

แนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔



(รวมเนื้อหา)

สำนักงานศาลปกครอง

บทสรุปผู้บริหาร

การสรุปแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากเห็นความสำคัญของการวางแผนปฏิบัติราชการที่จะทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นไป ทั้งในส่วนของประชาชนที่สมควรที่จะได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ ตามที่ได้มีกฎหมายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้วางหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครอง การศึกษาแนวทางปฏิบัติราชการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด จึงมีผลโดยตรงในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ทั้งหมดจำนวน ๒๑ เรื่อง ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างในการตรวจและควบคุมงานจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒/๒๕๖๔)

คณะกรรมการตรวจการจ้างมีอำนาจหน้าที่ตรวจและควบคุมงานจ้างในขณะทำงานจ้าง กำลังอยู่ระหว่างดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ มิใช่มีหน้าที่เฉพาะตรวจรับงานจ้างหลังจากที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานจ้างแล้วเท่านั้น เมื่อตลอดระยะเวลาการดำเนินงานของผู้รับจ้าง ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือช่างผู้ควบคุมงานได้แจ้งความบกพร่อง หรือความไม่ถูกต้องตามสัญญาให้ผู้รับจ้างทราบ จนกระทั่งช่างผู้ควบคุมงาน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามสัญญาจ้าง ได้รายงานผลการก่อสร้างต่อคณะกรรมการตรวจการจ้าง โดยได้รับรองว่า การดำเนินงานตามโครงการผู้รับจ้างได้ทำงานจ้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ถูกต้องตามสัญญาจ้าง กรณีจึงรับฟังว่าผู้รับจ้างได้ดำเนินงานตามสัญญาจ้าง มิได้เป็นผู้ปฏิบัติผิดสัญญาจ้างแต่อย่างใด หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา

๑.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับค่าแห่งการงานที่ผู้รับจ้างพึงได้รับภายหลังจากมีการบอกเลิกสัญญาทางปกครอง

๑.๒.๑ ค่าแห่งการงานที่ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับจากการเลิกสัญญา ต้องเป็นค่าแห่งการงานที่คำนวณได้จากการงานที่ได้กระทำไป หารวมไปถึงค่ากำไรที่ผู้รับจ้างคาดว่าจะได้รับด้วยไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๒/๒๕๖๔)

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาต่อเอกชนผู้รับจ้างเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม กล่าวคือ เมื่อผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาและหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นเจ้าของโครงการได้ประโยชน์จากงานที่ผู้รับจ้างได้ดำเนินการบางส่วน ในส่วนของงานก่อสร้าง แม้วางงานในส่วนดังกล่าว ผู้รับจ้างจะทำไม่แล้วเสร็จตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างก็ต้องชำระค่าแห่งการงานในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้าง ซึ่งจำนวนค่าแห่งการงานที่ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับจากการเลิกสัญญานั้น ต้องเป็นค่าแห่งการงานที่คำนวณได้จากการงานที่ได้กระทำไปนั้น โดยไม่อาจให้รวมไปถึงค่ากำไรที่ผู้รับจ้างคาดว่าจะได้รับ

๑.๒.๒ ค่าแห่งการงานที่ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับจากการเลิกสัญญา ต้องเป็นค่าแห่งการงานที่คำนวณได้จากการงานที่ได้กระทำไป หักออกด้วยราคากลางของงานที่เหลือที่ยังไม่แล้วเสร็จที่ต้องว่าจ้างบุคคลอื่นมาทำการก่อสร้างแทนผู้รับจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๙๒/๒๕๖๔)

ในกรณีที่ผู้รับจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญาและหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญาโดยชอบ ผู้รับจ้างย่อมไม่อาจใช้สิทธิตามสัญญาเรียกร้องค่าจ้างได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับจ้างได้ทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๔ แล้วเสร็จบางส่วนก่อนที่จะมีการจะบอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจึงมีสิทธิได้รับค่าแห่งการงานที่ได้ทำไว้ให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเพื่อกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมหลังจากมีการบอกเลิกสัญญา ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวิธีการคำนวณค่าแห่งการงานตามกรณีนี้ ให้คำนวณจากเงินค่าจ้างของงานงวดที่ ๔ ตามสัญญาเดิม ลบด้วยราคากลางของงานที่เหลือที่ยังไม่แล้วเสร็จที่ต้องว่าจ้างบุคคลอื่นมาทำการก่อสร้างแทนผู้รับจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญา

๑.๓ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าปรับตามสัญญาจ้างก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๓/๒๕๖๔)

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการที่มีผลกระทบสิทธิต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจ ดังนั้น เมื่อในวันที่คณะกรรมการว่าด้วยพัสดุ มีมติให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างกำหนดค่าปรับรายวันสำหรับการก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจรเป็นอัตราร้อยละ ๐.๕๐ ของราคางานจ้างได้ ข้อบัญญัติ

กรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับรายวันเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างได้ยังไม่มีผลใช้บังคับ มติของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ และเมื่อภายหลังข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุก็ไม่ได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างสามารถกำหนดค่าปรับรายวันสำหรับการก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่ออาการจราจรเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างได้แต่อย่างใด หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงไม่อาจกำหนดค่าปรับในสัญญาจ้างพิพาทที่ทำกับผู้รับจ้างในอัตราร้อยละ ๐.๕๐ ของราคางานจ้างได้ คงกำหนดค่าปรับเป็นรายวันได้เพียงอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างเท่านั้น

๑.๔ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาชำระค่าแห่งการงานในส่วนที่มีรายละเอียดไม่ตรงกับสัญญาจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔๗/๒๕๖๔)

สัญญาที่รัฐทำกับเอกชนนั้น รัฐเข้าทำสัญญาโดยไม่ได้มีเจตนาหรือความประสงค์ที่จะเอาไรด์เอาเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชน แต่มุ่งหมายที่จะให้คู่สัญญาสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อการบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วง ดังนั้น ถึงแม้การปฏิบัติตามสัญญาต้องยึดถือถ้อยคำหรือข้อความของสัญญาเป็นหลัก แต่ในกรณีนี้มีปริมาณงานเทคนิคที่เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ ๓๐ ซึ่งในส่วนของผู้รับจ้างนั้น ปริมาณคอนกรีตที่ใช้ในการดำเนินการปรับปรุงถนนเป็นค่าใช้จ่ายหลักของโครงการ การเสนอราคาจึงอ้างอิงจากปริมาณคอนกรีตเป็นสำคัญ และในกรณีนี้ได้อ้างอิงจากบัญชีรายการก่อสร้างที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น จึงมิใช่กรณีที่เป็นการคำนวณปริมาณงานผิดพลาดโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับจ้างเอง หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่างานในส่วนที่เป็นงานคอนกรีตที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้รับจ้าง

๑.๕ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายตามสัญญาก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคกรณีความขัดข้องในการปฏิบัติตามสัญญาที่มีสาเหตุมาจากความผิดของคู่สัญญาทั้งฝ่ายรัฐและเอกชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๓/๒๕๖๔)

ในกรณีความขัดข้องในการปฏิบัติตามสัญญาที่มีสาเหตุมาจากความผิดของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย และปรากฏข้อเท็จจริงว่า คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐมีความบกพร่องมากกว่าคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างซึ่งเป็นเอกชน ประกอบกับผู้รับจ้างมีพฤติการณ์ที่เอาใจใส่กับงานที่รับจ้าง และได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาในงานส่วนของตนแล้ว หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างย่อมไม่อาจกล่าวอ้างความล่าช้าในการปฏิบัติตามสัญญาที่มีสาเหตุจากพฤติการณ์ดังกล่าวให้เป็นโทษกับผู้รับจ้างได้

๑.๖ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ค้าประกันตามสัญญาทางปกครองก่อนและหลังจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๔/๒๕๖๔ และ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๗๐/๒๕๖๔)

ผู้ค้าประกันเมื่อได้ตกลงยอมผูกพันตนจึงต้องรับผิดชอบร่วมกับหรือแทนผู้รับจ้างในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยหน่วยงานของรัฐมีจำต้องเรียกให้ผู้รับจ้างชำระก่อนตามมาตรา ๖๘๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๘๓ และมาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจะให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้นั้น ต้องปรากฏก่อนว่าลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวผู้รับจ้างไม่ชำระจึงตกเป็นผู้ผิดนัด ซึ่งผู้ว่าจ้างจะต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปถึงผู้ค้าประกันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับจ้างผิดนัด ผู้ว่าจ้างจึงจะมีสิทธิเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระเงินตามสัญญาผู้ค้าประกันได้

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัย สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการ

๒.๑ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๕๒/๒๕๖๔)

เมื่อขณะเกิดข้อพิพาท พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ยังคงมีผลบังคับใช้ โดยบทกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติถึงผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ กรณีผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๖๔/๑ วรรคหนึ่ง (๕) มาตรา ๕๘/๑ และมาตรา ๕๘/๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนกรณีผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการตรวจสอบการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่ง ดังนั้นเมื่อนายอำเภอได้ดำเนินการสอบสวนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปรากฏว่าบุคคลดังกล่าว มีพฤติการณ์แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่น มีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่ถูกร้องหาจริง อันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ นายอำเภอจึงมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้

โดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ เมื่อคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งข้างต้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สามารถออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นผลร้ายต่อผู้รับคำสั่งมีผลย้อนหลังกลับไปก่อนวันที่บุคคลดังกล่าวได้รับแจ้งคำสั่งได้ ดังนั้น เฉพาะคำสั่งในส่วนที่ให้พ้นจากตำแหน่งย้อนหลังไปจนถึงวันก่อนวันที่บุคคลดังกล่าวได้รับแจ้งคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๒ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการคืนสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่เคยถูกลงโทษทางวินัย กรณีศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อป. ๑๕/๒๕๖๔)

กรณีศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คำพิพากษาของศาลดังกล่าว ย่อมมีผลผูกพันให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในการรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลตามตำแหน่งเดิม เสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการมาก่อน รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะต้องเบิกจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีพึงได้ตามสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดว่า เงินเดือนระหว่างไล่ออกจากราชการ เมื่อคดีหรือกรณีถึงที่สุด ถ้าปรากฏว่าพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นมิได้กระทำผิด และไม่มีมลทินหรือมีหมองให้จ่ายให้เต็ม โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าสังกัดที่สั่งไล่ออกจากราชการ พิจารณาส่งจ่ายให้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลวินิจฉัยว่าให้จ่ายเงินเดือน การที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สำหรับเงินประจำตำแหน่ง องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งสำหรับพนักงานส่วนตำบล ก็ต่อเมื่อพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นมีคุณสมบัติและเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวตามที่ระเบียบ กฎหมาย กำหนดไว้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ แม้ขณะที่ถูกไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจะดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๓) แต่เมื่อตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ และระดับ ๗ เท่านั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่จ่ายเงินประจำตำแหน่งให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๒.๓ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเลื่อนระดับกรณีเจ้าหน้าที่ถูกลงโทษทางวินัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐/๒๕๖๔)

มติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ในการพิจารณารายงานการลงโทษขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น แม้ ก.อบต. จะพิจารณารายงานดังกล่าวแล้วไม่เห็นด้วยกับการลงโทษขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เพียงตกเดือน จึงมีมติให้ลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน แต่หากองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้ ออกคำสั่งลงโทษเพิ่มเติมตามที่ ก.อบต. มีมติ ย่อมต้องถือว่า บุคคลดังกล่าวยังไม่ถูกลงโทษให้ตัดเงินเดือน

เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดีขอเลื่อนระดับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๕ เป็นระดับ ๖ ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเพียงว่ากล่าวตกเดือน แต่ ก.อบต. กลับนำเรื่องการลงโทษทางวินัยเพิ่มเติมซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดใหม่ของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ทราบมติและยังไม่ได้ออกคำสั่งตามมติดังกล่าว มาใช้เป็นข้อเท็จจริงที่สั่งไม่เลื่อนระดับแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวการเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นตามแนวทางหนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท ๐๘๐๙.๑/ว ๗๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖ ประกอบข้อ ๑๙๗ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วน การมีมติของ ก.อบต. ที่ไม่พิจารณาเรื่องการเลื่อนระดับให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๔ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙/๒๕๖๔)

กรณีที่จะถือได้ว่าเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลจะต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

๒.๕ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของบุคคลที่อยู่ในภาคส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการรับบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๘๕/๒๕๖๔)

สิทธิของบุคคลที่อยู่ในภาคส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการรับบริการสาธารณสุข จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ ที่กำหนดขึ้น กล่าวคือ เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ลงทะเบียนแล้วจะมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขจากหน่วยบริการประจำของตนหรือหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่าย หน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่าย หน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่ในกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินเร่งด่วน เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤติ หรือกรณีที่มีเหตุสมควร ให้มีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นที่อยู่ใกล้หรือเข้ารับบริการได้อย่างรวดเร็ว โดยสถานบริการอื่นดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามข้อ ๖ หรือข้อ ๘ ของข้อบังคับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุข กรณีที่มีเหตุสมควร กรณีอุบัติเหตุ หรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งสถานบริการอื่นดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่าย หรือยา หรืออุปกรณ์และอวัยวะเทียมจากสำนักงานไม่เกินราคากลาง หรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

นโยบายของรัฐบาลมีใช้กฎหมาย หากแต่เป็นเพียงแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการต่อไปเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระยะเริ่มต้นในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว กรมบัญชีกลาง สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ร่วมกันกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับค่าใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณสุขตามนโยบายบูรณาการ ๓ กองทุน กรณีอุบัติเหตุฉุกเฉิน ให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ โดยมีได้กำหนดให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติต้องสำรองจ่ายค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลให้แก่สถานบริการอื่นเต็มจำนวน อีกทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ให้ผู้ป่วยฉุกเฉินเร่งด่วนหรือผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤติสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างว่ามีสิทธิรักษาพยาบาลตามนโยบายดังกล่าวโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ได้

ในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้เข้ารับบริการทางการแพทย์กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินของบุคคลที่อยู่ในภาคส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สมควรระบุนรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของผู้เข้ารับบริการตามที่กฎหมายกำหนดให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้เข้ารับบริการเข้าใจผิดอย่างเช่นในคดีนี้

๒.๖ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้หลักฐานสัญญาผู้ซื้อบ้านของคู่สมรสก่อนสมรส ในการขอเบิกค่าเช่าบ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๙๐/๒๕๖๔)

มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้บัญญัติบังคับว่า เคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ นั้น ต้องเป็นเคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสที่ได้มาในระหว่างสมรสเท่านั้น ดังนั้น เคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสไม่ว่าจะได้มาในระหว่างสมรสหรือก่อนสมรส ก็อยู่ในความหมายเป็นเคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ด้วยกันทั้งสิ้น สำหรับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองอ้างการแปลความตามข้อ ๒๑ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธว่า ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวที่มีชื่อคู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจากทางราชการได้ นั้น โดยที่ระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ มาตรา ๖ วรรคสอง มาตรา ๗ วรรคสอง มาตรา ๘ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๗ (๓) และ (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นเพียงลูกบทของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งออกมาใช้บังคับเพื่อกำหนด รายละเอียดที่แม่บทยังไม่ได้กำหนดไว้ อันเป็นการสนับสนุนแม่บท ไม่อาจกำหนดขัดกับแม่บทได้ การแปลความใช้บังคับข้อ ๒๑ ของระเบียบนี้ จึงไม่อาจแปลความให้ขัดกับมาตรา ๗ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาที่เป็นแม่บทได้

๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ

๓.๑ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมงาน หรือตรวจการจ้าง โครงการปรับปรุงถนน และขุดลอกคลองระบายน้ำ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟง. ๔/๒๕๖๔)

กฎหมายกำหนดองค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามข้อ ๔๔ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ไว้ ๖ ประการ คือ ประการแรก ผู้กระทำต้องเป็นเจ้าหน้าที่ ประการที่สอง ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ประการที่สาม ผู้กระทำปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ประการที่สี่ การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประการที่ห้า ผู้กระทำได้กระทำการดังกล่าวโดยจงใจ และประการที่หก ผู้กระทำได้กระทำโดยมีเจตนากระทำโดยมิชอบ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระทำที่จะเป็นความผิดตามข้อ ๔๔ วรรคสอง นั้น จะต้องมืองค์ประกอบความผิดตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง และต้องมืองค์ประกอบความผิดเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งคือ จะต้องกระทำโดยมีเจตนาพิเศษที่กระทำโดยมิชอบ

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีลงมติในการตรวจการจ้างโดยพิจารณาจากรายงานผลการควบคุมงานประกอบถ้อยคำยืนยันจากเจ้าหน้าที่อื่น แล้วลงลายมือชื่อรับรองผลการปฏิบัติงาน ซึ่งระบุว่า ผู้รับจ้างส่งมอบงานถูกต้องครบถ้วนแล้วทั้งสองโครงการ จากนั้นจึงส่งให้กรรมการรายอื่นพิจารณา โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ออกไปตรวจสอบยังสถานที่ปฏิบัติงานของผู้รับจ้างทั้งสองโครงการตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งที่ตามข้อเท็จจริงแล้ว มีโครงการหนึ่งยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง และอีกโครงการหนึ่งยังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีตั้งใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๖๕ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุโดยตรงให้เกิดความเสียหายแก่รัฐที่ต้องนำเงินงบประมาณไปเบิกจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างที่ยังไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างตามกระบวนการตรวจรับงานและกระบวนการเบิกจ่ายเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตามข้อ ๕ ประกอบข้อ ๔๔ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

๓.๒ แนวทางปฏิบัติการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน และผู้มีหน้าที่เบิกเงิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. ๑/๒๕๖๔)

กรณีที่จะถือเป็นความผิดตามข้อ ๒๕ และข้อ ๒๖ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่งของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น กฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในทั้งสองฐานความผิดนี้ไว้ ๕ ประการ กล่าวคือ ประการแรก ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ ประการที่สอง ในฐานความผิดตามข้อ ๒๕ ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน และในฐานความผิดตามข้อ ๒๖ ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงิน ประการที่สาม ผู้กระทำได้กระทำการตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นความผิด กล่าวคือ ในฐานความผิดตามข้อ ๒๕ จ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ หรือทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ และในฐานความผิดตามข้อ ๒๖ ทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ ประการที่สี่ การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐตามข้อ ๒๗ และประการที่ห้า ผู้กระทำได้กระทำการดังกล่าวโดยจงใจ

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวันให้เป็นไปตามข้อ ๘ ทวิ ของระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งถึงขนาดเป็นกรณีที่ได้ว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินโดยจัดทำเอกสารขึ้นเองอันเป็นข้อความเท็จ อันถือเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน ทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตามข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ รวมทั้งเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงิน

ทำหลักฐานการเบิกเงินเป็นเท็จ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตามข้อ ๒๖ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน อันเป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน จึงต้องรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบข้อ ๒๕ และข้อ ๒๖ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ทุกข้อ ตามข้อ ๑๓ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว กรณีไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำ

แม้ว่าการกระทำซึ่งฝ่าฝืนต่อระเบียบดังกล่าวอาจมิได้เป็นการเบียดบังเงินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นการนำเงินดังกล่าวไปใช้สร้างห้องสุขา ห้องอาบน้ำ ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำกลางแจ้ง จัดหาครุภัณฑ์สำหรับบ้านพักรับรอง และจัดจ้างพนักงานเฝ้าระวังหาข่าวป้องกันรักษาป่าเพื่อบริการนักท่องเที่ยวในสวนรุกขชาติจริงดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าสวนรุกขชาติ ความสำคัญของมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐที่มีการฝ่าฝืน ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐ เจตนาของผู้ฟ้องคดี และพฤติการณ์แห่งกรณีแล้ว กรณีไม่มีเหตุที่จะนำมาพิจารณาในทางที่เป็นคุณโดยการลดโทษปรับทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

๔. แนวทางปฏิบัติราชการเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๑ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๖/๒๕๖๔)

กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทออกไปอีก ๑ ปี ในพื้นที่ห้ามก่อสร้างตามกฎหมายกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง พ.ศ. ๒๕๔๗ ด้วยเหตุผลว่า ได้มีการเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าก่อนกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ และยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จที่จะได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ฯ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๖ และกฎหมายกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่จะสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตรต่อไปได้ นั้น

การที่จะถือได้ว่าได้มีการก่อสร้างอาคารอย่างน้อยจะต้องมีการเริ่มก่อสร้างฐานรากหรือมีการก่อสร้างอาคารไปบ้างแล้ว เมื่ออาคารพิพาทปรากฏแต่เพียงว่า มีการสร้างรั้วชั่วคราวประมาณ ๑๐๐ เมตร ซึ่งรั้วเป็นเพียงการแสดงอาณาเขตพื้นที่ของตน ยังมีอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเริ่มก่อสร้างอาคาร ส่วนการถมดินในพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างเพียง ๔ ไร่ จากทั้งหมด ๒๐.๑๔ ไร่ ยังมีอาจถือได้ว่ามีการปรับพื้นที่ให้มีสภาพพร้อมที่จะก่อสร้างอาคาร และไม่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการก่อสร้างอาคาร ส่วนการตอกเสาเข็มจำนวนประมาณ ๑๖ ต้น โดยที่จุดที่ตอกเสาเข็มไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ๔ ไร่ ที่มีการถมดินไว้และจุดที่ตอกเสาเข็มก็ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างอาคารหลัก จึงยังไม่อาจถือได้ว่า

