูรณ์และมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดตามนัยมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง^{๕๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้มีหนังสือถึงผู้ร้องสอด แจ้งยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องข้างต้นแล้วก็ตาม แต่เมื่อรับฟังได้ว่าผู้ร้องสอดไม่ได้ยินยอม ยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด การแจ้งยกเลิกดังกล่าวจึงไม่ทำให้ สัญญาโอนสิทธิเรียกร้องซึ่งมีผลสมบูรณ์เป็นอันระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องชำระ เงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชำระค่าจ้างให้แก่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้อันจะต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๒๔^{๕๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๕๐)

(๒) การที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดทำ สัญญาทางปกครองกับบุคคลภายนอกในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ หน่วยงานทางปกครอง โดยมีได้ทำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบตามที่ระเบียบ ของทางราชการกำหนดไว้ หากปรากฏว่าบุคคลภายนอกกระทำการโดยสุจริต สัญญา ย่อมมีผลสมบูรณ์และผูกพันหน่วยงานทางปกครองให้ไม่อาจกล่าวอ้างการปฏิบัติตาม

^{๕๘-๕๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ย ต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐๖ การโอนหนี้อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำ เป็นหนังสือท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่งการโอนหนี้นั้นท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีนี้หรือบุคคลภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือ ความยินยอมเช่นว่านี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ

ฯลฯ

ฯลฯ

ระเบียบดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงานมาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญา

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาตามสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กขององค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ไม่ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมทำไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่ได้ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งดังกล่าวขึ้นใหม่ เนื่องจากเห็นว่าประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกโดยมิได้ขออนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวและไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับตำแหน่งดังกล่าวไว้ รวมทั้งมิได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบในการประกาศสอบครั้งใหม่ด้วย แต่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนและขอความเป็นธรรมกรณีที่ไม่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาว่าจะจ้างข้างต้นต่อนายอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้รายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิมไม่ทำสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำในฐานะผู้มีอำนาจกระทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ (๑)^{๖๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมาย

^{๖๐} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕๙ คณะผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ขอบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสาม^{๖๑} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ และเป็นสัญญา ที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๖๗ (๕) (๖)^{๖๒} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับข้างต้น ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกลูกจ้างและการทำสัญญา พิพาทได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับการอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งและมีได้จัดตั้งงบประมาณ เพื่อรองรับตำแหน่งที่จ้างไว้ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่อาจรู้ถึงขั้นตอน หรือแนวทางปฏิบัติภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และสัญญาดังกล่าวไม่มีกฎหมาย กำหนดไว้ว่าต้องทำตามแบบ แม้หน่วยงานจะมีได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ ทำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ตาม แต่การไม่จัดทำตามรูปแบบสัญญาดังกล่าวก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติ ภายในของหน่วยงาน จะนำมาเป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาไม่ได้ ประกอบกับ พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาว่าจะจ้างดังกล่าวมีผลผูกพัน ตามกฎหมาย และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมรૂร่วมคิดกับผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการทุจริตในการทำสัญญาแต่อย่างใด สัญญาจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา การที่

^{๖๑} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้างลูกจ้าง ในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสุดของตำแหน่ง

^{๖๒} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

ฯลฯ

ฯลฯ

องค์การบริหารส่วนตำบลโดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่จัดให้มีการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก และได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกซึ่งไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีว่าได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยกเลิกสัญญาว่าจะจ้างกับผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกสัญญามีได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาและมีใช้กรณียกเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)

(๓) หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะนำความบกพร่องของการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาอันเนื่องมาจากการสำคัญผิดในคุณสมบัติของคู่สัญญามาเป็นเหตุแห่งการยกเลิกสัญญาได้ก็ต่อเมื่อความบกพร่องดังกล่าวมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคาได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างถึงเก็บน้ำตามโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในท้องถิ่น กับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศยกเลิกสัญญาดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเสนอผลงานไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา โดยมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคาจ้างในวงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในเอกสารดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เข้าดำเนินการก่อสร้างภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดรายแรกที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคามาต่อรองราคาและทำสัญญาจ้าง โดยไม่มีการสอบราคาใหม่ ซึ่งผู้รับจ้างคนใหม่ได้ทำงานเสร็จตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ทำผิดสัญญาและเงื่อนไขตามเอกสารสอบราคา การเลิกสัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างโดยสำคัญผิด

ในคุณสมบัติของผู้รับจ้าง ถือเป็นนการสำคัญผิดในสาระสำคัญของการทำนิติกรรม ซึ่งส่งผลให้สัญญาจ้างนั้นตกเป็นโมฆียะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๗^{๖๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หากความสำคัญผิดดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ว่าจ้างเอง ผู้ว่าจ้างย่อมไม่อาจถือเอาเหตุแห่งความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตน ตามมาตรา ๑๕๘^{๖๔} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในชั้นของการดำเนินการสอบราคา ผู้ฟ้องคดีได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับจ้างจนกระทั่งมีการทำสัญญาจ้างแล้ว แม้ผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ได้เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีจะมีวงเงินไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้เสนอราคาและระบุผลงานโดยเปิดเผย ไม่ได้ปกปิดแต่ประการใด ประกอบกับคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เสนอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจะได้แสดงเจตนาตกลงทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีไปโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี แต่ก็เป็นความสำคัญผิดที่เกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่อาจถือเอาความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุข้างต้นจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ตามมาตรา ๕^{๖๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงมือทำงานภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะที่ยกเลิกสัญญาจ้างระยะเวลาได้ล่วงเลยจากวันเริ่มสัญญาไปเพียง ๑๑ วันเท่านั้น นอกจากนั้น ตามข้อ ๕ ก. วรรคสอง ของสัญญาจ้างยังกำหนดว่า