เป็นการเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารเช่นเดียวกัน กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าและยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จที่จะได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ฯ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๖ และกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่จะสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ใช้บังคับในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างได้แต่อย่างใด ดังนั้น การต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔.๒ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าของอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๕/๒๕๖๔)

มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้เอง ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะให้มีการรื้อถอนอาคารที่ได้กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายในทันทีภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนถูกต้องแล้ว แม้ต่อมาภายหลังจะได้มีการเปลี่ยนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารก็ตาม ดังนั้น แม้ต่อมาภายหลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต แล้วเจ้าของอาคารได้ขายที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น กรณีนี้ก็หาเป็นเหตุให้คำสั่งให้เจ้าของอาคารเดิมรื้อถอนอาคารดังกล่าวเสียไป เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๔๒ ใหม่แต่อย่างใด

๔.๓ แนวทางปฏิบัติราชการกรณีมีผู้ร้องเรียนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗/๒๕๖๔)

แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีหลังที่อ้างว่าผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารชิดแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เว้นระยะห่างระหว่างอาคารจะตั้งอยู่บนที่สาธารณะ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีดังกล่าว ซึ่งทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดต่างก็ไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน การก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดจึงขัดกับข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม

อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาพระงับการกระทำดังกล่าว หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารดังกล่าวให้ถูกต้อง หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วแต่กรณี ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามหนังสือร้องขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการ เรื่อง หน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๕/๒๕๖๔)

ที่ดินแปลงที่เป็นถนนซอยที่หลุดพ้นจากภาระจำยอมในการเป็นสาธารณูปโภคของที่ดินจัดสรรย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องบำรุงรักษาถนนซอยดังกล่าวต่อไป ตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบกับ มาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖

การที่ต่อมาถนนดังกล่าวซึ่งสภาพเดิมเป็นถนนคอนกรีตได้เกิดการชำรุดจนไม่อาจสัญจรไปมาได้เทศบาลจึงมีหน้าที่ต้องซ่อมแซมถนนดังกล่าวให้มีความมั่นคงแข็งแรงดังเดิมเพื่อให้สามารถใช้สัญจรได้อย่างปลอดภัย โดยไม่อาจยกเหตุในเรื่องงบประมาณมาเพื่อปฏิเสธหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ แต่ด้วยเหตุผลในเรื่องข้อจำกัดของงบประมาณที่มีจำกัด และยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความคุ้มค่าที่ต้องจัดสรรงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญและเร่งด่วนกว่า การซ่อมแซมและบำรุงรักษาถนนซอยดังกล่าวให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามมาตรฐานของทางในเขตเทศบาลจึงยังอาจไม่สามารถดำเนินการได้ทันที แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลจะได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนชั่วคราวไปบ้างแล้ว แต่ถนนที่ได้ทำการซ่อมแซมชั่วคราวดังกล่าวยังคงมีรอยแยกหรือรอยยุบของถนนและยังมีลักษณะที่ไม่มีความปลอดภัยในการสัญจร ทั้งทั้งงบประมาณมีเพียงพอที่จะดำเนินการซ่อมแซมถนนซอยดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรงปลอดภัยในการสัญจรได้ดีกว่าที่ได้ดำเนินการซ่อมแซมไปแล้วได้ กรณีจึงต้องฟังว่า เทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๖. แนวทางการปฏิบัติราชการ เรื่อง การดูแล รักษา และคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๑ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๖๔/๒๕๖๔)

แม้จะฟังได้ว่านายอำเภอได้มีการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาท ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยได้มีการระงับข้อพิพาทและร้องทุกข์กล่าวโทษต่อผู้บุกรุกทางสาธารณะพิพาท ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่ายังมีสิ่งปลูกสร้างบางส่วนรุกล้ำทางสาธารณะพิพาท นายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๑ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ที่จะต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบและมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้รื้อถอนไปให้พ้นจากทางสาธารณะพิพาท หากครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งยังไม่มีกรรื้อถอน นายอำเภอมีอำนาจจัดการรื้อถอนได้เอง แต่ไม่ปรากฏว่านายอำเภอได้ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๑ ประกอบข้อ ๔ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ กรณีจึงถือได้ว่า นายอำเภอละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๖.๒ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙/๒๕๖๔)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติว่า กรมการอำเภอมีหน้าที่จะต้องตรวจตราและจัดการรักษาทางบก ทางน้ำ อันเป็นทางที่ราษฎรไปมาค้าขายให้ไปมาโดยสะดวกตามที่จะเป็นได้ทุกฤดูกาลอันนี้ ถ้าจะต้องทำการซ่อมแซม หรือแก้ไขความขัดข้องให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างวามมาแล้ว มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีสิ่งปลูกสร้างที่เป็นหลังคาและรั้วเหล็กที่รุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลจึงมีหน้าที่ดำเนินการดูแลรักษา

และคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำการรुक้าครอบครองทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เมื่อนายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลยังมีได้ดำเนินการให้เจ้าของรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รुक้าทางสาธารณประโยชน์ออกไป จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๖.๓ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๙/๒๕๖๔)

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอาจมีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด ซึ่งหากที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต้องมีการจัดหาที่ดินให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนแล้วจึงดำเนินการเพื่อตราพระราชบัญญัติถอนสภาพหรือโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น แต่หากประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ถนนที่พิพาทเป็นทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนหรือใช้อำนาจในการจัดการที่ดินอย่างใด ๆ อันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการที่จะใช้ที่ดินดังกล่าวอย่างที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำโดยปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงจะชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำท่อซีเมนต์ขนาดใหญ่จำนวนหลายท่อบรรจุดินและทรายไปปิดกั้นถนนที่พิพาท ทำให้ประชาชนไม่อาจสัญจรผ่านถนนดังกล่าวได้ โดยอ้างว่าถนนที่พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียนเทศบาล จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทสัญญาทางปกครอง

๑.๑ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการควบคุมงานจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒/๒๕๖๔)

เมื่อตลอดระยะเวลาการดำเนินงานของผู้รับจ้าง ผู้ว่าจ้างไม่ได้แจ้งความบกพร่องหรือความไม่ถูกต้องตามสัญญาให้ผู้รับจ้างทราบ ทั้งไม่ปรากฏข้อทักท้วงของผู้ควบคุมงานหรือของคณะกรรมการตรวจการจ้างว่าผู้รับจ้างใช้วัสดุที่ใช้ในการปูพื้นผิวถนนแอสฟัลต์ติกที่ไม่ได้มาตรฐานหรือทำงานไม่เป็นไปตามขั้นตอนการก่อสร้าง และช่างผู้ควบคุมงานได้รายงานผลการก่อสร้างต่อคณะกรรมการตรวจการจ้าง โดยได้รับรองว่าผู้รับจ้างได้ทำงานจ้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ถูกต้องตามสัญญา กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้รับจ้างได้ดำเนินงานตามสัญญาจ้าง มิได้เป็นผู้ปฏิบัติผิดสัญญาจ้างแต่อย่างใด หน่วยงานทางปกครองนี้ผู้ว่าจ้างจึงต้องจ่ายค่าจ้างตามสัญญา

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๖๕ และข้อ ๖๖)

สรุปคดี : องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการปรับปรุงซ่อมแซมถนน พร้อมป้ายประชาสัมพันธ์โครงการ จำนวน ๑ ป้าย โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ เพื่อส่งมอบงานจ้างต่อประธานคณะกรรมการตรวจการจ้าง แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีความเห็นว่า วัสดุที่ใช้ในการปูพื้นผิวถนนแอสฟัลต์ติกใช้หินที่ไม่ได้มาตรฐาน และงานจ้างไม่เป็นไปตามขั้นตอน จึงให้ผู้รับจ้างทำการแก้ไขให้ถูกต้องตามหลักวิชาการช่าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินงานตามสัญญา คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ออกตรวจ ณ สถานที่ก่อสร้าง และตลอดระยะเวลาดำเนินการ คณะกรรมการตรวจการจ้างและองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เคยมีข้อทักท้วงแต่อย่างใด การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานจ้าง โดยไม่ได้ระบุนรายละเอียดของเนื้องานว่าส่วนใดไม่เป็นไปตามรูปแบบรายละเอียดของสัญญาจ้าง และไม่แจ้งว่าจะให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขอย่างไร ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขงานจ้างดังกล่าวได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาข้อกำหนดในสัญญาประกอบกับรายละเอียดงานตามใบประมาณการแนบท้ายสัญญาแล้ว เห็นได้ว่า งานจ้างดังกล่าวมิได้ระบุวัสดุที่ใช้ในการปูพื้นผิวถนนแอสฟัลต์ติกว่าจะต้องใช้หินที่มีขนาด ๓/๘ และในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้าง และในบันทึกการก่อสร้างประจำวันผู้ควบคุมงานได้ทำเครื่องหมายถูกว่า ผู้ฟ้องคดีใช้วัสดุก่อสร้าง ใช้เครื่องมือจำเป็นและใช้แรงงานที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานพร้อมลงลายมือชื่อรับรองไว้นอกจากนี้ ไม่ปรากฏข้อทักท้วงของผู้ควบคุมงานหรือของคณะกรรมการตรวจการจ้างว่าผู้ฟ้องคดีใช้วัสดุในการปูพื้นผิวถนนแอสฟัลต์ติกที่ไม่ได้มาตรฐานหรือทำงานไม่เป็นไปตามขั้นตอนการก่อสร้างแต่อย่างใด อีกทั้ง เมื่อพิจารณาตามข้อ ๖๕ และข้อ ๖๖

ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕^๑ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างมีอำนาจหน้าที่ที่ตรวจและควบคุมงานจ้างในขณะทำงานจ้าง

^๑ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๖๕ คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ รวมทั้งรับทราบหรือพิจารณาการสั่งหยุดงาน หรือพักงานของผู้ควบคุมงานแล้วรายงานหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

(๒) การดำเนินการตาม (๑) ในกรณีมีข้อสงสัย หรือมีกรณีเห็นว่าตามหลักวิชาการช่างไม่น่าจะเป็นไปได้ ให้ออกตรวจงานจ้าง ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลักวิชาการช่างเพื่อให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา

(๓) โดยปกติให้ตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด

(๔) เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาแล้วให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวด แล้วแต่กรณี โดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐาน อย่างน้อย ๒ ฉบับ มอบให้แก่ผู้รับจ้าง ๑ ฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุ ๑ ฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงิน ตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรายงานให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทราบ

ในกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตามไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ เพื่อทราบหรือสั่งการแล้วแต่กรณี

(๕) ในกรณีที่กรรมการตรวจการจ้างบางคนไม่ยอมรับงานโดยทำความเห็นแย้งไว้ให้เสนอหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสั่งการให้ตรวจรับงานจ้างนั้นไว้ จึงจะดำเนินการตาม (๔)

ข้อ ๖๖ กำหนดว่า ผู้ควบคุมงานมีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจและควบคุมงาน ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ ทุกวัน ให้เป็นไปตามแบบรูป รายละเอียดและข้อกำหนดไว้ในสัญญาทุกประการ โดยสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลักวิชาการช่างเพื่อให้เป็นไปตามแบบรูป รายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ถ้าผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามก็สั่งให้หยุดงานนั้นเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมด แล้วแต่กรณี ไว้ก่อน จนกว่าผู้รับจ้างจะยอมปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่งและให้รายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทันที

(๒) ในกรณีที่ปรากฏว่าแบบรูป รายการละเอียดหรือข้อกำหนดในสัญญามีข้อความขัดกันหรือเป็นที่คาบคองได้ว่าถึงแม้ว่างานนั้นจะได้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา แต่เมื่อสำเร็จแล้วจะไม่มั่นคงแข็งแรง หรือไม่เป็นไปตามหลักวิชาการที่ดี หรือไม่ปลอดภัย ให้สั่งพักงานนั้นไว้ก่อน แล้วรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างโดยเร็ว

(๓) จัดบันทึกสภาพการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวันพร้อมทั้งผลการปฏิบัติงาน หรือการหยุดงานและสาเหตุที่มีการหยุดงานอย่างน้อย ๒ ฉบับ เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์และเก็บรักษาไว้เพื่อมอบให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุ เมื่อเสร็จงานแต่ละงวด โดยถือว่าเป็นเอกสารสำคัญของทางราชการเพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบของผู้มีหน้าที่

การบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างให้ระบุรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้ด้วย

กำลังอยู่ระหว่างดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ มิใช่มีหน้าที่เฉพาะตรวจรับงานจ้างหลังจากที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานจ้างแล้วเท่านั้น เมื่อกรณีนี้ปรากฏว่า ตลอดระยะเวลาการดำเนินงานของผู้ฟ้องคดีองค์การบริหารส่วนตำบลหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือช่างผู้ควบคุมงานไม่ได้แจ้งความบกพร่อง หรือความไม่ถูกต้องตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อีกทั้ง เมื่อช่างผู้ควบคุมงานซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามสัญญาจ้างได้รายงานผลการก่อสร้างต่อคณะกรรมการตรวจการจ้าง โดยได้รับรองว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำงานจ้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ถูกต้องตามสัญญาจ้าง กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินงานตามสัญญาจ้างมิได้เป็นผู้ปฏิบัติผิดสัญญาจ้างแต่อย่างใด องค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการควบคุมงานจ้างของคณะกรรมการตรวจว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างมีอำนาจหน้าที่ตรวจและควบคุมงานจ้างในขณะที่งานจ้างอยู่ระหว่างดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ มิใช่มีหน้าที่เฉพาะตรวจรับงานจ้างหลังจากที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานจ้างแล้วเท่านั้น เมื่อตลอดระยะเวลาการดำเนินงานของผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบล หรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง หรือช่างผู้ควบคุมงานได้แจ้งความบกพร่องหรือความไม่ถูกต้องตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่เมื่อช่างผู้ควบคุมงานซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามสัญญาจ้าง ได้รายงานผลการก่อสร้างต่อคณะกรรมการตรวจการจ้าง โดยได้รับรองว่าการดำเนินงานตามโครงการผู้ฟ้องคดีได้ทำงานจ้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ถูกต้องตามสัญญาจ้าง กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินงานตามสัญญาจ้าง มิได้เป็นผู้ปฏิบัติผิดสัญญาจ้างแต่อย่างใด องค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา

๑.๒ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับค่าแห่งการงานที่ได้รับจากการเลิกสัญญาทางปกครอง

การเลิกสัญญาทำให้คู่สัญญาจำต้องกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๒ ซึ่งกรณีที่เป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สินหรือเป็นการงาน

(๔) ในวันกำหนดลงมือทำการของผู้รับจ้างตามสัญญา และในวันถึงกำหนดส่งมอบงานแต่ละงวด ให้รายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างว่าเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ ให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบภายใน ๓ วันทำการนับแต่วันถึงกำหนดนั้นๆ

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๙๑ บัญญัติว่า เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะต้องให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่ ส่วนเงินอันจะต้องใช้คืนในกรณีดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น ท่านให้บวกดอกเบี้ยเข้าด้วย คิดตั้งแต่วันที่ได้รับไว้

ส่วนที่เป็นการงานอันได้กระทำให้และเป็นการยอมให้ทรัพย์สินนั้น การที่จะชดใช้คืน ท่านให้ทำได้ด้วยใช้เงินตามควรค่าแห่งการงานนั้นๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่าให้ใช้เงินตอบแทน ก็ให้ใช้ตามนั้น

อันได้กระทำให้ โดยสภาพย่อมไม่อาจกลับคืนได้คู่สัญญาที่ได้ใช้ทรัพย์สินหรือรับเอาการงานนั้นไว้ จึงต้องชดใช้เป็นเงินตามควรค่าแห่งการงานนั้น ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับการชดใช้เป็นเงินตามค่าแห่งการงานในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยส่วนใหญ่จะพบในกรณีการเลิกสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองจ้างเอกชนให้ดำเนินการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคอันมีวัตถุประสงค์หนึ่งเป็นการกระทำการซึ่งโดยสภาพไม่อาจคืนให้แก่กันได้ คู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานทางปกครองจึงต้องชดใช้เป็นเงินเป็นค่าแห่งการงานนั้นให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ซึ่งการกำหนดจำนวนเงินค่าแห่งการงานนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ กรณีศาลได้กำหนดเงินที่ต้องชดใช้ตามควรค่าแห่งการงานโดยมิได้นำเงินค่าจ้างมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา แต่พิจารณาจากราคาค่าการงานและค่าวัสดุที่ใช้ในการทำงานจริง(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๒/๒๕๖๔)

เมื่อภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว ผู้รับจ้างยังดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวไม่แล้วเสร็จ ผู้ว่าจ้างจึงได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา อันเป็นกรณีที่คู่สัญญาแต่ละฝ่ายต้องให้อีกฝ่ายได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยเมื่อผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาและผู้ว่าจ้างได้ประโยชน์จากงานที่ผู้รับจ้างได้ดำเนินการบางส่วน ผู้ว่าจ้างจะต้องชำระค่าแห่งการงานในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้างตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๓ โดยจำนวนค่าแห่งการงานที่ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับนั้น ต้องเป็นค่าแห่งการงานที่คำนวณได้จากงานที่ได้กระทำไป โดยไม่อาจให้รวมไปถึงค่ากำไรที่ผู้รับจ้างคาดหวังว่าจะได้รับ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่งและวรรคสาม)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๑๓๘)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญารับจ้างก่อสร้างโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวและโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ค่าจ้างเป็นเงินจำนวน ๒,๙๙๙,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามที่กำหนด อำเภอจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาและพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ใช่ฝ่ายผิดสัญญาการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นค่าจ้างที่ได้ดำเนินการก่อสร้างไปแล้วบางส่วน คือ อาคารศูนย์เรียนรู้ ๑ หลัง เป็นเงิน ๗๔๐,๐๐๐ บาท ห้องน้ำ ๑ หลัง เป็นเงิน ๒๔๐,๐๐๐ บาท และเสาเข็มที่ผู้ฟ้องคดีสั่งไว้ที่หน้างานเพื่อเตรียมตอกเสาเข็มศาลาพักผ่อน จำนวน ๓๕ ต้น เป็นเงินจำนวน ๒๒,๐๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือการบอกเลิกสัญญาพร้อมยกเลิกประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน และหนังสือเรียกค่าปรับ และให้จังหวัดชดใช้ค่าก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างไปแล้วบางส่วนเป็นเงินจำนวน ๑,๐๐๒,๐๕๐ บาท และเพิกถอนคำสั่งยึดหลักประกันสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่ออำเภอได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายได้กลับคืนสู่

การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้นหากกระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่

^๓ เฟิงอ้าง

ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม กล่าวคือ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาและจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการได้ประโยชน์จากงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการบางส่วนในส่วนของการก่อสร้างอาคารศูนย์เรียนรู้ ๑ หลัง และก่อสร้างอาคารห้องน้ำ ๑ หลัง และแม้ว่างานในส่วนดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะทำไม่แล้วเสร็จตามสัญญา จังหวัดต้องชำระค่าแห่งการงานในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยจำนวนค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับจากการเลิกสัญญานั้น ต้องเป็นค่าแห่งการงานที่คำนวณได้จากการงานที่ได้กระทำไปนั้น โดยไม่อาจให้รวมไปถึงค่ากำไรที่ผู้รับจ้างคาดหมายว่าจะได้รับ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามผลสรุปการประมาณราคาค่าก่อสร้างของเทศบาลตำบลว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้าง มีจำนวน ๒ รายการ คือ ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารศูนย์เรียนรู้ คิดเป็นเงิน ๑๘๑,๑๙๑ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๔.๔๘ ของวงเงินค่าก่อสร้าง ๗๔๐,๐๐๐ บาท และก่อสร้างอาคารห้องน้ำ คิดเป็นเงิน ๑๕๙,๖๖๔ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๕.๐๕ ของวงเงินค่าก่อสร้าง ๒๙๐,๐๐๐ บาท ซึ่งการคิดคำนวณเงินทั้งสองส่วนดังกล่าวนี้ ได้คิดจากค่าการงานและค่าวัสดุที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการจริงตามสัญญา และยังมีงานในส่วนอื่นของสัญญาที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการ จึงไม่อาจคิดคำนวณในอัตราร้อยละ ๓๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาได้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าการงาน กรณีค่าก่อสร้างอาคารศูนย์เรียนรู้ เป็นเงินจำนวน ๑๘๑,๑๙๑ บาท และค่าก่อสร้างอาคารห้องน้ำ เป็นเงินจำนวน ๑๕๙,๖๖๔ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๓๔๐,๘๕๕ บาท นั้น สอดคล้องกับข้อเท็จจริงแล้ว

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับค่าแห่งการงานที่ได้รับจากการเลิกสัญญาทางปกครองว่ากรณีนี้ที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาต่อเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา คู่สัญญาแต่ละฝ่าย จำต้องให้อีกฝ่ายได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม กล่าวคือ เมื่อผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาและหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นเจ้าของโครงการได้ประโยชน์จากงานที่ผู้รับจ้างได้ดำเนินการบางส่วนในส่วนของการก่อสร้าง แม้ว่าจะงานในส่วนดังกล่าว ผู้รับจ้างจะทำไม่แล้วเสร็จตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างก็ต้องชำระค่าแห่งการงานในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้าง ซึ่งจำนวนค่าแห่งการงานที่ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับจากการเลิกสัญญานั้น ต้องเป็นค่าแห่งการงานที่คำนวณได้จากการงานที่ได้กระทำไปนั้น โดยไม่อาจให้รวมไปถึงค่ากำไรที่ผู้รับจ้างคาดหมายว่าจะได้รับ

๑.๒.๒ กรณีศาลได้กำหนดเงินที่ต้องชดใช้ตามค่าแห่งการงานเฉพาะงวดงานที่ยังส่งมอบไม่ครบถ้วน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๙๒/๒๕๖๓)

เมื่อผู้รับจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญาและผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างโดยชอบแล้ว ผู้รับจ้างจึงไม่อาจใช้สิทธิตามสัญญาเรียกร้องค่าจ้างได้ แต่เมื่อผู้รับจ้างได้ทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๔ แล้วเสร็จบางส่วนไว้ก่อนที่ผู้ว่าจ้างจะบอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจึงมีสิทธิได้รับค่าแห่งการงานที่ได้ทำไว้ให้แก่ผู้ว่าจ้างตามนัยมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณางานงวดที่ ๔ มีวงเงินค่าจ้างเดิมจำนวน ๖๖๖,๕๐๐ บาท และผู้ว่าจ้างได้นำงานที่เหลือที่ยังไม่แล้วเสร็จไปว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นมาทำการก่อสร้างแทนผู้รับจ้าง โดยกำหนดราคากลาง เป็นเงินจำนวน ๕๐๑,๐๐๐ บาท ดังนั้น ผู้รับจ้างจึงสมควรได้รับค่าแห่งการงานที่ได้ทำไว้ให้ผู้ว่าจ้างในงาน

งวดที่ ๔ โดยคำนวณจากเงินค่าจ้างของงานงวดที่ ๔ ตามสัญญาเดิม ลบด้วยราคากลางของงานที่เหลือที่ยังไม่แล้วเสร็จที่ต้องว่าจ้างบุคคลอื่นมาทำการก่อสร้างแทนผู้รับจ้าง คิดเป็นค่างานที่ผู้ว่าจ้างจะต้องชำระให้ผู้รับจ้างเป็นเงินจำนวน ๑๖๕,๕๐๐ บาท

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๓๙๑)

สรุปคดี : เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โรงเรียนได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ วงเงินค่าจ้างจำนวน ๒,๖๔๖,๕๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ กำหนดจ่ายเงินค่าจ้างเป็น ๔ งวด ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานแล้วเสร็จและรับเงินค่าจ้างไปแล้ว ๓ งวด ส่วนงานงวดที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญา คิดเป็นผลงานรวมร้อยละ ๙๕ โดยสรุปตามงวดงานที่ ๔ ที่ดำเนินการไว้ได้บางส่วน ซึ่งต่อมาโรงเรียนได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญา ให้โรงเรียนงดเว้นการเรียกค่าปรับ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป และให้โรงเรียนชดใช้เงินค่าก่อสร้างและค่าวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างของงานงวดที่ ๔ เป็นเงินจำนวน ๖๖๖,๕๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อถึงวันสิ้นสุดอายุสัญญาผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จ โดยส่งมอบงานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ เท่านั้น ส่วนงานงวดที่ ๔ ยังไม่แล้วเสร็จ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญาและโรงเรียนได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิตามสัญญาเรียกร้องค่าจ้างได้ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๔ แล้วเสร็จบางส่วนไว้ก่อนที่โรงเรียนจะบอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าแห่งการงานที่ได้ทำไว้ให้แก่โรงเรียนเพื่อกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมหลังจากมีการบอกเลิกสัญญาตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณางานงวดที่ ๔ ประกอบด้วยงานทาสีอาคาร งานติดตั้งระบบไฟฟ้า งานเก็บงานที่เหลือทั้งหมดแล้วเสร็จตามสัญญาร้อยละ ๑๐๐ มีวงเงินค่าจ้างเดิมจำนวน ๖๖๖,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทำงานงวดที่ ๔ ไม่แล้วเสร็จตามสัญญา โรงเรียนจึงบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี และโรงเรียนได้นำงานที่เหลือที่ยังไม่แล้วเสร็จไปว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด น. มาทำการก่อสร้างแทนผู้ฟ้องคดี โดยกำหนดราคากลางเป็นเงินจำนวน ๕๐๑,๐๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงสมควรได้รับค่าแห่งการงานที่ได้ทำไว้ให้โรงเรียนในงานงวดที่ ๔ โดยคำนวณจากเงินค่าจ้างของงานงวดที่ ๔ ตามสัญญาเดิม ลบด้วยราคากลางของงานที่เหลือที่ยังไม่แล้วเสร็จที่ต้องว่าจ้างบุคคลอื่นมาทำการก่อสร้างแทนผู้ฟ้องคดี คิดเป็นค่างานที่โรงเรียน จะต้องชำระให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๖๕,๕๐๐ บาท นั้น พิพากษากลับ เป็นให้โรงเรียนจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๖๕,๕๐๐ บาท ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษาและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองชั้นศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับค่าแห่งการงานที่ได้รับจากการเลิกสัญญาทางปกครองว่า ในกรณีที่ผู้รับจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญาและหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญาโดยชอบ ผู้รับจ้างย่อมไม่อาจใช้สิทธิตามสัญญาเรียกร้องค่าจ้างได้ อย่างไรก็ตามเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับจ้างได้ทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๔ แล้วเสร็จบางส่วนก่อนที่จะมีการจะบอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจึงมีสิทธิได้รับค่าแห่งการงานที่ได้ทำไว้ให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเพื่อกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมหลังจากมีการบอกเลิกสัญญา ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวิธีการคำนวณค่าแห่งการงานตามกรณีนี้ ให้คำนวณจากเงินค่าจ้างของงานงวดที่ ๔ ตามสัญญาเดิม ลบด้วยราคากลางของงานที่เหลือที่ยังไม่แล้วเสร็จที่ต้องว่าจ้างบุคคลอื่นมาทำการก่อสร้างแทนผู้รับจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญา

๑.๓ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าปรับตามสัญญาก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๓/๒๕๖๔)

เมื่อมติของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างกำหนดค่าปรับรายวันอัตราร้อยละ ๐.๕๐ ของราคางานจ้าง เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับรายวันเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างได้ มติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๖๕)

สรุปคดี : กรุงเทพมหานครได้ตกลงว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. ข้ามคลอง เป็นเงินค่าจ้าง ๒,๗๔๔,๖๔๐ บาท ตามสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๔ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และกรุงเทพมหานครยังมีได้บอกเลิกสัญญาผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นจำนวนเงินวันละ ๑๓,๗๒๓.๒๐ บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่กรุงเทพมหานครได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำนวนเงิน ๑๓๗,๒๓๒ บาท มามอบให้แก่กรุงเทพมหานคร หลังจากผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้าง และกรุงเทพมหานครได้เร่งรัดให้ดำเนินการถึง ๖ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนด กรุงเทพมหานครจึงแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าหากยินยอมเสียค่าปรับตามเงื่อนไขก็จะไม่ยกเลิกสัญญาต่อมา กรุงเทพมหานครอนุมัติให้ต่ออายุสัญญาออกไปอีก ๑๘๐ วัน ผู้ฟ้องคดีทำงานถูกต้องตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ คิดค่าปรับ ๑๐๓ วัน เป็นเงินจำนวน ๑,๔๑๓,๔๘๘.๖๐ บาท

กรุงเทพมหานครได้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างโดยหักค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๓๓๑,๑๕๐.๔๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่กรุงเทพมหานคร ขยายระยะเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมติคณะรัฐมนตรีเพียง ๑๘๐ วัน โดยไม่พิจารณาขยายระยะเวลาในกรณีที่มีเหตุน้ำท่วมและมีเสา และสายไฟฟ้าแรงสูงขวางแนวก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยและการที่กำหนดค่าปรับรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๕๐ ของราคางานจ้าง เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้กรุงเทพมหานครคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจำนวน ๑,๔๑๓,๔๘๙.๖๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันส่งมอบงานจนถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๒๘๘,๔๐๗.๙๗ บาท และชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑,๔๑๓,๔๘๙.๖๐ บาท นับจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมีมติของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นเวลาก่อนที่จะมีการประกาศบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับรายวันเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างได้ ดังนั้น คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดวจึงยังไม่มีอำนาจในการมีมติให้กรุงเทพมหานครกำหนดค่าปรับรายวันสำหรับการก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนเป็นอัตราร้อยละ ๐.๕๐ ของราคางานจ้าง และภายหลังข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุก็น่าจะได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์ให้กรุงเทพมหานครสามารถกำหนดค่าปรับรายวันสำหรับการก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างได้แต่อย่างไร กรุงเทพมหานครจึงไม่อาจกำหนดค่าปรับในสัญญาจ้างพิพาทที่ทำกับผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๐.๕๐ ของราคางานจ้างได้ คงกำหนดค่าปรับเป็นรายวันได้เพียงอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างเท่านั้น การที่กรุงเทพมหานครกำหนดค่าปรับวันละ ๑๓,๗๒๓.๒๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๕๐ ของราคางานจ้างจำนวน ๒,๗๔๔,๖๔๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเมื่อหักค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับโดยมิชอบ กรุงเทพมหานครจึงต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่กรุงเทพมหานครได้หักค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับ คือ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนการขอขยายอายุสัญญานั้นผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาขอขยายอายุสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์กรณีการขอต่อสัญญาไปยังผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิในการขอต่ออายุสัญญาด้วยเหตุมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับเสาและสายไฟฟ้าแรงสูงขวางแนวก่อสร้าง และประสพภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างเพราะเหตุดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีเบี่ยงปรับนั้นศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาลดค่าปรับลงตามสมควรได้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สมควรลดค่าปรับเหลือร้อยละ ๒๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา และการที่กรุงเทพมหานครต้องคืนค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการคืนเนื่องจากศาลใช้อำนาจพิจารณาลดค่าปรับให้ไม่ใช่การผิมนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับดอกเบี้ยจากเงินค่าปรับที่ได้รับคืนดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นให้กรุงเทพมหานครคืนค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๗๐๖,๗๔๔.๘๐ บาท โดยให้กรุงเทพมหานครชำระให้เสร็จภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนแห่งการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น พิพากษาแก่ เป็นให้กรุงเทพมหานครคืนเงินค่าปรับที่ได้หักไว้โดยไม่ชอบจำนวน ๗๐๖,๗๔๔.๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕

ต่อปี นับแต่วันที่หักเงินค่าจ้างไว้จนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และเงินค่าปรับที่สูงเกินส่วนอีกจำนวน ๑๕๗,๘๑๖.๘๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คืบค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองปกครองสูงสุดได้วางหลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจ ดังนั้น เมื่อในวันที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุมีมติให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างกำหนดค่าปรับรายวันสำหรับการก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจรเป็นอัตราร้อยละ ๐.๕๐ ของราคางานจ้างได้ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับรายวันเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างได้ยังไม่ใช้บังคับ มติของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ และเมื่อภายหลังข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุก็นำมติที่มีมติกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างสามารถกำหนดค่าปรับรายวันสำหรับการก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจรเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างได้แต่อย่างใด หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงไม่อาจกำหนดค่าปรับในสัญญาจ้างพิพาทที่ทำกับผู้รับจ้างในอัตราร้อยละ ๐.๕๐ ของราคางานจ้างได้ คงกำหนดค่าปรับเป็นรายวันได้เพียงอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างเท่านั้น

๑.๔ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาการดำเนินงานที่ไม่อยู่ในขอบเขตงานจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔๗/๒๕๖๔)

สัญญาที่รัฐทำกับเอกชนนั้น รัฐเข้าทำสัญญาโดยไม่ได้มีเจตนาหรือความประสงค์ที่จะเอาردادเอาเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชน แต่มุ่งหมายที่จะให้คู่สัญญาสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อการบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วง และงานใดที่สั่งให้เอกชนทำโดยที่ไม่ได้กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว

สรุปคดี : เทศบาลเมืองโดยนายกเทศมนตรีเมืองประกาศประกวดราคาจ้างโครงการปรับปรุงถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ถนนทางเข้าบ่อขยะ ปรับปรุงผิวจราจรขนาดความกว้าง ๖.๐๐ เมตร ความยาว ๑,๖๒๕ เมตร ความหนา ๐.๒๐ เมตร หรือมีพื้นที่คอนกรีตไม่น้อยกว่า ๙,๗๕๐ ตารางเมตร และงานอื่นๆเทศบาลเมืองกำหนดงบประมาณในการจ้างจำนวน ๕,๙๔๕,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้เสนอราคา เป็นเงินจำนวน ๓,๕๕๐,๐๐๐ บาท และได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญาจ้างแบบปรับราคา ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งขอเข้าดำเนินงาน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้นายกเทศมนตรีเมืองทราบว่ามีปริมาณคอนกรีตกับแบบแปลนโครงการแตกต่างกันเป็นจำนวนมาก จึงขอให้เทศบาลเมืองแก้ไขแบบความหนา

ของถนนเป็น ๐.๑๕ เมตร ให้ตรงกับปริมาณคอนกรีต ๑,๔๖๒.๕๐ ลูกบาศก์เมตร และได้มีหนังสือแจ้งขอหยุดงานชั่วคราวไปยังประธานกรรมการตรวจการจ้างและนายกเทศมนตรีเมืองเพื่อขอแก้ไขแบบความหนาของถนนและขออนัดประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ซึ่งนายกเทศมนตรีเมืองได้แจ้งว่าไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีหยุดงานชั่วคราวเพื่อขอใช้สิทธิขยายเวลาการก่อสร้างออกไปได้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการก่อสร้างตามรูปแบบ รายการที่เทศบาลเมืองกำหนด โดยมีความหนาของถนนคอนกรีต ๐.๒๐ เมตร ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และหากระยะเวลาก่อสร้างเกินกำหนดตามสัญญาจ้าง เทศบาลเมืองจะใช้สิทธิในการเรียกค่าปรับกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานให้แก่นายกเทศมนตรีเมืองเพื่อให้ดำเนินการตรวจรับงานจ้าง และผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าปรับฐานผิดสัญญาให้แก่เทศบาลเมืองเป็นเงินจำนวน ๕๖๘,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของเทศบาลเมืองและนายกเทศมนตรีเมืองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ดังนี้ (๑) รายการคอนกรีต ๑,๔๖๒.๕๐ ลูกบาศก์เมตร ซึ่งเท่ากับถนนคอนกรีตขนาดความหนา ๐.๑๕ เมตร เป็นปริมาณงานที่ผู้ฟ้องคดีประมูลได้ตามปริมาณงาน แต่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้างตามแบบแปลนคอนกรีตหนา ๐.๒๐ เมตร ซึ่งเท่ากับรายการคอนกรีต ๑,๕๕๐ ลูกบาศก์เมตร ต้องเทคอนกรีตเพิ่มขึ้น ๘๘๗.๕๐ ลูกบาศก์เมตร คิดเป็นเงินจำนวน ๙๐๑,๘๗๕ บาท (๒) การส่งมอบงานล่าช้านั้น ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งต่อคณะกรรมการตรวจการจ้างให้ทราบถึงปัญหาเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถดำเนินงานตามสัญญาจ้างได้ เพราะรายการคอนกรีตไม่ตรงกับแบบแปลนโครงการ และได้มีหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรีเมืองทราบแล้ว จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า ซึ่งไม่ใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๕๖๘,๐๐๐ บาท และ (๓) เทศบาลเมืองและนายกเทศมนตรีเมืองได้มีการปรับปรุงพื้นที่นอกเหนือไปจากแบบแปลน โดยได้เพิ่มเติมงานเทคอนกรีตหักศอกทางเข้า “เทหุซ่าง” โดยมีปริมาณคอนกรีต ๑๖ ลูกบาศก์เมตร ๘๐ ตารางเมตร และมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น คิดเป็นเงินจำนวน ๓๒,๒๔๐ บาท รวมค่าเสียหายทั้งหมดคิดเป็นเงินจำนวน ๑,๕๐๒,๑๑๕ บาท ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการที่เทศบาลเมืองและนายกเทศมนตรีเมืองปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มีคำสั่งโดยมิชอบและไม่แก้ไขแบบแปลน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามสัญญาจ้างระบุขนาดความกว้าง ความยาว และความหนาของถนน แต่ไม่ระบุปริมาณของคอนกรีตที่ใช้ ซึ่งตามสัญญาจ้างปริมาณคอนกรีตที่ใช้ถือเป็นเนื้องานที่เป็นสาระสำคัญของการก่อสร้าง ในขณะที่ข้อ ๔ ของเอกสารประกวดราคาจ้าง กำหนดว่า ผู้ประสงค์เสนอราคาจะต้องกรอกปริมาณวัสดุในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน (หากเทศบาลเมืองกำหนดให้แล้วผู้เสนอราคาไม่ต้องกรอกใด ๆ) และตามข้อ ๖.๓ (๒) ของเอกสารดังกล่าวกำหนดว่า หากมีการเสนอราคาโดยมีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่เทศบาลเมืองกำหนดในเอกสารประกวดราคาจ้าง หรือมีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ประสงค์จะเสนอราคารายอื่น เทศบาลเมืองสงวนสิทธิไม่พิจารณาราคาของผู้ประสงค์จะเสนอราคารายนั้น เมื่อปริมาณงานตามบัญชีรายการก่อสร้าง (หรือใบแจ้งปริมาณงาน) เป็นส่วนที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ในการเสนอราคาผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงปริมาณงานตามดุลพินิจของตนได้ คงเสนอได้เพียงค่าวัสดุสิ่งของและค่าแรงงานเท่านั้น เมื่อเกิดปัญหาขึ้นจึงต้องตีความสัญญาไปตามเจตนาโดยสุจริตของคู่สัญญา ซึ่งในส่วนของผู้ฟ้องคดีนั้น ปริมาณคอนกรีตที่ใช้ในการดำเนินการปรับปรุงถนนเป็นค่าใช้จ่ายหลักของโครงการ การเสนอราคาจึงอ้างอิงจากปริมาณคอนกรีตเป็นสำคัญ และในกรณีนี้ได้อ้างอิงจากบัญชีรายการก่อสร้างที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น จึงมิใช่กรณีที่เป็นการคำนวณปริมาณงานผิดพลาด โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี และ

ถึงแม้ว่าในบัญชีรายการก่อสร้าง (หรือใบแจ้งปริมาณงาน) ได้กำหนดหมายเหตุไว้โดยชัดเจนว่ารายการประมาณการวัสดุต่าง ๆ อาจคลาดเคลื่อนหรือตกหล่นได้ หากมีการคิดผิดพลาดขาดหายผู้เสนอราคาจะนำมาเป็นข้ออ้างในการลดจำนวนงานหรือเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มไม่ได้ก็ตาม แต่การกำหนดหมายเหตุเช่นนั้นก็เป็นการกำหนดโดยฝ่ายเทศบาลเมืองเพียงฝ่ายเดียวและกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ของเทศบาลเมืองเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงความเป็นธรรมระหว่างคู่สัญญา ขณะที่ในสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนนั้น รัฐเข้าทำสัญญาโดยไม่ได้มีเจตนาหรือความประสงค์ที่จะเอาไรต์เอาเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชน แต่มุ่งหมายที่จะให้คู่สัญญาสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อการบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วง ดังนั้น ถึงแม้การปฏิบัติตามสัญญาต้องยึดถือถ้อยคำหรือข้อความของสัญญาเป็นหลัก แต่ในกรณีนี้มีปริมาณงานเทคนิคที่เพิ่มขึ้น ๔๘๗.๕๐ ลูกบาศก์เมตร ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ ๓๐ เทศบาลเมืองจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่างานในส่วนที่เป็นงานเทคนิคที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีสานพื้นคอนกรีตหักคอกทางเข้า “เทหุซ่าง” ตามสัญญาจ้างไม่ได้กำหนดให้มีการพื้นคอนกรีตหักคอกทางเข้าไว้แต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจอ้างได้ว่าเป็นงานที่อยู่ในขอบเขตงานจ้างตามสัญญา จึงถือว่าเป็นงานพิเศษที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างตามคำสั่งของเทศบาลเมืองซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญาจ้าง เทศบาลเมืองจึงต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เทศบาลเมืองชำระเงินค่าใช้จ่ายในส่วนองงานที่เพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๙๐๙,๗๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะได้ชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ให้ดำเนินการชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และให้ยกฟ้องนายกเทศมนตรีเมือง นั้น พิพากษาแก่ เป็นให้เทศบาลเมืองชำระเงินค่าใช้จ่ายในส่วนองงานที่เพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๙๐๙,๗๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๙๐๙,๗๔๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้เทศบาลเมืองชำระเงินที่ได้รับไว้เป็นค่าปรับจำนวน ๒๑๓,๐๐๐ บาท คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๑๓,๐๐๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีและคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนแห่งการชนะคดี นอกจากนี้ให้แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนว่า กรณีที่รัฐเข้าทำสัญญากับเอกชน แม้จะเป็นเรื่องสัญญาทางปกครองแต่การพิจารณาข้อสัญญาที่จะต้องเป็นไปตามหลักสุจริตของสัญญา ที่คู่สัญญาต้องซื่อสัตย์ถือปฏิบัติตามข้อสัญญาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อตกลงนั้นโดยถือว่าหลักสุจริตนี้เป็นเครื่องมือหนึ่งของศาลปกครองที่จะตีความผูกพันตามสัญญาเพื่อตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักสุจริตของสัญญา (la notion de bonne foi

contratuelle) ของประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่คู่กรณีสามารถหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างให้ ศาลพิจารณาได้เพื่อดูความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติตามสัญญา^๕ ในกรณีคดีนี้เมื่อความผิดพลาดของการคำนวณปริมาณคอนกรีต ไม่ได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเอกชนคู่สัญญา รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่างานในส่วนที่เป็นงานคอนกรีตที่เพิ่มขึ้นให้แก่เอกชน และหากงานใดที่หน่วยงานของรัฐสั่งให้เอกชนดำเนินการ แต่ไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญาจ้างหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ดังนั้น แนวทางปฏิบัติที่ศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้จึงได้กำหนดการพิจารณาดูความสุจริตของคู่กรณีที่เข้าทำสัญญา หากเป็นไปโดยสุจริตแล้วรัฐหรือหน่วยงานของรัฐก็สมควรยอมรับค่างานในส่วนดังกล่าว และประโยชน์ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญานั้น

๑.๕ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายตามสัญญาก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคโครงการเจาะน้ำบาดาลพร้อมก่อสร้างหอดักเหล็กจ่ายน้ำ (ทรงแฉมเปญ) และขยายเขตท่อเมนระบบท่อจ่ายน้ำประปา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๓/๒๕๖๔)

เอกชนในฐานะคู่สัญญามีพฤติการณ์เอาใจใส่กับงานที่รับจ้างและได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาในงานส่วนของตนแล้ว โดยหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนรับผิดชอบร่วมด้วยในการปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญา จึงไม่อาจกล่าวอ้างความล่าช้าจากการส่งผลวิเคราะห์คุณภาพน้ำและการขออนุญาตใช้น้ำบาดาลให้เป็นโทษกับเอกชนได้

สรุปคดี : องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานโครงการเจาะบ่อบาดาลพร้อมก่อสร้างหอดักเหล็กจ่ายน้ำ (ทรงแฉมเปญ) และขยายเขตท่อเมนระบบจ่ายน้ำประปา ในวงเงินค่าจ้าง ๑,๐๙๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานตามสัญญา ซึ่งในส่วนการก่อสร้างหอดักเก็บรูปทรงถ้วยแฉมเปญนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เทคอนกรีตเสร็จเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ขอส่งมอบงาน แต่ผู้อำนวยการกองช่างขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหนังสือส่งมอบงาน โดยให้เหตุผลว่า ยังไม่มีหนังสือรับรองผลการทดสอบคอนกรีตจากหน่วยงานที่ทำการทดสอบ ถือว่างานยังไม่เสร็จ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงมีหนังสือชี้แจงและหารือการส่งมอบงาน โดยเห็นว่า ข้อกำหนดรายละเอียดหอดักเก็บน้ำรูปแฉมเปญตามสัญญาจ้างมิได้ระบุชัดเจนว่าต้องนำส่งเอกสารผลการทดสอบคอนกรีตภายในระยะเวลาของสัญญาด้วย และไม่มีข้อกำหนดว่าต้องบ่มคอนกรีตให้ครบ ๒๘ วัน จึงส่งมอบงานได้ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผลการทดสอบคอนกรีตเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างตามข้อกำหนดรายละเอียดหอดักเก็บน้ำรูปแฉมเปญ สัญญาจ้างได้เพื่อเวลาในเรื่องการพัฒนากำลังอัดคอนกรีตที่อายุ ๒๘ วันแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ส่งผลการวิเคราะห์คุณภาพ

^๕ นราวุฒิ จตุสิริวรรณ, การนำหลักสุจริตมาใช้ในสัญญาทางปกครอง, วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๘, หน้า ๖๙.