^{๖๓-๖๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๕๗ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมีได้กระทำขึ้น

มาตรา ๑๕๘ ความสำคัญผิดตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ ซึ่งเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา บุคคลนั้นจะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้

ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในกำหนด ๗ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เริ่มงาน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามข้อสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่มีเหตุสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยกเลิกสัญญาจ้างข้างต้นตามนัยข้อ ๕๙ วรรคหนึ่ง^{๖๖} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การยกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๐)

(๔) หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจจัดทำสัญญาทางปกครองโดยกำหนดให้มีเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่มีการจัดทำสัญญาดังกล่าวกำหนดไว้ หากฝ่าฝืน ข้อตกลงในส่วนที่ขัดหรือแย้งนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับให้ผู้สัญญาต้องปฏิบัติตาม

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมสุขภาพจิต (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา ณ คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลศรีนครินทร์ ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการด้วยเหตุใดๆ จะต้องชดเชยคืนทุน และหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม และหรือเงินอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาหรือฝึกอบรม นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังต้องจ่ายเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกสองเท่าของจำนวนเงินที่ต้องชดเชยคืน โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วไม่มารายงานตัวเพื่อรับราชการตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา และได้ขอลาออก

^{๖๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๕๙ ให้ประธานกรรมการบริหารพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้ส่งจ้างก่อน

จากราชการซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำผิดสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวนเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับในระหว่างลาศึกษากับเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังชำระเงินไม่ครบถ้วนตามข้อสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินในส่วนที่เหลือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินส่วนที่เหลือตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในสัญญาลาศึกษาจะมีการตกลงกันเกี่ยวกับความรับผิดชอบกรณีผิดสัญญาด้วยเงื่อนไขเป็นข้อสัญญาผูกมัดกันด้วยเจตนารมณ์ในสัญญา และเป็นไปตามเจตนาของคู่สัญญาก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขหรือข้อตกลงในสัญญาให้ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนได้กำหนดขึ้นไว้ได้ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๘ (๕)^{๖๗} ประกอบกับมาตรา ๗๘^{๖๘} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจ ก.พ. วางกฎ ระเบียบ สำหรับหน่วยราชการทุกหน่วยถือปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ซึ่ง ก.พ. ได้ออกระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ข้าราชการที่ไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาต้องชดใช้เงินเดือน ทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือ กับให้ใช้เงินอีกเพียงจำนวนหนึ่งเท่าของเงินจำนวนดังกล่าว ดังนั้น การทำ

^{๖๗-๖๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๗๗

๗๗

(๕) ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๗๗

๗๗

มาตรา ๗๘ การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ และการให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูกาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น

ข้อตกลงตามสัญญาการศึกษาที่พิพาทกันในคดีนี้ซึ่งเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นภายหลังจากที่ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนฯ ใช้บังคับแล้ว โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดเชยปรับจำนวนสองเท่าของทุน เงินเดือน และเงินอื่นๆ ที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดเชยคืน จึงเป็นข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบ ก.พ. ข้างต้น ข้อตกลงของสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการชดเชยปรับจำนวนสองเท่าของเงินที่ต้องชดเชยคืน จึงไม่สามารถใช้บังคับได้ และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดเชยเงินทุนพร้อมเบี่ยงปรับจำนวนหนึ่งเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยเงินกรณีผิดสัญญาครบถ้วนแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๐)

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๕๐ (ครั้งแรก)

ที่ปรึกษา

นางสาวพรทิพย์ ทองดี

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

นายสุชาติ เวโรจน์

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ประธานคณะกรรมการ

นางสมฤดี รัชฎาสิริ

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

คณะกรรมการ

นางวาสนา จันทราภรณ์

นายสมชัย จารุจินดา

นายบุญชัย สิงห์โต

นางจิตต์ผ่อง อภัยสันติพงษ์

นายมัญญู พิบูลรัตน์กุล

นางนิชชา วงศ์พานิช

นางอัจฉรา นิตติวัฒน์ชาญชัย

นางดวงฤดี โลหะกุลวิช

นายวิริยะ วัฒนสุชาติ

นางสาวมุกดา เอนกกลาภากิจ

นายมานะ อ่อนท้วม

นายพัศกร วรรณโชติ

นายศักรินทร์ มุ่งศิริ

พ.จ.ต. วินัย ศรีม่วง

นายแซน โชติประสาท

นายยุทธนา ทิณรัตน์

นางสาวธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์

นายธนวัฒน์ จันทะวงษา

นายปริญญา สวัสดิ์ดวง

นางสาวเบญจรงค์ เกษวิเชียร

นายสุเมธ ธีระวัชรมาศ

นายพาชัย มงคลปรีดาไชย

นายพันวิษณ์ โรจนตันติ

นางสาวสรภัทร์ สีระสาพร

นางสาวพจนีย์ แดนประเทือง

นายวิโรจน์ รูปสมศรี

นางสาวธาริณี องค์กรสุทธิสวัสดิ์

นางสาวสังวาลย์ จันทระประเทือง

นางสาวอมรรัตน์ กันไชย

นางสาวสิรินาถ วิสุทธิวัชรกุล

นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล

นางสาวฟา พรนที

นางสาวณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ

ฝ่ายประสานงาน

นางดวงฤดี โลหะกุลวิช

นายยุทธนา ทิณรัตน์

นางสาวธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์

นางสาวสรภัทร์ สีระสาพร

นายพาชัย มงคลปรีดาไชย

นางสาวกรกนก นวมงาม

นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล

ผู้เรียบเรียง

นายสมชัย จารุจินดา

ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์คดีปกครอง ๓