น้ำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบและไม่ได้จัดส่งเอกสารการขออนุญาตใช้น้ำบาดาล ตามข้อกำหนดคุณลักษณะการจ้างเหมาเจาะบ่อน้ำบาดาลโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคของสัญญาจ้าง สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรวจสอบผลการทดสอบคอนกรีตนั้น ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีเทคอนกรีตเสร็จแล้ว องค์กรบริหารส่วนตำบลมีหนังสือถึงวิทยาลัยเทคนิคสระบุรี เพื่อให้ช่วยดำเนินการทดสอบวัสดุ (แท่งคอนกรีต) และออกหนังสือรับรองผลทดสอบให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งวิทยาลัยเทคนิคสระบุรีส่งผลการทดสอบกำลังอัดของตัวอย่างคอนกรีตให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือส่งผลการทดสอบกำลังอัดของตัวอย่างคอนกรีตให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล ในส่วนการวิเคราะห์คุณภาพน้ำและการขออนุญาตใช้น้ำบาดาล นั้น องค์กรบริหารส่วนตำบลมีหนังสือถึงหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการวิจัยและเรือนปลูกพืชทดลอง คณะเกษตร กำแพงแสน ขอให้วิเคราะห์คุณภาพน้ำบาดาลโดยได้มอบให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประสานงาน และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมด และศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะเกษตร กำแพงแสน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ส่งผลการตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำซึ่งมีผลการวิเคราะห์จำนวน ๙ พารามิเตอร์ให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์กรบริหารส่วนตำบลจึงยื่นขออนุญาตใช้น้ำบาดาล ตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ แต่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีการปรับเปลี่ยนมาตรฐานการวิเคราะห์คุณภาพน้ำบาดาลเป็นจำนวน ๑๔ พารามิเตอร์ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือนำส่งตัวอย่างน้ำไปตรวจที่กองวิเคราะห์น้ำ แต่ปรากฏว่า ไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินการ องค์กรบริหารส่วนตำบลจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการวิจัยและเรือนปลูกพืชทดลอง คณะเกษตร กำแพงแสน ขอให้ช่วยดำเนินการวิเคราะห์คุณภาพน้ำบาดาลอีกครั้ง และได้รับผลการตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีจึงดำเนินการขออนุญาตใช้น้ำบาดาลต่อกรมทรัพยากรน้ำบาดาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยกรมทรัพยากรน้ำบาดาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ลงรับเอกสารเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ ขอส่งมอบงานอีกครั้ง คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับงานแล้ว เห็นว่า ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา แต่เนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้า ๑๙ วัน จึงคิดค่าปรับวันละ ๒,๗๒๕ บาท เป็นเงินจำนวน ๕๑,๗๗๕ บาท และผู้ฟ้องคดีได้รับค่าจ้างตามสัญญาแล้ว เป็นเงินจำนวน ๑,๐๒๘,๐๓๘.๐๘ บาท และหักภาษี ณ ที่จ่าย เป็นเงินจำนวน ๑๐,๑๘๖.๙๒ บาท เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีสามารถส่งมอบงานได้โดยไม่ต้องรอรายงานผลทดสอบคอนกรีต และความล่าช้าในการส่งผลวิเคราะห์คุณภาพน้ำและการขออนุญาตใช้น้ำบาดาลเกิดจากความผิดของ องค์กรบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระเงินค่าจ้างให้ครบถ้วนตามสัญญา แต่องค์กรบริหารส่วนตำบลมีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถชำระเงินดังกล่าวเพิ่มเติมได้ เนื่องจากชำระเงินครบถ้วนถูกต้องตามสัญญาแล้ว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ องค์กรบริหารส่วนตำบลชำระเงินค่าจ้างส่วนที่หักไว้เป็นค่าปรับและค่าเสียหายจากการเสียหายลักษณะพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ข้อสัญญาจะมีได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้ ต้องรอการบ่มคอนกรีตให้ครบ ๒๘ วัน ก่อนการส่งมอบและมีได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบหนังสือรับรองผลการทดสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการ กำหนดคุณสมบัติหรือคุณลักษณะเพื่อความแข็งแรงของคอนกรีตผสมเสร็จซึ่งเป็นวัสดุที่ใช้ในการ

ก่อสร้างว่าต้องมีกำลังอัดประลัยที่อายุ ๒๘ วัน รูปลูกบาศก์ขนาด ๒๔๐ กิโลกรัมต่อตารางเซนติเมตร ดังนั้น ในการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องทำงานให้ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดของสัญญาจ้าง และองค์การบริหารส่วนตำบลจะตรวจรับมอบงานดังกล่าวได้นั้น ในขณะที่รับมอบงานจะต้องมีผลการทดสอบคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของคอนกรีตผสมเสร็จว่าเป็นไปตามข้อกำหนดหรือไม่ จึงจะถือได้ว่าเป็นการส่งมอบงานตามข้อกำหนดแล้ว เมื่อปรากฏว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างทั้งหมดตามสัญญาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ ส่งผลการทดสอบกำลังอัดของตัวอย่างคอนกรีตให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ผลการทดสอบเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานในส่วนนี้ครบถ้วนเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ สำหรับการส่งผลวิเคราะห์คุณภาพน้ำและการขออนุญาตใช้น้ำบาดาล นั้น จากข้อกำหนดตามเอกสารแนบท้ายสัญญาได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีรับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการส่งตัวอย่างน้ำไปตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำ และดำเนินการขออนุญาตใช้น้ำบาดาล เมื่อปรากฏว่า กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้เปลี่ยนมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลเป็นจำนวน ๑๔ พารามิเตอร์ และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาน้ำบาดาลเพื่อการบริโภคให้ประชาชน และเป็นหน่วยงานทางปกครองย่อมต้องรู้ถึงมาตรฐานของคุณภาพน้ำบาดาลและหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตใช้น้ำบาดาล ซึ่งเป็นผู้ออกหนังสือเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีนำไปยื่นขออนุญาตใช้น้ำบาดาล จึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องก่อนส่งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการขออนุญาตใช้น้ำบาดาลเพื่อให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง แต่องค์การบริหารส่วนตำบลกลับนำเอาตัวอย่างผลการวิเคราะห์คุณภาพน้ำซึ่งเป็นงานเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการตามสัญญา เป็นเหตุให้เกิดความผิดพลาดในการส่งตัวอย่างน้ำไปตรวจสอบ ๙ พารามิเตอร์ ความผิดพลาดดังกล่าวจึงเกิดจากความผิดพลาดของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย แต่องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐย่อมถือเป็นความบกพร่องมากกว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนในฐานะคู่สัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญามีพฤติการณ์เอาใจใส่กับงานที่รับจ้าง และได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาในงานส่วนของตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจกล่าวอ้างความล่าช้าจากการส่งผลวิเคราะห์คุณภาพน้ำและการขออนุญาตใช้น้ำบาดาลให้เป็นโทษกับผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ตามสัญญาจ้างให้ทำงานโครงการเจาะบ่อบาดาลพร้อมก่อสร้างห้องถังเหล็กจ่ายน้ำ (ทรงกลมแป้น) และขยายเขตท่อเมนระบบจ่ายน้ำประปา การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ จึงล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลา ๑๓ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าปรับวันละ ๒,๗๒๕ บาท ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล รวมเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น ๓๕,๔๒๕ บาท การที่องค์การบริหารส่วนตำบลหักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับไว้เป็นเงินจำนวน ๕๑,๗๗๕ บาท ซึ่งเกินจำนวนค่าปรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับจากผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องชำระเงินค่าจ้างในส่วนหักเงินค่าปรับไว้เกินจำนวนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖,๓๕๐ บาท พิพากษาแก่ เป็นให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระเงินจำนวน ๑๖,๓๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๑๖,๓๕๐ บาท นับแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองปกครองสูงสุดได้วางแนวทางเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐกับคู่สัญญาที่เป็นเอกชนว่า หากในการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญามีความผิดพลาดเกิดขึ้นจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยที่ลักษณะการปฏิบัติตามสัญญานั้น หน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบมากกว่าความบกพร่องตามสัญญาที่เกิดขึ้นย่อมถือว่าหน่วยงานของรัฐมีความบกพร่องมากกว่า ในขณะที่เดียวกันเมื่อเอกชนคู่สัญญามีพฤติการณ์เอาใจใส่กับงานที่รับจ้าง และได้พยายามแก้ไขปัญหาในส่วนของความรับผิดชอบของตน หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจอ้างความบกพร่องให้เป็นโทษกับเอกชนคู่สัญญาได้

๑.๖ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ค้าประกันตามสัญญาทางปกครอง ก่อนและหลังจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗

สัญญาผู้ค้าประกันที่สร้างขึ้นเพื่อประกันการชำระหนี้ของลูกหนี้ตามสัญญาทางปกครอง ถือเป็นสัญญาทางปกครอง^๕ ประเภทหนึ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและถือว่าเป็นสัญญาอุปกรณ โดยความรับผิดของผู้ค้าประกันจะอยู่ในลำดับหลังเนื่องจากลูกหนี้ที่แท้จริงคือลูกหนี้ตามสัญญาประธาน ซึ่งปัจจุบันคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกับสัญญาผู้ค้าประกันยังคงเป็นประเด็นหนึ่งในการพิจารณาพิพากษาของศาล โดยเฉพาะเรื่องดอกเบี้ยผิดนัดเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ และเจ้าหน้าที่ทวงถามให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ตามสัญญาผู้ค้าประกัน แต่ผู้ค้าประกันไม่ชำระ ทำให้มีการผิดนัดชำระหนี้เกิดขึ้น จึงเกิดการพิจารณาความรับผิดของผู้ค้าประกันในส่วนของดอกเบี้ยผิดนัดว่าผู้ค้าประกันจะต้องรับผิดหรือไม่ อย่างไร โดยปัจจุบันคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องความรับผิดของผู้ค้าประกันในส่วนของดอกเบี้ยผิดนัดนั้นยังคงให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดในส่วนของดอกเบี้ยผิดนัดอยู่ แต่หากพิจารณาในเรื่องของความเป็นธรรมแล้ว การให้เจ้าหน้าที่ได้รับดอกเบี้ยผิดนัดจากลูกหนี้และผู้ค้าประกันด้วยย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับดอกเบี้ยสองทางจากการผิดนัดชำระหนี้หลักเพียงมูลหนี้เดียว เพราะสัญญาผู้ค้าประกันเป็นเพียงการประกันการชำระหนี้ของลูกหนี้ตามสัญญาประธานเท่านั้น ไม่ใช่การก่อหนี้ของตนขึ้นมาใหม่ ประกอบกับการให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดในส่วนของดอกเบี้ยผิดนัดตามสัญญาผู้ค้าประกันในลักษณะเช่นเดียวกับลูกหนี้ชั้นต้น กฎหมายเรื่องผู้ค้าประกันที่แก้ไขใหม่ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ คงมิได้เจตนารมณ์ให้เป็นเช่นนั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่ในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการ

^๕ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐.

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

มีหนังสือบอกกล่าวทวงถามไปยังผู้ค้าประกันตามมาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ และการไม่ให้ผู้ค้าประกันที่เป็นบุคคลธรรมดาสามารถตกลงรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมได้อีกต่อไปตามมาตรา ๖๘๑/๑ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว^๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗

๑.๖.๑ กรณีความรับผิดของผู้ค้าประกันตามสัญญาทางปกครองก่อนมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๔/๒๕๖๔)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้าประกันได้ตกลงยอมผูกพันตนเข้าเป็นผู้ค้าประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อหน่วยงานของรัฐตามสัญญาการศึกษาต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ **จึงต้องรับผิดชอบร่วมกับหรือแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑** ชดใช้เงินคืนพร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ยตามข้อ ๑ ของสัญญาค้าประกัน ที่กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตกลงร่วมรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญาไม่ว่าข้อใดข้อหนึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอมรับผิดชอบชำระหนี้ตามที่ระบุไว้ในสัญญาทั้งสิ้นทุกประการให้แก่หน่วยงานของรัฐทันที โดยหน่วยงานของรัฐมีจำต้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้าประกันจึงต้องร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบชดใช้เงินตามมาตรา ๖๘๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๘๓ และมาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๘

^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๘๖ เมื่อลูกหนี้ผิดนัด ให้เจ้าหนี้มีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ถูกหนี้ผิดนัด และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเจ้าหนี้จะเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ก่อนที่หนังสือบอกกล่าวจะไปถึงผู้ค้าประกันมิได้ แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ค้าประกันที่จะชำระหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ

ในกรณีที่เจ้าหนี้มีหนังสือบอกกล่าวภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ค้าประกันหลุดพ้นจากความรับผิดในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นบรรดาที่เกิดขึ้นภายหลังจากพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

เมื่อเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้หรือผู้ค้าประกันมีสิทธิชำระหนี้ได้ตามวรรคหนึ่ง ผู้ค้าประกันอาจชำระหนี้ทั้งหมดหรือใช้สิทธิชำระหนี้ตามเงื่อนไขและวิธีการในการชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่กับเจ้าหนี้ก่อนการผิดนัดชำระหนี้ ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบก็ได้ และให้นำความในมาตรา ๗๐๑ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในระหว่างที่ผู้ค้าประกันชำระหนี้ตามเงื่อนไขและวิธีการในการชำระหนี้ของลูกหนี้ตามวรรคสาม เจ้าหนี้จะเรียกดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเพราะเหตุที่ลูกหนี้ผิดนัดในระหว่างนั้นมีได้

การชำระหนี้ของผู้ค้าประกันตามมาตรา ๖๘๖ นี้ ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้ค้าประกันตามมาตรา

๖๘๓

^๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๘๑/๑ ข้อตกลงใดที่กำหนดให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบอย่างเดียวกับลูกหนี้ร่วมหรือในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วม ข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ

^๘ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๘๐ อันว่าผู้ค้าประกัน คือสัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้ค้าประกัน ผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่ง เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้

อนึ่ง สัญญาผู้ค้าประกันนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ค้าประกันเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๖๘๐ มาตรา ๖๘๓ และ
มาตรา ๖๘๖)**

สรุปคดี : ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการครู ตำแหน่ง ครู คศ. ๑ โรงเรียน พ. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๒ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ลาไปศึกษาต่อภายในประเทศ ภาคปกติ ระดับปริญญาโท วิชาเอกคณิตศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัย ข. เป็นเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จนถึงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการ (ครู) ไปศึกษาต่อภายในประเทศ ภาคปกติ สัญญาเลขที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๐ ให้ไว้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้ำประกันลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๐ ให้ไว้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นประกันการปฏิบัติและความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาดังกล่าวข้างต้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาตามที่ขออนุญาตลาศึกษาต่อแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กลับเข้าปฏิบัติราชการในสังกัดเดิมตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ต่อมา โรงเรียน พ. มีคำสั่ง ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ รวมเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลา ๗๗ วัน หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชดใช้เงินตามสัญญาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งรายละเอียดการคำนวณจำนวนวันลาศึกษาต่อและจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เพื่อให้โรงเรียน พ. มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังรับราชการชดใช้ไม่ครบตามสัญญา ซึ่งคงเหลือระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้อีก ๑,๓๘๕ วัน คิดเป็นเงินที่ต้องชดใช้จำนวน ๒๔๐,๖๗๗.๓๘ บาท รวมเบี้ยปรับอีกสองเท่า จำนวน ๔๘๑,๓๕๔.๗๖ บาท จึงเป็นเงินที่ต้องชดใช้ทั้งสิ้น ๗๒๒,๐๓๒.๑๔ บาท โรงเรียน พ. จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ ชดใช้เงินจำนวน ๗๒๒,๐๓๒.๑๔ บาท ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ เมื่อครบกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ยอมชดใช้เงินให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงยื่นฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เวลาในการศึกษาตามสัญญาอนุญาตลาศึกษาตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ รวมระยะเวลาที่ใช้เวลาศึกษาทั้งสิ้น ๗๓๑ วัน และได้รับเงินเดือนไปทั้งสิ้น ๒๕๔,๐๕๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องปฏิบัติราชการชดใช้เป็นเวลานานไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา คือ ๗๓๑ วัน ตามนัยข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษาต่อ และฝึกอบรมในประเทศ

มาตรา ๖๘๓ อันค้ำประกันอย่างไม่มีจำกัดนั้นย่อมคุ้มถึงดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปสรรคแห่งหนี้รายนั้นด้วย

มาตรา ๖๘๖ ลูกหนี้ผิดนัดลงเมื่อใด ท่านว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ได้แต่นั้น

พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗^๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กลับเข้าปฏิบัติราชการในสังกัดเดิมเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ รวมระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนจำนวน ๗๗ วัน จึงยังคงเหลือระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนอีกจำนวน ๖๕๔ วัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการบ้าง แต่ไม่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินและเบี้ยปรับโดยลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการ ซึ่งวิธีการคำนวณเงินเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการคิดคำนวณตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการทำสัญญาและการชดใช้เงินกรณีรับทุน ลาศึกษา ผูกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๔ ที่กำหนดว่า การคิดคำนวณเงินที่ผู้ผลิตสัญญาพึงต้องชดใช้ ให้นำเงินที่ได้รับไปตลอดเวลา การรับทุน ลาศึกษา ผูกอบรม และปฏิบัติการวิจัยทั้งหมด คูณจำนวนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับราชการชดใช้ หาดด้วยจำนวนวันที่ต้องรับราชการชดใช้ทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผลลัพธ์ที่ได้ให้คุณด้วยเบี้ยปรับตามที่กำหนดในสัญญากล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินจำนวน ๒๒๗,๒๙๖.๗๕ บาท พร้อมหนึ่งเท่าของเงินจำนวนดังกล่าว จึงเป็นเงินที่จะต้องชดใช้คืนทั้งสิ้น ๔๕๔,๕๙๓.๕๐ บาท เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยโรงเรียน พ. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ทุนตามสัญญาดังกล่าวภายในกำหนด ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือทวงถาม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชำระเงินดังกล่าวภายในวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ตามข้อ ๘ ของสัญญาเลขที่ ๑/๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระเงินและเบี้ยปรับภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ชำระภายในกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับถัดจากวันที่ครบกำหนดดังกล่าวจนกว่าจะชำระครบถ้วนอีกด้วย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระเงินให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงตกเป็นผู้ผิดนัดและต้องชำระดอกเบี้ยในระหว่างที่ผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ตามข้อ ๘ ของสัญญา เมื่อคำนวณเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินคืนเป็นจำนวน ๔๕๔,๕๙๓.๕๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของต้นเงิน ๔๕๔,๕๙๓.๕๐ บาท ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันฟ้องคดี คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๒๗๘,๗๓๔.๓๐ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินคืนพร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ยให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๓๓,๓๒๗.๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของต้นเงิน ๔๕๔,๕๙๓.๕๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสำหรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาค้ำประกันหรือไม่เพียงใด เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันได้ตกลงยอมผูกพันตนเข้าเป็นผู้ค้ำประกัน

^๔ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษาต่อ และผูกอบรมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาต่อ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว หรือสอบตกต้องออกจากสถานศึกษาหรือต้องหยุดการศึกษาก่อนสำเร็จด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ต้องกลับมาปฏิบัติราชการตามแผนงานหรือโครงการที่ทางราชการกำหนดต่อไปในสถานศึกษาหรือสำนักงานที่ตนปฏิบัติอยู่ก่อนเข้ารับการศึกษาหรือในกระทรวง ทบวง กรมตามที่ทางราชการเห็นสมควร เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบร่วมกับหรือแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวตามข้อ ๑ ของสัญญาค้ำประกันลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตกลงร่วมรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญาไม่ว่าข้อใดข้อหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอมรับผิดชอบชำระหนี้ตามที่ระบุไว้ในสัญญาทั้งสิ้นทุกประการให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทันทีโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีจำต้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกัน จึงต้องร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยตามมาตรา ๖๘๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๘๓ และมาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาแก่ เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน ๗๓๓,๓๒๗.๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๔๕๔,๕๙๓.๕๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นตามส่วนของการชนะคดีให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

หมายเหตุ แม้ว่าคำพิพากษาดังกล่าวจะได้พิพากษาในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงวันฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งก่อนที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก่อนการแก้ไขคือ เมื่อลูกหนี้ผิดนัดลงเมื่อใด เจ้าหนี้ชอบที่เรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ได้เมื่อนั้น

๑.๖.๒ กรณีความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันตามสัญญาทางปกครองหลังจากมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๗๐/๒๕๖๓

แม้ผู้ว่าจ้างได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ถึงผู้รับจ้างและผู้ค้ำประกันแจ้งให้ชำระค่าปรับและค่าเสียหายจากการผิดสัญญา โดยให้ชำระภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแล้วก็ตาม แต่การจะให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ นั้น ต้องปรากฏก่อนว่าลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ดังนั้น เมื่อผู้รับจ้างได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ครบกำหนดชำระเงินในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ และเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้รับจ้างไม่ชำระจึงตกเป็นผู้ผิดนัด ผู้ว่าจ้างจะต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปถึงผู้ค้ำประกัน ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับจ้างผิดนัด ผู้ว่าจ้างจึงจะมีสิทธิเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๒๒๔)

สรุปคดี : สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ทำสัญญา ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างอาคารที่พักอาศัย (แฟลต) สูง ๕ ชั้น ๒๒ ครอบครัวย วงเงินค่าก่อสร้างจำนวน ๑๕,๓๒๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหนังสือ

ค้ำประกันสัญญาของผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ ตามหนังสือค้ำประกัน (หลักประกันสัญญา) ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๓ ในจำนวนวงเงินไม่เกิน ๗๖๖,๐๐๐ บาท มอบให้ไว้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อเป็น หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา หลังจากนั้น ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ได้เข้าดำเนินการตามสัญญาและ ส่งมอบงานงวดที่ ๔ ได้มีการทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมต่อท้ายสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ขยายระยะเวลาการก่อสร้างและงดเว้นเงินค่าปรับออกไปอีกจำนวน ๑๒๐ วัน เป็นกำหนดให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ต่อมา สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือตำรวจภูธรจังหวัดนครราชสีมา ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แจ้งเตือนและเร่งรัดการดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ ตามระยะเวลาที่ขยายให้ หากการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะพิจารณายกเลิก สัญญาจ้างและดำเนินการตามระเบียบพัสดุ เมื่อครบกำหนดตามสัญญาผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ทำงานไม่แล้ว เสร็จ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีหนังสือศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ บกเลิกสัญญา และขอริบหลักประกันสัญญาตามหนังสือค้ำประกัน ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๓ พร้อมทั้งสงวนสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากราคาที่กำหนดไว้ในสัญญา และมีหนังสือตำรวจภูธร จังหวัดนครราชสีมา ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ ชำระเงินตามหนังสือ ค้ำประกันสัญญา แต่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ เพิกเฉย หลังจากนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ทำสัญญา ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๕ ว่าจ้างบริษัท ม. ก่อสร้างอาคารพิพาทส่วนที่เหลือต่อ โดยปรับลดงาน บางส่วนลงเพื่อให้เพียงพอกับงบที่เหลืออยู่จำนวน ๙,๑๙๒,๐๐๐ บาท จากนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ และมีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ ให้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ค่าปรับ ค่าเสียหายจากการจ้างก่อสร้างงานส่วนที่เหลือและค่าเสียหายที่เกิดจากการขาดประโยชน์ในการ เข้าพักอาศัยในอาคารที่ก่อสร้างให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ส่วนผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ ได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๘ แต่เพิกเฉย สำนักงานตำรวจ แห่งชาติจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ผูกฟองคืดทั้งสามร่วมกันชำระเงินจำนวน ๓,๙๘๕,๐๖๒.๘๘ บาท แต่เฉพาะผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ ให้ชำระหนี้จำนวน ๗๙๖,๒๒๐.๒๗ บาท และ ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินค้ำประกันจำนวน ๗๖๖,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็น ต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ร่วมกันชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓,๘๓๖,๐๘๖.๑๑ บาท นับตั้งแต ่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ **ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า** ผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ ได้มอบหนังสือค้ำประกัน จำนวน ๗๖๖,๐๐๐ บาท ไว้ให้แก่สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาก่อสร้างอาคารที่พักในคดีพิพาท โดยข้อ ๑ วรรคสอง ของหนังสือค้ำประกันกำหนดว่า ผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ ยอมผูกพันตนโดยไม่มีเงื่อนไขที่จะ ค้ำประกันชนิดเพิกถอนไม่ได้เช่นเดียวกับลูกหนี้ชั้นต้นในการชำระเงินตามสิทธิเรียกร้องของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ จำนวนไม่เกิน ๗๖๖,๐๐๐ บาท ในกรณีผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ หรือต้องชำระค่าปรับ หรือค่าใช้จ่ายใด ๆ หรือผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ มิได้ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ใด ๆ ที่กำหนดในสัญญา ทั้งนี้ โดยผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ จะไม่อ้างสิทธิใด ๆ เพื่อโต้แย้ง และสำนักงานตำรวจ แห่งชาติไม่จำเป็นต้องเรียกร้องให้ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ชำระหนี้ก่อน ผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ จึงต้องผูกพันตามข้อสัญญาดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ โดยจะต้องรับผิดชอบวงเงินไม่เกิน

๗๖๖,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องร่วมรับผิดชอบสำนักงาน
 ตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้ค้าประกัน และเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม
 ๒๕๕๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งให้ชำระค่าปรับและค่าเสียหายจากการผิดสัญญา
 เป็นเงินจำนวน ๓,๘๓๕,๐๘๖.๑๑ บาท โดยให้ชำระภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ครบกำหนดชำระเงินในวันที่ ๒๖
 มีนาคม ๒๕๕๘ เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระหนี้จึงตกเป็นผู้ผิดนัด
 สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงจะมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 ชำระเงินตามสัญญาผู้ค้าประกันได้ ต่อมา เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘
 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงิน ครั้งที่ ๒ กรณีจึงถือได้ว่าหนังสือดังกล่าวเป็น
 การบอกกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบตามสัญญาผู้ค้าประกัน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดให้
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินจำนวน ๗๖๖,๐๐๐ บาท ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว
 อันเป็นการใช้สิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงิน ตามความนัยมาตรา ๖๘๖ วรรคหนึ่ง แห่ง
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย
 แพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม
 ๒๕๕๘ จึงครบกำหนดเวลาชำระเงินในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชำระเงินภายใน
 วันดังกล่าว จึงตกเป็นผู้ผิดนัดในหนี้เงิน ต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี
 ของวงเงินผู้ค้าประกันจำนวน ๗๖๖,๐๐๐ บาท ตามมาตรา ๒๒๔^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 นับแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันฟ้องคดี เป็นเวลา ๑๑๘ วัน
 คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๑๘,๕๗๒.๘๗ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๘๔,๕๗๒.๘๗ บาท และต้องรับผิดชอบ
 ดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๗๖๖,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดี
 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทน
 กันชำระเงินให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจำนวน ๓,๒๖๘,๒๔๓.๐๒ บาท โดยในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 ให้รับผิดชอบร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เกินจำนวนเงิน ๗๖๖,๐๐๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชำระดอกเบี้ยให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติในอัตราร้อยละ ๗.๕
 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓,๑๔๖,๖๘๖.๑๑ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ
 ทั้งนี้ ให้ชำระเงินให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และให้คืน
 ค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น พิพากษาแก้
 เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจำนวน ๗๘๔,๕๗๒.๘๗ บาท
 พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๗๖๖,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป
 จนกว่าจะชำระเสร็จ คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองชั้นศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่
 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

^{๑๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกจากนั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๕/๒๕๖๓

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดข้อ ๘ ของสัญญาการรับทุน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกัน จึงต้องร่วมกันรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้แล้วนับแต่วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นการผิดนัดชำระหนี้ภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ มีผลใช้บังคับ (วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องมิหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกัน ให้ทราบถึงการผิดนัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด คือ ภายในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ตามมาตรา ๖๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๙ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดตามสัญญาการรับทุนการศึกษาเป็นเงินจำนวน ๑๕๐,๕๙๐ บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระหนี้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๙ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้มีหนังสือบอกกล่าวผู้ค้ำประกันภายในกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลูกหนี้ผิดนัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในส่วนดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปสรรคแห่งหนี้ที่เกิดขึ้นภายหลังจากพ้นกำหนดดังกล่าว แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐได้หักเงินจ่ายประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษค้างจ่ายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และเงินค่าตอบแทนรวมเงินค่าครองชีพชั่วคราว ซึ่งเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พึงได้รับชดเชยดอกเบี้ยค้างชำระของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เกิดขึ้นนับแต่วันที่ผิดนัดจนถึงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แล้ว โดยคงเหลือต้นเงินที่ค้างชำระจำนวน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกัน จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐตามจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดเชยเฉพาะในส่วนของต้นเงินจำนวน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๖๘๖)

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำสัญญาการรับทุน ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ กับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันการรับทุนตามสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าศึกษาตามสัญญาการรับทุนในมหาวิทยาลัยราชภัฏ ส. ตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ สำเร็จการศึกษาเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕ และได้ขอเบิกจ่ายค่าลงทะเบียนเรียนไป รวมเป็นเงิน ๙๐,๐๐๐ บาท โดยได้เริ่มปฏิบัติราชการชดเชยทุนตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕ หลังจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำบันทึกแนบท้ายสัญญาการรับทุน ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อ ๘ ของสัญญาการรับทุนที่กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติราชการชดเชยทุน จากเดิม “สองปีของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนตามสัญญา” แก้ไขเป็น “สองเท่าของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนตามสัญญา” แต่เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากการเป็นพนักงานจ้าง และองค์การบริหารส่วนตำบลได้อนุญาตให้ลาออกจากการเป็นพนักงานจ้างโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดตามสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชดใช้เงินจำนวน ๑๗๕,๘๔๔ บาท ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่เพิกเฉย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายฉบับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเพิกเฉย ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตรวจสอบพบว่า จำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้ไม่ถูกต้อง ที่ถูกต้องคือ ต้องชดใช้เป็นเงินจำนวน ๑๗๕,๙๗๓.๐๔ บาท องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเงินจ่ายประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษที่ค้างจ่ายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พึงได้รับไปหักออกจากดอกเบียและต้นเงินที่ค้างชำระ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๙ และลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบชดใช้เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ค้างชำระผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือทั้งสองฉบับแล้ว แต่เพิกเฉย หลังจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเงินค่าตอบแทนรวมเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวซึ่งเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พึงได้รับไปหักออกจากดอกเบียและต้นเงินที่ค้างชำระอีก โดยคงเหลือเงินต้นที่ค้างชำระจำนวน ๑๕๔,๑๐๙ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชำระหนี้ที่ค้างชำระให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินที่ค้างชำระจำนวน ๑๕๔,๑๐๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ จนถึงวันฟ้อง รวมเป็นเงิน ๑๕๙,๒๘๘.๐๗ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๕๔,๑๐๙ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดตามสัญญา โดยคงเหลือระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนจำนวน ๑,๕๔๒ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ทุนคืนจำนวน ๕๘,๖๕๕.๙๖ บาท และเบี้ยปรับอีกสองเท่าของจำนวนทุนที่ต้องชดใช้เป็นจำนวน ๑๑๗,๓๑๑.๙๒ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๗๕,๙๖๗.๘๘ บาท ตามสัญญา ข้อ ๙ วรรคสอง องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ แล้ว ซึ่งเมื่อครบกำหนดแล้วเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ และต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ ตามมาตรา ๒๐๔^{๑๑} และมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเงินจ่ายประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษค้างจ่ายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พึงได้รับไปชดใช้ดอกเบียและต้นเงินที่ค้างชำระ และในวันที่

^{๑๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔ ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว

ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซ้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมีพักต้องเตือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้บอกกล่าว

๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเงินค่าตอบแทนรวมเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว ซึ่งเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พึงได้รับไปชดเชยดอกเบี้ยและต้นเงินค้ำชำระ โดยคงเหลือต้นเงินที่ค้ำชำระจำนวน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เป็นต้นไป คิดเป็นดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันดังกล่าวจนถึงวันฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๕,๑๗๖.๔๔ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดเชยเงินให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๑๕๙,๒๐๖.๙๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกัน นั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีได้ตกลงยินยอมในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าแก้ไขสัญญาการรับทุนหรือได้เข้าทำสัญญาค้ำประกันฉบับใหม่ที่มีการแก้ไขในส่วนขอระยะเวลาการเข้ารับราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่เมื่อตามสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำไว้กับ องค์การบริหารส่วนตำบลในข้อ ๑ กำหนดว่า ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการรับทุนเพื่อศึกษาวิชาในประเทศให้ไว้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลตามหนังสือสัญญาลงวันที่ - เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบและเข้าใจข้อความในสัญญาดังกล่าวนี้แล้ว จึงทำสัญญาค้ำประกันไว้ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลว่า ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาดังกล่าวไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใด ด้วยประการใด ๆ ก็ดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอมชดเชยเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ระบุไว้ในสัญญาดังกล่าวนี้ทั้งสิ้นทุกประการทันที โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมิจำเป็นต้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ก่อน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดข้อ ๘ ของสัญญาการรับทุน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้แล้วนับแต่วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นกรณีผิดนัดชำระหนี้ภายหลังจากวันที่ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ มีผลใช้บังคับ (วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าหนี้จึงมีหน้าที่ที่จะต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันให้ทราบถึงการผิดนัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัดคือ ภายในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ตามมาตรา ๖๘๖ วรรคหนึ่ง แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๙ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดตามสัญญาการรับทุนการศึกษาเป็นเงินจำนวน ๑๕๐,๕๙๐ บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระหนี้จำนวนดังกล่าวแก่องค์การบริหารส่วนตำบลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๙ จึงเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้มีหนังสือบอกกล่าวผู้ค้ำประกันภายในกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลูกหนี้ผิดนัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในส่วนดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปสรรคแห่งหนึ่งที่เกิดขึ้นภายหลังจากพ้นกำหนดดังกล่าว โดยคงรับผิดชอบดอกเบี้ยเฉพาะภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัด แต่เมื่อ องค์การบริหารส่วนตำบลได้หักเงินจ่ายประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษค้างจ่ายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และเงินค่าตอบแทนรวมเงินค่าครองชีพชั่วคราวซึ่งเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พึงได้รับจากองค์การบริหารส่วนตำบล ชดเชยดอกเบี้ยค้ำชำระของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เกิดขึ้นนับแต่วันที่ผิดนัดจนถึงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แล้ว โดยคงเหลือต้นเงินที่ค้ำชำระจำนวน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท ดังนั้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้าประกัน จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลตามจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เฉพาะในส่วนของต้นเงินจำนวน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิน แก่องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๑๕๙,๒๐๖.๙๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ แต่ในส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ชำระไม่เกินจำนวน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามส่วน ของการชนะคดี นั้น พิพากษาแก่เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินแก่องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๑๕๙,๒๐๖.๙๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ร่วมรับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในต้นเงินจำนวน ๑๕๔,๐๓๐.๕๑ บาท นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

เดิมก่อนที่จะมีการแก้ไขมาตรา ๖๘๖ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐาน ความรับผิดชอบของผู้ค้าประกันตามสัญญาทางปกครองโดยถือเอาเรื่องผิดนัดของลูกหนี้เป็นข้อสำคัญ ในการพิจารณาว่า ถ้าลูกหนี้ผิดนัดเจ้าหนี้สามารถฟ้องลูกหนี้และผู้ค้าประกันได้ทันที (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๔/๒๕๖๔) โดยมาตรา ๖๘๖ บัญญัติไว้ว่า “ลูกหนี้ผิดนัดลงเมื่อใด ท่านว่า เจ้าหนี้ชอบที่จะเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ได้แต่นั้น” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เดิมกฎหมายถือเอาเรื่อง ผิดนัดของลูกหนี้เป็นข้อสำคัญมาก ถ้าลูกหนี้ผิดนัด เจ้าหนี้สามารถฟ้องลูกหนี้และผู้ค้าประกันได้ทันที โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าผู้ค้าประกันจะผิดนัดหรือไม่ หรือได้มีการบอกกล่าวทวงถามไปยังผู้ค้าประกัน ให้ชำระหนี้ก่อนหรือไม่ และในทางปฏิบัติเจ้าหนี้จะไม่เรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ทันที แต่จะทอดเวลา ออกไปเพื่อให้ได้ดอกเบี้ยจากการผิดนัดของลูกหนี้ ทำให้ผู้ค้าประกันต้องร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่เป็นอุปสรรค มากเกินสมควร ทั้งที่อาจมีความสามารถที่จะชำระหนี้เพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบดังกล่าวได้ แต่ไม่มีการ แจ้งจึงไม่อาจดำเนินการได้ จึงนำมาสู่การกำหนดหลักการใหม่ โดยได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ แก้ไขมาตรา ๖๘๖ ใหม่ ว่าหากไม่มีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกัน ภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้ค้าประกันก็จะหลุดพ้นความรับผิดในบางประการ กล่าวคือ หากเจ้าหนี้ไม่มีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกันภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด ผู้ค้าประกันจะหลุดพ้นความรับผิดในส่วนดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน และค่าภาระติดพันในหนี้ราย นั้น ที่เกิดขึ้นภายหลังจากพ้น ๖๐ วัน นับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด แต่ไม่ใช่ว่าผู้ค้าประกันจะหลุดพ้น ความรับผิดทั้งหมด หากเจ้าหนี้ไม่มีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกัน ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ ลูกหนี้ผิดนัดเพราะผู้ค้าประกันยังคงต้องรับผิดชอบในส่วนดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน และค่าภาระติด พันในหนี้รายนั้นที่เกิดขึ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด ซึ่งเป็นไปตามความในวรรคสองของ มาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่แก้ไขใหม่

ด้วยเหตุนี้ ภายหลังจากที่มีการแก้ไขบทกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานความรับผิดของผู้ค้าประกันตามสัญญาทางปกครองโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือบอกกล่าวแก่ผู้ค้าประกันก่อนจึงจะบังคับให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ได้ ซึ่งการบอกกล่าวนี้ กฎหมายบัญญัติให้ต้องทำเป็นหนังสือเท่านั้น และถือเอาเรื่องการไปถึงของหนังสือบอกกล่าวเป็นข้อสำคัญ

๒. แนวทางปฏิบัติราชการ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัย สิทธิประโยชน์ และ สวัสดิการ

๒.๑ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้นายกองคํการบริหารส่วนตำบลและรองนายกองคํการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๕๒/๒๕๖๔)

การให้นายกองคํการบริหารส่วนตำบลและรองนายกองคํการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่มีพฤติกรรมในทางทุจริตอันเป็นลักษณะต้องห้ามที่เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นอำนาจของนายอำเภอที่จะสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต้องดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วและถือว่าคำวินิจฉัยของนายอำเภอเป็นที่สุด ส่วนกรณีที่นายกองคํการบริหารส่วนตำบลและรองนายกองคํการบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ เมื่อนายอำเภอได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าบุคคลนั้นมีพฤติกรรมตามที่ถูกลงกล่าวหาจริง เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสั่งให้นายกองคํการบริหารส่วนตำบลและรองนายกองคํการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติสภาพาํบาลและองคํการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๖๔

มาตรา ๖๔/๑ และมาตรา ๕๘/๑)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมกรณีองคํการบริหารส่วนตำบลเลิกจ้างพนักงานจ้างทั่วไปและพนักงานจ้างตามภารกิจในขณะที่สัญญาจ้างยังไม่สิ้นสุด ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่ากรณีมีมูล จึงให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติการณ์ในการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่น มีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ราชการตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา^{๑๒} ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณารายงานการสอบสวนแล้ว ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๖๔/๑ และมาตรา ๕๘/๑ แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มูลเหตุความผิดในคดีนี้เป็นกรณีที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติการณ์กดดันหรือบีบบังคับให้พนักงานจ้างลาออกในระหว่างที่สัญญาจ้างยังไม่สิ้นสุด และพนักงานจ้างไม่มีความผิด โดยประสงค์จะจัดจ้างพวกของตนเข้าทำงานในตำแหน่งที่ว่าง กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติการณ์ในทางทุจริตอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๑๓} ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง และมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๔/๑ วรรคสาม แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๑๔} การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับ จึงชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา

^{๑๒} ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๑๓} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕๘/๑ บัญญัติว่า บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(๓) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

^{๑๔} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๔ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สิ้นสุดลงตาม (๔) หรือ (๕) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

มาตรา ๖๔/๑ วรรคสาม บัญญัติว่า ให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๖๔ มาใช้บังคับกับกรณีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม

๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๕} และคำสั่งทางปกครองใช้ยื่นต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน^{๑๖} เมื่อฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งคำสั่งในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องพ้นจากตำแหน่งในวันดังกล่าว คำสั่งอำเภอ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๙ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๖ จนถึงก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการกรณีเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการตรวจสอบคุณสมบัติหรือการมีคุณสมบัติต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๖๔/๑ วรรคหนึ่ง (๕) มาตรา ๕๘/๑ และมาตรา ๕๘/๔ แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น โดยกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ส่วนกรณีที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ อันเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๙๒ แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๑๗} ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

^{๑๕} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๖} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยื่นต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

^{๑๗} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

โดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ เมื่อคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งข้างต้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้ง เป็นต้นไป เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สามารถออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นผลร้ายต่อผู้รับคำสั่งมีผลย้อนหลังกลับไปก่อนวันที่บุคคลดังกล่าวได้รับแจ้งคำสั่งได้ ดังนั้น เฉพาะคำสั่งในส่วนที่ให้พ้นจากตำแหน่งย้อนหลังไปจนถึงวันก่อนวันที่บุคคลดังกล่าวได้รับแจ้งคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๒ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคืนสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่เคยถูก ลงโทษทางวินัยในคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อบ. ๑๕/๒๕๖๔)

เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาโดยคดีถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ หน่วยงานทางปกครองจะต้องดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ควรได้รับเสมือนว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการมาก่อน โดยต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในช่วงระยะเวลาระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกไล่ออกจากราชการ จนถึงวันก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดน่าน เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ
จ่ายเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ผู้ถูกสั่งพักราชการ ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
ไว้ก่อน ผู้ร้องทุกข์คำสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือ
ไล่ออกจากราชการ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ (ข้อ ๔ และข้อ ๖)

สรุปคดี : เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๓) ได้รับคำสั่งจากองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกิน ๑๕ วัน ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่และศาลปกครองเชียงใหม่มีคำพิพากษาคตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้เพิกถอนคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ดังกล่าวถึงที่สุด เพราะไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์ ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการใน

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สิ้นสุด

ตำแหน่งดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกไล่ออกจากราชการเป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ระยะเวลาหนึ่งก็ขอลาออกจากราชการในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๔ และได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ และลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๕ เรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับ หากไม่ถูกไล่ออกจากราชการต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ก.อบต. จังหวัด ได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ตอบข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า เมื่อคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ถึงที่สุด มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมโดยถือเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการมาก่อน และมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินเดือนตามอัตราในระดับตำแหน่งเดิมก่อนออกจากราชการ สำหรับวิธีการจ่ายเงินภายหลังจากผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ อาจพิจารณาเทียบเคียงตามความในข้อ ๔^{๑๔} ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการจ่ายเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลผู้ถูกสั่งพักราชการ ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ผู้ร้องทุกข์คำสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ฉบับลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ส่วนเงินประจำตำแหน่ง หากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับก็อาจร้องขอต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลสังกัดอยู่ ซึ่งได้ใช้อำนาจทางปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน ดำเนินการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันพึงจะได้รับตามสิทธิ และได้มีมติให้แจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลทราบเพื่อดำเนินการต่อไป เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับแจ้งผลการหารือดังกล่าวก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดียืนยันการขอรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติตามมติของ ก.อบต. จังหวัดข้างต้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งยืนยันการขอรับสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวต่อองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว แต่จนถึงวันฟ้องคดีนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังไม่ดำเนินการจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและสิทธิประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามระเบียบและกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลปกครองเชียงใหม่ได้มีคำพิพากษาโดยคดีถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่ง ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ดังกล่าว จึงมีผลผูกพันให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในการรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ามารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลตามตำแหน่งเดิม คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการมาก่อน รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะต้องเบิกจ่ายเงินเดือนและ

^{๑๔} ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดน่าน เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการจ่ายเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลผู้ถูกสั่งพักราชการ ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ผู้ร้องทุกข์คำสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ฉบับลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

ข้อ ๔ เงินเดือนระหว่างพักราชการ ให้ออกจากราชการไว้ ให้ออกจากราชการ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เมื่อคดีหรือกรณีถึงที่สุด...

(๑) ถ้าปรากฏว่าพนักงานส่วนตำบล ผู้ถูกสั่งพักราชการ ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนมิได้กระทำผิดและไม่มียกเว้นหรือมีวามอง ให้จ่ายให้เต็ม

เงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีพึงได้ตามสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี ประกอบกับประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดน่าน เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการจ่ายเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ผู้ถูกสั่งพักราชการ ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ผู้ร้องทุกข์คำสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ข้อ ๔ และข้อ ๖^{๑๙} เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก.อบต. จังหวัด ได้พิจารณาข้อหาหรือข้อบกพร่องการบริหารส่วนตำบลแล้วมีคำวินิจฉัยในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินเดือนตามอัตราในระดับตำแหน่งเดิมก่อนออกจากราชการ คำวินิจฉัยของ ก.อบต. จังหวัด ดังกล่าว จึงเป็นการยืนยันคำวินิจฉัยของศาลปกครองเชียงใหม่ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องเบิกจ่ายเงินเดือนอันพึงมีพึงได้ตามสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ประกาศข้างต้นกำหนดไว้ แต่โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และผู้ฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๓ โดยได้รับเงินเดือนในระหว่างที่กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วตั้งแต่วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ จนถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ ตามข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในช่วงระยะเวลาระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกไล่ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ คือ วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันที่ ก.อบต. จังหวัด ได้มีคำวินิจฉัยให้องค์การบริหารส่วนตำบลจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี คือ ภายในวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลยังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับกรณีเงินประจำตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งคัดค้านว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ จึงถึงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ถูกไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนอัตราเดือนละ ๖,๓๖๐ บาท โดยมิได้รับเงินประจำตำแหน่ง โดยก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะถูกไล่ออกจากราชการเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ในขณะที่พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือน และข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ รวมทั้งอนุโลมใช้บังคับกับพนักงานส่วนตำบลตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดน่าน ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ไม่ได้กำหนดอัตราเงินเดือนประจำตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และถึงแม้ว่าต่อมา ก.อบต. จังหวัด จะได้มีประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดน่าน เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่ง และการรับเงินประจำตำแหน่งของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

^{๑๙} ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดน่าน เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการจ่ายเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ผู้ถูกสั่งพักราชการ ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ผู้ร้องทุกข์คำสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ฉบับลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

ข้อ ๖ การจ่ายเงินเดือนตามข้อ ๓ หรือข้อ ๔ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าสังกัดที่สั่งพักราชการ สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน สั่งให้ออกจากราชการ สั่งปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ พิจารณาสั่งจ่ายให้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลวินิจฉัยว่าให้จ่ายเงินเดือน...

ระดับ ๖ และระดับ ๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยกำหนดให้ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท ก็ตาม แต่ก็เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ และระดับ ๗ เท่านั้นที่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว ฉะนั้นเมื่อทั้งก่อนและในขณะที่ผู้ฟ้องคดีถูกไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ และระดับ ๗ จึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามประกาศข้างต้น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่ผู้ฟ้องคดี และไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด พิพากษาแก้ เป็นให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเบิกจ่ายเฉพาะเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามระเบียบ กฎหมาย นับแต่วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการคืนสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยว่า กรณีศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คำพิพากษาของศาลดังกล่าว ย่อมมีผลผูกพันให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในการรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลตามตำแหน่งเดิม เสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการมาก่อน รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะต้องเบิกจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีพึงได้ตามสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดว่า เงินเดือนระหว่างไล่ออกจากราชการ เมื่อคดีหรือกรณีถึงที่สุด ถ้าปรากฏว่าพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นมิได้กระทำผิด และไม่มีมลทินหรือมีหมองให้จ่ายให้เต็ม โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าสังกัดที่ส่งไล่ออกจากราชการ พิจารณาส่งจ่ายให้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลวินิจฉัยว่าให้จ่ายเงินเดือนการที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สำหรับเงินประจำตำแหน่ง องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งสำหรับพนักงานส่วนตำบล ก็ต่อเมื่อพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นมีคุณสมบัติและเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวตามที่ระเบียบ กฎหมาย กำหนดไว้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ แม้ขณะที่ถูกไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจะดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๓) แต่เมื่อตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ และ

ระดับ ๗ เท่านั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่จ่ายเงินประจำตำแหน่งให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการ
ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๒.๓ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเลื่อนระดับกรณีเจ้าหน้าที่ถูกลงโทษ ทางวินัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. ๔๐/๒๕๖๔)

เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดีขอเลื่อนระดับ ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเพียงว่ากล่าว
ตักเตือนแต่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลกลับนำเรื่องการลงโทษทางวินัยเพิ่มเติม ที่ยังไม่ได้
ออกคำสั่งเพิ่มโทษตามมติดังกล่าวมาใช้เป็นข้อเท็จจริงที่ส่งไม่เลื่อนระดับแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่เป็นไปตาม
แนวการเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์
และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่
๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ (ข้อ ๑๙๗)

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์
และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ
การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ (ข้อ ๘๑)

สรุปคดี : ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ระดับ ๕
(ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี กรณีบกพร่องต่อหน้าที่ราชการ ประพฤติตัวไม่เหมาะสมกับ
ตำแหน่งหน้าที่ราชการ และมีพฤติกรรมกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม
๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม
๒๕๔๗) ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำของระดับ ๖ และวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ นายกองค้การ
บริหารส่วนตำบล ว. มีคำสั่งเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินบุคคลและผลงานเพื่อเลื่อนระดับให้
ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) และ
จัดส่งผลการประเมินดังกล่าวให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
หลังจากนั้น อำเภอก็ได้มีหนังสือเสนอให้จังหวัดพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดี เนื่องจากสาเหตุขัดแย้งกับ
ผู้บริหาร และเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอให้ลงโทษ
ตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน แต่นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ว.เห็นว่า การกระทำของ
ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการทำความผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ จึงได้มี
คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้อำเภอลงโทษผู้ฟ้องคดีแทน ต่อมา
ประธานของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ได้เสนอเรื่องการพิจารณาดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี
และการเลื่อนระดับผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจารณา

ซึ่งในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ส่วนเรื่องการเลื่อนระดับผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น คณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัด พิจารณาเห็นว่า เนื่องจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ได้มีมติ ให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ซึ่งหากต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดี มีคำสั่ง ลงโทษผู้ฟ้องคดีในช่วงระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีจะต้อง ถูกงดเลื่อนขั้นเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๐ โดยผู้ฟ้องคดี จะสามารถเลื่อนขั้นเงินเดือนได้อีกครั้งตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๐ และสิทธิในการขอประเมินเพื่อ เลื่อนเป็นระดับ ๖ ของผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับคืนมาตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีสามารถเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ดังกล่าว คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด จึงมีมติไม่พิจารณาการเลื่อนระดับผู้ฟ้องคดีให้เป็นระดับ ๖ จนกว่าจะได้สิทธิคืนมา หลังจากนั้น นายองค์การบริหารส่วนตำบล พ. ต้นสังกัดใหม่ของผู้ฟ้องคดีได้มี คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล พ. ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ ให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นลงโทษ ตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นระยะเวลา ๓ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีรับโทษตัดเงินเดือนครบถ้วนแล้ว ต่อมา ในคราวการเลื่อนขั้น เงินเดือน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ครั้งที่ ๑ (๑ เมษายน ๒๕๕๐) ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับการเลื่อนขั้น ตามปกติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนได้ผ่านการประเมินเพื่อเลื่อนระดับมาแล้ว เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ แต่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ไม่พิจารณาการประเมินเลื่อนระดับให้กับผู้ฟ้องคดีจนกว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับสิทธิคืนมา เป็นเหตุให้ ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร จึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น องค์การบริหารส่วนตำบล พ. ได้ส่งแบบ ประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดีฉบับใหม่ไปให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด อีกครั้งในวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด พิจารณาแล้วมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบให้เลื่อนระดับและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ ทั้งนี้ ไม่ก่อนวันที่ผ่านการประเมินผลงาน คือ วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ นายองค์การบริหารส่วนตำบล พ. จึงได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลหาดแพง ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ แต่ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่า การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัด ไม่ได้เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนระดับตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ตามผลการประเมินบุคคล และผลงานในครั้งแรก เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะที่ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ระดับ ๕ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) ผู้ฟ้องคดี มีคุณสมบัติที่จะได้รับการเลื่อนระดับ ๖ ตามหนังสือสำนักงาน ก.อบต. ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชอบที่จะต้องพิจารณาเลื่อนระดับแก่ผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ กรณีผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเพียงตกเดือน โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดไม่เห็นด้วย จึงมีมติให้ลงโทษตัดเงินเดือน ซึ่งเป็นการพิจารณารายงานการลงโทษขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เสนอมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยนายองค์การบริหารส่วนตำบล ว.มีคำสั่งตกเดือนอันเป็น การลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่คำสั่งดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

จังหวัด มีอำนาจโดยชอบที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตามความเหมาะสมตามข้อ ๘๑
วรรคหก^{๒๐} ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และ
เงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ แต่มติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ดังกล่าวยังเป็น
ขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๒๑} แห่ง พระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ. ต้นสังกัดใหม่ของผู้
ฟ้องคดีเพิ่งออกคำสั่งลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ ตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
จังหวัด ตามแนวนหนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ กำหนด
แนวทางการเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย กรณีทั่วไป
ในครึ่งปีที่แล้วมา จนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน หากถูกลงโทษทางวินัยที่ไม่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์
(ทำทัณฑ์บน/ว่ากล่าวตักเตือน/ภาคทัณฑ์) เลื่อนได้ตามปกติ แต่ถ้าถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่า
โทษภาคทัณฑ์ (ตัดเงินเดือน/ลดขึ้นเงินเดือน) เลื่อนไม่ได้ งดการเลื่อนขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๑๙๗^{๒๒}
ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการ
บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริง
รับฟังยุติว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีขอเลื่อนระดับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๕ เป็นระดับ ๖
ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเพียงว่ากล่าวตักเตือนเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ และนายกองค์การบริหาร
ส่วนตำบลเสนอขอให้มีการเลื่อนระดับผู้ฟ้องคดีจากระดับ ๕ เป็นระดับ ๖ นับแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่
ผู้ถูกฟ้องคดีกลับนำเรื่องการลงโทษทางวินัยเพิ่มเติม ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ. ต้นสังกัด
ใหม่ของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ทราบมติและยังไม่ได้ออกคำสั่งเพิ่มโทษตามมติดังกล่าวมาใช้เป็นข้อเท็จจริงที่
สั่งไม่เลื่อนระดับแก่ผู้ฟ้องคดี อันไม่เป็นไปตามแนวการเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณี

^{๒๐} ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดน่าน เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการจ่ายเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล
ผู้ถูกสั่งพักราชการ ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ผู้ร้องทุกข์คำสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลด
ออกหรือไล่ออกจากราชการ ฉบับลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

ข้อ ๘๑ วรรคหก ในกรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ได้รับรายงานตามวรรคห้า เห็นว่า
การดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม และมีมติเป็นประการใด ให้ประธานกรรมการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

^{๒๑} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลใน
อันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็น
การถาวรหรือชั่วคราวเช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน
แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๒๒} ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงาน
บุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

ข้อ ๑๙๗ การเลื่อนพนักงานส่วนตำบลที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัย
อย่างร้ายแรง หรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกฟ้องร้องคดีอาญาขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและ
แต่งตั้งได้ตั้งแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาอาจเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนตำบลผู้นั้นได้เป็นต้นไป

เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ประกอบข้อ ๑๙๗ ของประกาศดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินบุคคลและผลงานเพื่อเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเลื่อนระดับจึงเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ไม่พิจารณาเรื่องการเลื่อนระดับให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่มีผลทำให้สิทธิในการเลื่อนระดับของผู้ฟ้องคดีที่บริบูรณ์มาแล้วตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ต้องระงับไปแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอผลงานใหม่ฉบับลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจารณาก็เป็นเพียงการทำตามขั้นตอนเพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจารณาเลื่อนระดับแก่ผู้ฟ้องคดี ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการต้องยื่นผลงานใหม่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ยอมรับว่าผลงานเดิมที่มีผลการประเมินผ่านแล้วเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ สิ้นผลไปแต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดจึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อ ๑๙๗ ตามประกาศข้างต้น และหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ เมื่อการที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ไม่พิจารณาเรื่องการเลื่อนระดับเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๒๓} แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมีมติคืนสิทธิในการเลื่อนเป็นระดับ ๖ ของผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป แล้วแจ้งมติการคืนสิทธิดังกล่าวต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อมีคำสั่งเลื่อนระดับแก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ดำเนินการตามคำสั่งศาลให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด โดยกำหนดเงื่อนไขให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ว. และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ. แก้ไขคำสั่งอนุมัติให้โอนและคำสั่งอนุมัติให้รับโอนผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งที่องค์การบริหารส่วนตำบล พ. เสียให้ถูกต้อง เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ว. ได้ออกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามมติดังกล่าว พิพากษายืน

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ตามแนวทางของหนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ ได้กำหนดแนวทางการเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย กรณีทั่วไป ในครั้งปีที่แล้วมา จนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน หากถูกลงโทษทางวินัย

^{๒๓} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้...

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ที่ไม่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์(ทำทัณฑ์บน/ว่ากล่าวตักเตือน/ภาคทัณฑ์) สามารถทำการเลื่อนชั้นเงินเดือนได้ตามปกติ แต่ถ้าถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ (ตัดเงินเดือน/ลดชั้นเงินเดือน) จะไม่สามารถเลื่อนชั้นเงินเดือนได้ งดการเลื่อนชั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๑๙๗ ของประกาศผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ดังนั้น มติเห็นชอบให้ลงโทษตัดเงินเดือนถือเป็นการลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์จึงไม่สามารถเลื่อนชั้นเงินเดือนได้นับแต่วันหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดในการพิจารณารายงานลงโทษขององค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองยังไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นแม้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดจะพิจารณารายงานการลงโทษแล้วไม่เห็นด้วยจึงมีมติให้เพิ่มโทษแต่เมื่อผลการบริหารส่วนตำบลเพิ่มมีคำสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกสั่งลงโทษในภายหลังกรณีจึงยอมไม่ถือว่าในวันที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมีมติดังกล่าว อัตราร้อยผู้ที่ได้รับโทษทางวินัยให้ตัดเงินเดือน การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดได้มีมติในวาระพิจารณาเลื่อนระดับข้าราชการดังกล่าว ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในวันเดียวกันกับที่มีมติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยโดยอาศัยเหตุถูกลงโทษให้ตัดเงินเดือนมาเป็นเหตุผลทำให้การเลื่อนระดับที่บริบูรณ์แล้วของข้าราชการดังกล่าวต้องระงับไปซึ่งเป็นการไม่ชอบ ดังนั้น จึงถือเป็นแนวปฏิบัติว่าหากหน่วยงานมีระเบียบหรือกฎที่กำหนดเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการในเรื่องใดไว้ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบที่กำหนดไว้โดยต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏจริงในวันพิจารณา

๒.๔ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๙/๒๕๖๔)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น ส่วนวเนกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๘)
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๘๔ และมาตรา ๑๐๒)

สรุปคดี : เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการได้กระทำผิดวินัยในกรณีเกี่ยวกับการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิง พร้อมอุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัย โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ส่งสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษมายัง ป.ป.ช. และ ป.ป.ช. ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และแก้ไขเพิ่มเติมในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีว่าได้ร่วมกระทำความผิดในขั้นตอนการริเริ่มโครงการขั้นตอนการเสนอโครงการและอนุมัติโครงการ ตลอดจนถึงขั้นตอน

การลงนามในข้อตกลงของความเข้าใจ (A.O.U) โดยมีเจตนาที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัท S. ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงข้อมูลการดำเนินโครงการมาโดยตลอด แต่กลับละเว้นไม่ดำเนินการตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยหากพบว่าเอกสารใดปรากฏข้อพิรุธหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือพบว่าเอกสารที่ผู้ได้บังคับบัญชาเสนอมาโดยไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงก็มีหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้อง หรือตั้งข้อสังเกตเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวตามหน้าที่แต่อย่างใด แต่กลับลงนามในเอกสารที่มีการเสนอโดยไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ทำให้การกระทำความผิดในการลงนามซื้อขายพัสดุระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับบริษัท S. เป็นเหตุให้หน่วยงานทางปกครองได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๔ วรรคสอง^{๒๔} ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘^{๒๕} จากนั้นผู้ร้องสอดได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ส่งเรื่องให้กรุงเทพมหานคร พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามการชี้มูลความผิดของผู้ร้องสอดต่อไป ซึ่ง อ.ก.ก. สามัญในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ได้มีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมา ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว อ.ก.ก. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ให้ออกอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งมติของ ป.ป.ช. ว่าในกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่ง อ.ก.ก. สามัญในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ได้มีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นต้นไป อันเป็นการลงโทษผู้ฟ้องคดีในความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

^{๒๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๔ วรรคสอง การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

^{๒๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๘ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ทำความตกลงกับคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^{๒๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานทางปกครองลงโทษทางวินัยในความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง อันมิใช่ในความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ หนังสือฉบับดังกล่าวของ ป.ป.ช. จึงเป็นเพียงการชี้มูลความผิดทางวินัยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ เมื่อมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามนัยมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ไต่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษาแก้ เป็นให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ไต่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มิคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

กฎหมายได้บัญญัติให้ ป.ป.ช. มีอำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น ส่วนการกระทำความผิดวินัยอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หาก ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นการกระทำความผิดวินัย ป.ป.ช. ย่อมสามารถส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา แต่กรณีที่จะถือได้ว่ารายงานเอกสารและความเห็นของ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามมาตรา ๑๙ (๓)^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๑๐๒ วรรคสอง การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้

^{๒๗} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๙ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้...

พ.ศ. ๒๕๔๒ หากมิใช่ความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่แล้ว กรณีไม่อาจถือได้ว่ารายงานเอกสารและ ความเห็นของ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตาม กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาได้

๒.๕ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของบุคคลที่อยู่ใน ภาคว่าส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการรับบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๘๕/๒๕๖๔)

การใช้สิทธิของบุคคลที่อยู่ในภาคว่าส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการรับบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อได้ลงทะเบียนแล้วจะมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขจากหน่วย บริการประจำของตนหรือหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วย บริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่ในกรณี เจ็บป่วยฉุกเฉินเร่งด่วน เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤติ หรือกรณีที่มีเหตุสมควรให้มีสิทธิเข้ารับบริการจาก สถานบริการอื่นที่อยู่ใกล้หรือเข้ารับบริการได้อย่างรวดเร็ว โดยสถานบริการอื่นดังกล่าวมีสิทธิได้รับ ค่าใช้จ่ายจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไม่เกินราคากลางหรือตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

การประชาสัมพันธ์นโยบายของหน่วยงานทางปกครอง ควรเป็นไปโดยชัดเจน แจ่มชัดตามระเบียบเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้เข้ารับบริการเข้าใจผิด

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๕)

สรุปคดี : นาง ส. ภรรยาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการ ประสบอุบัติเหตุได้รับ บาดเจ็บสาหัส และถูกนำตัวเข้ารับการรักษาพยาบาลโดยการผ่าตัดสมองที่สถานพยาบาลของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (บริษัท ส.) ซึ่งเป็นสถานพยาบาลเอกชน และผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าใช้จ่าย ในการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงินจำนวน ๔๕๙,๙๐๕ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ย้าย ภรรยาไปรักษาที่โรงพยาบาลตำรวจ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำบันทึกและส่งข้อมูลของผู้ป่วยเพื่อขอรับ ค่าใช้จ่ายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งทำหน้าที่สำรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่สถานพยาบาลที่ให้บริการ กรณีฉุกเฉิน ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ผู้ป่วยฉุกเฉินสามารถเข้ารับบริการในหน่วยบริการ ได้ทุกแห่งตามหลักเกณฑ์และอัตราที่แต่ละกองทุนหรือหน่วยงานต้นสังกัดกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ) ได้พิจารณาอนุมัติเบิกค่ารักษาพยาบาลคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๗๖,๘๓๕.๖๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบเงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (๒) และเจ้าหน้าที่ของ รัฐร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

แล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติเบิกค่ารักษาพยาบาลคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามข้อมูลข่าวสารที่มีการเผยแพร่และไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้พิจารณาคืนเงินค่ารักษาพยาบาลเต็มจำนวน แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการตามนโยบายบูรณาการ ๓ กองทุน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่ารักษาพยาบาล เป็นเงินจำนวน ๓๓๓,๐๖๙.๔๐ บาท คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิของบุคคลที่อยู่ในภาคส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการรับบริการสาธารณสุขนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายกฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใดๆ ที่กำหนดขึ้น สำหรับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้ใช้สิทธิดังกล่าวตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กล่าวคือ เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ลงทะเบียนแล้วจะมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขจากหน่วยบริการประจำของตนหรือหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่ในกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินเร่งด่วนเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤติ หรือกรณีที่มีเหตุสมควร ให้มีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นที่อยู่ใกล้หรือเข้ารับบริการได้อย่างรวดเร็ว โดยสถานบริการอื่นดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามข้อ ๖^{๒๘} หรือข้อ ๘^{๒๙} ของข้อบังคับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุข กรณีที่มีเหตุสมควร กรณีอุบัติเหตุ หรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งสถานบริการอื่นดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่าย หรือยา หรืออุปกรณ์และอวัยวะเทียมจากสำนักงานไม่เกินราคากลางหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด โดยสถานบริการอื่นจะส่งข้อมูลและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายไปให้สำนักงาน หลังจากนั้น สำนักงานจะตรองจ่ายเงินจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือยา หรืออุปกรณ์และอวัยวะเทียมให้แก่สถานบริการอื่นตามจำนวนหรือหลักเกณฑ์ที่ได้ตกลงกับหน่วยงานหรือกองทุนอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้มีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และจากนั้นสำนักงานจะเรียกเก็บค่าใช้จ่ายตามจำนวนและมูลค่าเท่ากับที่ทดลองจ่ายจริงจากหน่วยงานหรือกองทุนอื่นดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เบิกเงินจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจำนวน

^{๒๘} ข้อบังคับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุข กรณีที่มีเหตุสมควร กรณีอุบัติเหตุ หรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕

ข้อ ๖ สถานบริการอื่นที่ให้บริการสาธารณสุข กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤติ กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินเร่งด่วน แก่ผู้มีสิทธิตามข้อ ๕ (๒) มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่าย หรือยา หรืออุปกรณ์และอวัยวะเทียม (Instrument) จากสำนักงาน ดังนี้ ฯลฯ

^{๒๙} ข้อบังคับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุข กรณีที่มีเหตุสมควร กรณีอุบัติเหตุ หรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕

ข้อ ๘ ผู้มีสิทธิที่ได้รับการส่งต่อจากหน่วยบริการหรือจากสำนักงาน ให้เข้ารับบริการสาธารณสุขในสถานบริการอื่น ถือเป็นกรณีที่มีเหตุสมควรตามข้อ ๕ (๒) และให้สถานบริการอื่นที่ให้บริการนั้น ได้รับค่าใช้จ่ายจากหน่วยบริการที่ส่งต่อหรือจากสำนักงาน แล้วแต่กรณี หรือตามที่สำนักงานประกาศกำหนด

เหตุสมควรอื่นนอกจากวรรคหนึ่งและการมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่าย ให้เป็นไปตามที่สำนักงานประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

๗๖,๘๓๕.๖๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่าเงินค่ารักษาพยาบาลจำนวนดังกล่าวไม่ถูกต้องตามสิทธิหรือตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีกำหนด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับกำหนดไว้แล้ว สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการประชาสัมพันธ์นโยบายของรัฐบาลว่า เจ็บป่วยฉุกเฉินเร่งด่วน หรือฉุกเฉินวิกฤติ ใกล้เคียงที่ไหนให้ไปที่นั่น ทั้งโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนโดยไม่ต้องถูกถามสิทธิ และไม่ต้องสำรองจ่าย ทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่ามีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลตามนโยบายดังกล่าวโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ แต่กลับถูกเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลเป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่อีกผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่านโยบายของรัฐบาลเป็นเพียงแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการต่อไปเท่านั้นมิใช่กฎหมาย และข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระยะเริ่มต้นในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว กรมบัญชีกลาง สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้ร่วมกันกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับค่าใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณสุขตามนโยบายบูรณาการ ๓ กองทุน กรณีอุบัติเหตุฉุกเฉิน ให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยมิได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องสำรองจ่ายค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลให้แก่สถานบริการอื่นเต็มจำนวน อีกทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ให้ผู้ป่วยฉุกเฉินเร่งด่วนหรือผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤติสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างว่ามีสิทธิรักษาพยาบาลตามนโยบายดังกล่าวโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่ารักษาพยาบาลนาง ส. เต็มจำนวนก่อนและจะเบิกค่ารักษาพยาบาลคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในภายหลัง นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นโรงพยาบาลเอกชนที่ให้บริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยโดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจรวมอยู่ด้วย จึงอาจใช้สิทธิเรียกค่ารักษาพยาบาลจากผู้ป่วยเต็มจำนวนที่ได้มีการรักษาพยาบาลตามหลักสัญญาต่างตอบแทน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรียกเอาค่ารักษาพยาบาลเต็มจำนวนก่อนที่จะย้ายผู้ป่วยไปรักษาที่โรงพยาบาลอื่น จึงเป็นการเรียกค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลนาง ส. ไปโดยชอบ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งว่าจะเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลจากกองทุนหลักประกันสุขภาพคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นการปฏิบัติไปตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อบังคับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุข กรณีที่มีเหตุสมควร กรณีอุบัติเหตุ หรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เท่านั้น มิได้เป็นการฉ้อฉลให้ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลมากกว่าจำนวนเงินค่ารักษาพยาบาลจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการประชาสัมพันธ์ว่า “เจ็บป่วยฉุกเฉิน ใกล้เคียงที่ไหนไปที่นั่น ทั้งโรงพยาบาลรัฐและเอกชน ไม่ต้องถูกถามสิทธิ ไม่ต้องสำรองจ่าย” ซึ่งแม้ข้อความดังกล่าวจะถือไม่ได้ว่าเป็นข้อความเท็จอันจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีหลงเชื่อว่ากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินจะได้รับ การรักษาพยาบาลฟรีไม่ว่าจะรักษาที่โรงพยาบาลใดดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วก็ตาม แต่ในการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็สมควรระบุนรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของผู้เข้ารับบริการตามที่กฎหมายกำหนดให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้เข้ารับบริการเข้าใจผิดอย่างเช่นในคดีนี้

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

สิทธิของบุคคลที่อยู่ในภาคส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการรับบริการสาธารณสุข จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ ที่กำหนดขึ้น กล่าวคือ เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ลงทะเบียนแล้วจะมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขจากหน่วยบริการประจำของตนหรือหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่าย หน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่าย หน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่ในกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินเร่งด่วน เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤติ หรือกรณีที่มีเหตุสมควร ให้มีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นที่อยู่ใกล้หรือเข้ารับบริการได้อย่างรวดเร็ว โดยสถานบริการอื่นดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามข้อ ๖ หรือข้อ ๘ ของข้อบังคับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุข กรณีที่มีเหตุสมควร กรณีอุบัติเหตุ หรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งสถานบริการอื่นดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่าย หรือยา หรืออุปกรณ์และอวัยวะเทียมจากสำนักงานไม่เกินราคากลางหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

นโยบายของรัฐบาลมิใช่กฎหมาย หากแต่เป็นเพียงแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการต่อไปเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระยะเริ่มต้นในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว กรมบัญชีกลาง สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ร่วมกันกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับค่าใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณสุขตามนโยบายบูรณาการ ๓ กองทุน กรณีอุบัติเหตุฉุกเฉิน ให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ โดยมีได้กำหนดให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติต้องสำรองจ่ายค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลให้แก่สถานบริการอื่นเต็มจำนวน อีกทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ให้ผู้ป่วยฉุกเฉินเร่งด่วนหรือผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤติสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างว่ามีสิทธิรักษาพยาบาลตามนโยบายดังกล่าวโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ได้

ในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้เข้ารับบริการทางการแพทย์กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินของบุคคลที่อยู่ในภาคส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สมควรระบุรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของผู้เข้ารับบริการตามที่กฎหมายกำหนดให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้เข้ารับบริการเข้าใจผิดอย่างเช่นในคดีนี้

**๒.๖ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้หลักฐานสัญญากู้ซื้อบ้านของ
คู่สมรสก่อนสมรสในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อร. ๙๐/๒๕๖๔)**

ศาลแพ่งชั้นต้นเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรส ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราช
กฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หมายถึงศาลชั้นต้นเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสนั้นไม่ว่าจะ
ได้มาในระหว่างสมรสหรือก่อนสมรสก็ตาม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ (มาตรา ๖ มาตรา ๗ และ
มาตรา ๑๗) ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการ
การเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ (ข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๒๑ และ
ข้อ ๒๓)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนสมรสกับนางสาว ณ. เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๐
ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิในการเบิกเงินค่ากู้ยืมเงินเพื่อซื้อบ้าน โดยได้นำสัญญากู้เงินของนางสาว ณ. กับ
ธนาคาร ก. เพื่อซื้อที่ดินพร้อมบ้าน เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นสัญญากู้เงินก่อน
จดทะเบียนสมรส มาใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ในอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท
เป็นต้นมาจนถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และได้ขอเบิกเพิ่มเป็นเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท ตั้งแต่เดือนตุลาคม
๒๕๕๔ ซึ่งได้รับอนุมัติให้เบิกเงินดังกล่าวตลอดมา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม
๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้เบิกจ่ายไปตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนพฤศจิกายน
๒๕๕๘ รวมเป็นเงิน ๑๙๓,๐๐๐ บาท เนื่องกรรมบัลลังก์กลางได้ตอบข้อหาหรือว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้าน
ที่นางสาว ณ. ได้ทำสัญญาซื้อขายไว้ก่อนสมรส ถือว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นสินส่วนตัวของนางสาว ณ.
เพียงผู้เดียว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวที่มี
ชื่อนางสาว ณ. มาเบิกค่าเช่าบ้านจากราชการได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานการผ่อนชำระ
เงินกู้ฯ มาเบิกค่าเช่าบ้านจึงเป็นการอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องระงับการเบิกจ่ายและเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์
คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วยืนยันตามคำสั่งเดิม ขอให้ศาลพิพากษาหรือมี
คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกการเพิกถอนสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดี
เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
แม้บ้านพร้อมที่ดินดังกล่าวจะเป็นเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของนางสาว ณ. ซึ่งได้มาก่อนจดทะเบียน
สมรสกับผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนสมรสกับนางสาว ณ. ในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๐
แล้ว นางสาว ณ. ย่อมอยู่ในความหมายเป็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีนับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นมา ดังนั้น
บ้านพร้อมที่ดินซึ่งเป็นเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของนางสาว ณ. ยังมีหนี้ค้างชำระที่ยังต้องผ่อนชำระ
หนี้เงินกู้ที่กับธนาคาร ก. กรณีจึงไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒)^{๓๐} แห่ง พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ

^{๓๐} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้ของนางสาว ณ. มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑)^{๓๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ แม้ต่อมา นาง ณ. จะมีการเปลี่ยนแปลงสัญญาเงินเพื่อชำระราคาบ้านก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในลักษณะดังกล่าวได้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง^{๓๒} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๕๘ ของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อน จึงเป็นการไม่ชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น พิพากษากลับเป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการ เดือนธันวาคม ๒๕๕๘ ของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อน

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักฐานการยื่นขอเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งเป็นเคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสว่า มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้บัญญัติบังคับว่า เคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ นั้น ต้องเป็นเคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสที่ได้มาในระหว่างสมรสเท่านั้น ดังนั้น เคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสไม่ว่าจะได้มาในระหว่างสมรสหรือก่อนสมรส ก็อยู่ในความหมายเป็นเคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ด้วยกันทั้งสิ้น สำหรับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองอ้างการแปลความตามข้อ ๒๑ ของระเบียบ

มาตรา ๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

๑.๒๑

๑.๒๑

(๒) มีเคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน

^{๓๑} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง หรือคู่สมรส ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่นั้น จะเบิกจ่ายได้เฉพาะบ้านหลังแรกเท่านั้น เว้นแต่บ้านหลังที่เคยใช้สิทธิถูกทำลายหรือเสียหายเนื่องจากภัยพิบัติจนไม่สามารถพักอาศัยอยู่ได้

^{๓๒} ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง กรณีที่มีการขยายวงเงินกู้ หรือขยายระยะเวลาผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านให้นำหลักฐานการผ่อนชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ ตามจำนวนเงินกู้ และระยะเวลาการผ่อนชำระที่เหลืออยู่ของสัญญาเงินกู้ฉบับแรกที่ไต่ยื่นไว้และได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิแล้วเท่านั้น

กระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธว่า ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวที่มีชื่อคู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจากทางราชการได้ นั้น โดยที่ระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ มาตรา ๖ วรรคสอง มาตรา ๗ วรรคสอง มาตรา ๘ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๗ (๓) และ (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นเพียงลูกบทของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งออกมาใช้บังคับเพื่อกำหนดรายละเอียดที่แม่บท ยังไม่ได้กำหนดไว้ อันเป็นการสนับสนุนแม่บท ไม่อาจกำหนดขัดกับแม่บทได้ การแปลความใช้บังคับ ข้อ ๒๑ ของระเบียบนี้ จึงไม่อาจแปลความให้ขัดกับมาตรา ๗ และมาตรา ๑๗ แห่ง พระราชกฤษฎีกา ที่เป็นแม่บทได้

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการเรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลัง และการงบประมาณ

๓.๑ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้างโครงการปรับปรุงถนน และขุดลอกคลองระบายน้ำ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟง. ๔/๒๕๖๔)

การกระทำของผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้างที่ไม่ได้ออกไปตรวจสอบสถานที่ปฏิบัติงานของผู้รับจ้างในโครงการปรับปรุงถนน และขุดลอกคลองระบายน้ำ แต่พิจารณาเพียงรายงานผลการควบคุมงาน ใบรับรองตรวจการจ้างแล้วลงลายมือชื่อรับรองผลการปฏิบัติงานถือเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๒๔๐ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสาม)

สรุปคดี : ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักบริหารการคลัง ระดับ ๖ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจ้างโครงการขุดลอกคลองระบายน้ำ วงเงินค่าจ้าง ๑๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ และโครงการปรับปรุงถนนหินคลุก วงเงินค่าจ้าง ๑๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ เช่นกัน ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานทั้งสองโครงการเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการจ้างรายอื่นไม่เคยออกไปตรวจงานจ้าง ณ สถานที่ดำเนินโครงการทั้งสองแห่ง แต่ได้ลงลายมือชื่อในใบรับรองผลการตรวจงานจ้าง ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ว่า ผู้รับจ้างส่งมอบงานทั้งสองโครงการถูกต้องครบถ้วนตามแบบรูปและรายการละเอียด และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เบิกจ่ายเงินค่าจ้าง จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้รับจ้างในวันเดียวกัน ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้เข้าตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการเบิกจ่ายเงินของ

องค์การบริหารส่วนตำบล โครงการขุดลอกคลองระบายน้ำ ปรากฏว่า ผู้รับจ้างกำลังขุดลอกคลองได้ ความยาวประมาณ ๒๐๐ เมตร ยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ส่วนโครงการปรับปรุงถนนหินคลุก ผู้รับจ้าง ยังมีได้ดำเนินการลงหินคลุก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคโดยอนุมัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงเสนอต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อพิจารณา และประธานคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้มีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำ บันทึกชี้แจงพร้อมแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าการ กระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการรับรองข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จและเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้างจึงเป็นการ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕^{๓๓} โดยมีขอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

^{๓๓} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๖๕ คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงาน รายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ รวมทั้ง รับทราบหรือพิจารณาการสั่งหยุดงานหรือพักงานของผู้ควบคุมงานแล้วรายงานหัวหน้าฝ่ายบริหารของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

(๒) การดำเนินการตาม (๑) ในกรณีมีข้อสงสัย หรือมีกรณีเห็นว่าตามหลักวิชาการ ช่างไม่น่าจะเป็นไปได้ให้ออกตรวจงานจ้าง ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลัก วิชาการช่างเพื่อให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา

(๓) โดยปกติให้ตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันที่ประธาน กรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด

(๔) เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และ ข้อกำหนดในสัญญาแล้วให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำ ใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวด แล้วแต่กรณีโดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐาน อย่างน้อย ๒ ฉบับ มอบให้แก่ผู้รับจ้าง ๑ ฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุ ๑ ฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงิน ตามระเบียบว่าด้วยการ เบิกจ่ายเงินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรายงานให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นทราบ

ในกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตามไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ ละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อทราบหรือสั่งการแล้วแต่กรณี

(๕) ในกรณีที่กรรมการตรวจการจ้างบางคนไม่ยอมรับงานโดยทำความเห็นแย้งไว้ให้ เสนอหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าหัวหน้า ฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสั่งการให้ตรวจรับงานจ้างนั้นไว้ จึงจะดำเนินการ ตาม (๔)

เป็นความผิดตามข้อ ๔๔ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔^{๓๔} ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และเพิกถอนหรือยกเลิกหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามข้อ ๔๔ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ไว้ ๖ ประการ คือ ประการแรก ผู้กระทำต้องเป็นเจ้าของหน้าที่ประการที่สอง ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ประการที่สาม ผู้กระทำปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ประการที่สี่ การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประการที่ห้า ผู้กระทำได้กระทำการดังกล่าวโดยจงใจ และประการที่หก ผู้กระทำได้กระทำโดยมีเจตนากระทำโดยมิชอบ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระทำที่จะเป็นความผิดตามข้อ ๔๔ วรรคสอง นั้น จะต้องมียุติการประกอบความผิดตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง และต้องมีองค์ประกอบความผิดเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งคือ จะต้องกระทำโดยมีเจตนาพิเศษที่กระทำโดยมิชอบ ส่วนการกระทำของผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการตรวจรับการจ้างที่พิจารณาเพียงรายงานผลการควบคุมงาน ใบรับรองการตรวจการจ้าง ที่ระบุว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานถูกต้องครบถ้วนแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ออกไปตรวจสอบยังสถานที่ปฏิบัติงานของผู้รับจ้างทั้งโครงการปรับปรุงถนนหินคลุกและโครงการขุดลอกคลองระบายน้ำ ซึ่งหากได้ตรวจสอบย่อมจะทราบได้ว่า โครงการปรับปรุงถนนหินคลุกยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง ส่วนโครงการขุดลอกทางระบายน้ำยังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้กับหน่วยงานรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุโดยตรงให้เกิดความเสียหายแก่รัฐที่จะต้องนำเงินงบประมาณไปเบิกจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างที่ยังไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างตามกระบวนการตรวจรับงานและกระบวนการเบิกจ่ายเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ราชการหรือการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนแล้ว การที่ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานแล้วเสร็จในภายหลัง จึงถือเป็นเพียงการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ไม่อาจยกขึ้นอ้างเพื่อเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ และในการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา ทั้งการให้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร และการไต่สวนด้วยวาจาต่อหน้ากรรมการไต่สวน การพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่มีเหตุบกพร่องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่จะเป็นเหตุทำให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับทางปกครองนั้น เป็นโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตามข้อ ๙ (๔) ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔^{๓๕}

^{๓๔} ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๔๔ วรรคสอง ถ้ากรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

^{๓๕} ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๙ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง ๔ ชั้น ดังต่อไปนี้...

ที่กำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับเงินเดือน ๑๐ เดือน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว ดังนั้น คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับโทษปรับชั้นที่ ๔ โดยกำหนดโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๑๐ เดือน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับหนังสือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเพียงหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากหนังสือแจ้งดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พิพากษายกฟ้อง

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาและ มีคำวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังว่า ในกรณีที่ขณะดำเนินการพิจารณาสอบสวนความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้นำคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้นมาใช้บังคับแก่กรณีบทบัญญัติมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติรับรองให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ได้กระทำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้น จึงนำคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีได้ และถือวาคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๒๔๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๓๖} ประกอบมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กฎหมายกำหนดองค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามข้อ ๔๔ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ไว้ ๖ ประการคือ ๑. ผู้กระทำต้องเป็นเจ้าของหน้าที่ ๒. ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจ

(๔) โทษชั้นที่ ๔ โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน

^{๓๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๔๐ วรรคสาม ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (๕) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วย

การจ้าง ๓. ผู้กระทำปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วย
 ๔. การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ
 ๕. ผู้กระทำได้กระทำโดยมีเจตนากระทำโดยมิชอบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำที่จะเป็นความผิด
 ตามข้อ ๔๔ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว ต้องมีองค์ประกอบตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ
 เดียวกัน^{๓๗} และมีองค์ประกอบเพิ่มคือ จะต้องกระทำโดยมีเจตนาพิเศษที่กระทำโดยมิชอบ ซึ่งพฤติกรรม
 ของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่ไม่ออกไปตรวจสอบยังสถานที่ปฏิบัติงานจ้างโครงการชุดลอกคลอง
 ระบายน้ำและโครงการปรับปรุงถนนหินคลุกกับลงลายมือชื่อรับรองผลการตรวจงานจ้างเมื่อผู้รับจ้าง
 ส่งมอบงานถูกต้องตามสวนแล้วทั้งที่งานตามโครงการยังไม่แล้วเสร็จและอีกโครงการหนึ่งยังไม่ได้มีการ
 ดำเนินการย่อมถือได้ว่าเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าต้องการ
 ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้
 เบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างทั้งที่งานยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ถือว่าได้มีความเสียหายโดยมาจาก
 การกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นแก่รัฐแล้ว แม้ภายหลังงานจะแล้วเสร็จตามสัญญาก็เป็นเพียงการบรรเทาความ
 เสียหายที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้นกรรมการตรวจการจ้างดังกล่าวจึงต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตาม
 ข้อ ๕ ประกอบข้อ ๔๔ วรรคสองตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทาง
 บประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

๓.๒ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มี หน้าที่จ่ายเงิน และผู้มีหน้าที่เบิกเงิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. ๑/๒๕๖๔)

กรณีที่มีการทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ผู้กระทำต้องรับโทษปรับทาง
 ปกครองตามระเบียบข้อที่กำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทุกข้อ โดยในการกำหนดโทษปรับ
 ทางปกครองให้คำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ความสำคัญของ
 มาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการและเจตนาของผู้กระทำ
 ผิดวินัยประกอบด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒
 (มาตรา ๑๙)

^{๓๗} ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๔๔ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง
 ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทาง
 ปกครองชั้นที่ ๓

ถ้ากรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตาม
 กฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทาง
 ปกครองชั้นที่ ๔

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการจ่ายเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวัน ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนว่ามีการทุจริตเบิกจ่ายเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวันสูงกว่าจำนวนเงินที่ลูกจ้างทำงานจริง กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีได้จัดทำหลักฐานการมาทำงานของลูกจ้างชั่วคราวรายวัน ประจำเดือนตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ เป็นเท็จ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยอมรับข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา ส่วนจำนวนเงินที่จ่ายในแต่ละเดือนนั้น ในการเบิกค่าจ้างประจำเดือนตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้หลักฐานการมาทำงานของลูกจ้าง ในแต่ละเดือน รวม ๓ เดือน ไปขอเบิกเงินค่าจ้างย้อนหลังในคราวเดียวกัน และผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในฐานะผู้ควบคุม และในฐานะผู้เบิกในหนังสือสำคัญที่มียอดรวมการเบิกค่าจ้างประจำเดือน และในแบบค่าจ้างจริงที่แสดงรายละเอียดค่าจ้างตามรายชื่อลูกจ้าง อัตราค่าจ้าง จำนวนเงินที่จ่ายจริง และจำนวนวันทำงานของลูกจ้างชั่วคราวแต่ละคน ส่วนการเบิกค่าจ้างประจำเดือนมกราคม ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาการยืมเงิน และเมื่อจ่ายค่าจ้างเสร็จแล้ว ผู้ฟ้องคดีนำไปสำคัญที่เป็นเอกสารหลักฐานไปส่งใช้เงินยืมในเดือนถัดไป ประกอบกับลูกจ้างส่วนใหญ่ให้ถ้อยคำว่าเป็นการลงนามมาทำงานของลูกจ้างชั่วคราวรายวันในแต่ละเดือนมีลายมือชื่อที่ไม่ใช่ลายมือชื่อตน ทำให้จำนวนลูกจ้างที่มาทำงานมากกว่าจำนวนวันทำงานจริงรวม ๑,๓๗๖.๕ วัน คิดเป็นเงิน ๒๒๒,๑๐๐ บาท คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดตามข้อ ๒๖ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ต้องรับโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน และการกระทำตามข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ต้องรับโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน รวมเป็น ๒๔ เดือน คิดเป็นค่าปรับทางปกครอง ๓๗๐,๐๘๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่จะถือเป็นความผิดตามข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ และข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น กฎหมายกำหนดองค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ฐานเป็นเจ้าของหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินและฐานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงิน ดังนี้ ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินหรือผู้มีหน้าที่เบิกเงินกระทำการตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นความผิดตามฐานความผิด ข้อ ๒๕ คือ จ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ หรือทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ และในฐานความผิดตามข้อ ๒๖ คือ ทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ และผู้กระทำ

^{๓๔} ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๒๕ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินนั้นโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ หรือทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๒๖ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงิน ทำหลักฐานการเบิกเงินเป็นเท็จ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๒๗ ถ้าการกระทำผิดตามข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ หรือข้อ ๒๖ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ได้กระทำการดังกล่าวโดยจงใจ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐตามข้อ ๒๗ เมื่อการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวันให้เป็นไปตามข้อ ๘ ทวิ ของระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖^{๓๙} ถึงขนาดเป็นกรณีที่ถือได้ว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินโดยจัดทำเอกสารขึ้นเองอันเป็นข้อความเท็จอันถือเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน ทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตามข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ รวมทั้งเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงิน ทำหลักฐานการเบิกเงินเป็นเท็จเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตามข้อ ๒๖ ประกอบข้อ ๒๗ ของระเบียบดังกล่าว อันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน จึงต้องรับโทษปรับทางปกครองตามข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ทุกข้อ ตามข้อ ๑๓ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน^{๔๐} ที่กำหนดให้กรณีที่มีการกระทำใดอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ผู้กระทำความผิดรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบข้อที่กำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทุกข้อ เมื่อการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่จงใจฝ่าฝืนต่อระเบียบที่เกี่ยวกับมาตรการเกี่ยวกับควบคุมการเงินของรัฐ โดยจัดทำหลักฐานการทำงานของลูกจ้างรายวันและหลักฐานการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวันเป็นเท็จ แม้การกระทำดังกล่าวมิได้เป็นการเบียดบังเงินของราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่นำไปใช้ก่อสร้างห้องสุขา ห้องอาบน้ำ อ่างเก็บน้ำ บ้านพักรับรอง ฯลฯ ก็ตาม แต่เมื่อพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมีการกระทำถึงขั้นปลอมแปลงเอกสารราชการอันเป็นเท็จ เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน ย่อมไม่ใช่วิธีปฏิบัติราชการที่สามารถยอมรับได้ ทั้งผู้ฟ้องคดีได้กระทำการปลอมแปลงเอกสารราชการหลายครั้ง เมื่อคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี ความสำคัญของมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐที่มีการฝ่าฝืน ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐ เจตนาของผู้ฟ้องคดีและพฤติการณ์แห่งกรณีแล้ว กรณีไม่มีเหตุที่จะนำมาพิจารณาในทางที่เป็นคุณโดยการลดโทษปรับทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒^{๔๑} และข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔^{๔๒} ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงโทษปรับทาง

^{๓๙} ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖

ข้อ ๘ ทวิ การเบิกและการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกและการจ่ายเงินเดือน เงินปี และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันโดยอนุโลม

^{๔๐} ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๑๓ วรรคสอง กรณีมีการกระทำใดอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ผู้กระทำความผิดรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบข้อที่กำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทุกข้อ

^{๔๑} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๙ วรรคสาม ในการกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นนั้น ให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ความสำคัญของมาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำผิดวินัยและหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

^{๔๒} ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

ปกครองผู้ฟ้องคดี ชั้นที่ ๔ เท่ากับเงินเดือน ๑ เดือน ซึ่งเป็นโทษสูงสุด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับทางปกครองโดยพิจารณาถึงระดับความรับผิดชอบโดยชอบแล้ว พิพากษากลับ เป็นให้ยกฟ้อง

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดหลายกรรมต่างกันว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวันให้เป็นไปตามข้อ ๘ ทวิ ของระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งถึงขนาดเป็นกรณีที่ถือได้ว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินโดยจัดทำเอกสารขึ้นเองอันเป็นข้อความเท็จ อันถือเป็นการผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน ทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตามข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่งของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ รวมทั้งเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เบิกเงิน ทำหลักฐานการเบิกเงินเป็นเท็จ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตามข้อ ๒๖ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่งของระเบียบเดียวกัน อันเป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน จึงต้องรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบข้อ ๒๕ และข้อ ๒๖ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ทุกข้อ ตามข้อ ๑๓ วรรคสองของระเบียบดังกล่าว กรณีไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำ

แม้ว่าการกระทำซึ่งฝ่าฝืนต่อระเบียบดังกล่าวอาจมิได้เป็นการเบียดบังเงินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นการนำเงินดังกล่าวไปใช้สร้างห้องสุขา ห้องอาบน้ำ ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำกลางแจ้งจัดหารุภัณฑ์สำหรับบ้านพักรับรอง และจัดจ้างพนักงานเฝ้าระวังหาข่าวป้องกันรักษาป่าเพื่อบริการนักท่องเที่ยวในสวนรุกขชาติจริงดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าสวนรุกขชาติ ความสำคัญของมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐที่มีการฝ่าฝืน ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐ เจตนาของผู้ฟ้องคดีและพฤติการณ์แห่งกรณีแล้ว กรณีไม่มีเหตุที่จะนำมาพิจารณาในทางที่เป็นคุณโดยการลดโทษปรับทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

ข้อ ๑๒ โทษปรับทางปกครองโดยการหักเงินเดือนหรือการเรียกให้ชำระเงินจะเป็นจำนวนเท่าใดเพียงใด หรืออย่างไรนั้น ให้คำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ความสำคัญของมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการฝ่าฝืน ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐ และเจตนาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดตลอดจนรายได้ ฐานะ ครอบครัวของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

๔. แนวทางปฏิบัติราชการ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับอาคารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๑ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาต ก่อสร้างอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๖/๒๕๖๔)

การที่จะถือได้ว่าได้มีการก่อสร้างอาคารอย่างน้อยจะต้องมีการเริ่มก่อสร้างฐานรากหรือมีการก่อสร้างอาคารไปบ้างแล้ว การสร้างรั้วชั่วคราวประมาณ ๑๐๐ เมตร ซึ่งรั้วเป็นเพียงการแสดงอาณาเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น ยังมีอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเริ่มก่อสร้างอาคาร และการถมดินในพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างเพียง ๔ ไร่ จากทั้งหมด ๒๐.๑๔ ไร่ ยังมีอาจถือได้ว่ามีการปรับพื้นที่ให้มีสภาพพร้อมที่จะก่อสร้างอาคารและไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการก่อสร้างอาคาร ส่วนการตอกเสาเข็มจำนวนประมาณ ๑๖ ต้น โดยที่จุดที่ตอกเสาเข็มไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ๔ ไร่ ที่มีการถมดินไว้และจุดที่ตอกเสาเข็มก็ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างอาคารหลัก กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าและยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จที่จะได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๖ และกฎกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณก่อสร้างฯ พ.ศ. ๒๕๕๗

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๒๑ และมาตรา ๓๙ ทวิ)

สรุปคดี : เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ผู้ร้องสอดได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๓๙ ทวิ^{๔๓} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ขนาด ๑ ชั้น ชั้นลอย ๑ ชั้น จำนวน ๑ หลัง และป้ายโฆษณาจำนวน ๓ ป้าย โดยจะเริ่มก่อสร้างในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เพื่อใช้เป็นห้างสรรพสินค้า อ. ซึ่งอยู่ติดกับป่าช้าจีน นายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้ออกใบรับแจ้งเพื่อก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ร้องสอด ต่อมา ผู้ร้องสอดได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘ ขอต่ออายุใบรับแจ้งเพื่อก่อสร้างอาคารดังกล่าว ซึ่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาต่ออายุใบรับแจ้งเพื่อก่อสร้างอาคารออกไปอีก ๑ ปี ต่อมา ผู้ร้องสอดได้ยื่นหนังสือไม่ลงวันที่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๘ ขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์จำนวน ๘ หลัง มีขนาดพื้นที่รวม ๕๗๖ ตารางเมตร ในพื้นที่บริเวณเดียวกันกับห้างสรรพสินค้า อ. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ ให้แก่ผู้ร้องสอด แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงการขออนุญาตในกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงรายงานว่าการห้างสรรพสินค้า อ. น่าจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างประมาณเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ หลังจากที่

^{๔๓} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการดังต่อไปนี้

๑.๓๑

๑.๓๑

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ มีผลใช้บังคับ ๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ และขยายเวลาบังคับใช้ต่อไปอีก ๒ ปี จนถึงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ จึงไม่น่าจะเข้าหลักเกณฑ์ในการได้รับการผ่อนผันตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่หลายตำบล^{๔๔} การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและผู้ใช้ประโยชน์ป่าช้าจีน รวม ๓๔ ราย จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๙ ร้องเรียนต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขอให้ระงับการก่อสร้างและเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอด แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ดำเนินการใด ๆ และเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกใบอนุญาตให้ใช้อาคารห้างสรรพสินค้า อ. ตามใบรับรองการก่อสร้างอาคารฯ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ ที่ก่อสร้างตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และออกใบอนุญาตให้ใช้อาคารพาณิชย์จำนวน ๘ หลัง ตามใบรับรองการก่อสร้างอาคารฯ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๙ ที่ก่อสร้างตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ และห้างสรรพสินค้า อ. ได้เปิดดำเนินกิจการแล้วเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๙ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญ ด้านการโยธาธิการและผังเมือง รายงานผลการตรวจสอบว่า ห้างสรรพสินค้า อ. มีพื้นที่ประกอบกิจการตามหลักการผังเมืองจำนวน ๒๐.๑๔ ไร่ เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเกินจำนวนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่กฎหมายกำหนด เมื่อการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า อ. เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเกินจำนวนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว การก่อสร้างอาคารพาณิชย์จำนวน ๘ หลัง จึงเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเกินจำนวนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกัน แต่การก่อสร้างอาคารพาณิชย์จำนวน ๘ ดังกล่าว เป็นอาคารเพื่อการพาณิชย์ เช่น ธนาคาร ร้านจำหน่ายของใช้เบ็ดเตล็ดร้านจำหน่ายโทรศัพท์มือถือ ฯลฯ ไม่เข้าข่ายเป็นอาคารที่ควบคุมตามกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ในขณะที่ผู้ร้องสอดขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้าง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต่ออายุใบอนุญาตให้ก่อสร้างออกไปอีก ๑ ปี นั้น กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่ ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับ การดำเนินการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดจึงอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าว คือ

^{๔๔} กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่ตำบลทุ่งไต้้ง ตำบลแม่ยม ตำบลร่องพอง ตำบลทุ่งกวาว ตำบลป่าเมต ตำบลเหมืองหม้อ ตำบลในเวียง ตำบลกาญจนา และตำบลนาจักร อำเภอเมืองแพร่ และตำบลเวียงทอง และตำบลร่องกาศ อำเภอสองแฉ่ง จังหวัดแพร่ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕ อาคารที่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการนั้นก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และยังคงก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงใช้ไม่แล้วเสร็จ ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ แต่จะขอเปลี่ยนแปลงการอนุญาตหรือการแจ้งให้เป็นการขัดต่อกฎกระทรวงนี้ไม่ได้

ไม่สามารถก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า อ. ที่มีพื้นที่เกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร อีกต่อไป เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ผู้ร้องสอดได้มีการเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารแล้ว แต่การก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นับตั้งแต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ออกใบรับแจ้งเพื่อก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ให้แก่ผู้ร้องสอด ผู้ร้องสอดได้มีการจัดทำรั้วชั่วคราวระยะทาง ๑๐๐ เมตร มีการถมดินประมาณ ๔ ไร่ และมีการตอกเสาเข็มประมาณ ๑๖ ต้น นอกพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างอาคารหลักและไม่อยู่ในพื้นที่ที่ถมดินไว้ประมาณ ๔ ไร่ ในระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๖ หลังจากนั้น ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ อีก ซึ่งการที่จะถือได้ว่าได้มีการก่อสร้างอาคารอย่างน้อยจะต้องมีการเริ่มก่อสร้างฐานรากหรือมีการก่อสร้างอาคารไปบ้างแล้ว แต่ในส่วนของผู้ร้องสอด มีการสร้างรั้วชั่วคราวประมาณ ๑๐๐ เมตร ซึ่งในการสร้างรั้วเป็นเพียงการแสดงอาณาเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น ยังมีอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเริ่มก่อสร้างอาคาร ส่วนการถมดินที่ได้มีการถมดินในพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างเพียง ๔ ไร่ จากทั้งหมด ๒๐.๑๔ ไร่ จึงยังมีอาจถือได้ว่าเป็นการปรับพื้นที่ให้เหมาะสมพร้อมที่จะก่อสร้างอาคาร และไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการก่อสร้างอาคาร ส่วนการตอกเสาเข็มจำนวนประมาณ ๑๖ ต้น โดยที่จุดที่ตอกเสาเข็มไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ๔ ไร่ ที่มีการถมดินไว้และจุดที่ตอกเสาเข็มก็ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างอาคารหลัก กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า อ. เช่นเดียวกัน ประกอบกับการก่อสร้างรั้วชั่วคราว การถมดินและการตอกเสาเข็มดังกล่าว ได้มีการดำเนินการเมื่อเดือนกรกฎาคม และสิงหาคม ๒๕๔๖ ก่อนที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วน ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งข้อ ๒ (ข)^{๔๕} ของประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดให้ภายในบริเวณที่ ๒ (พื้นที่ที่จะก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า อ. ของผู้ร้องสอด) ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง เว้นแต่อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกัน เพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตร แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้... และข้อ ๕^{๔๖} ของประกาศ

^{๔๕} ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วน ในท้องที่ตำบลทุ่งไธ้ง ตำบลแม่ยม ตำบลร่องพอง ตำบลทุ่งกวาว ตำบลป่าเมต ตำบลเหมืองหม้อ ตำบลโนนเวียงตำบลกาญจนา ตำบลนาจักร อำเภอเมืองแพร่ และตำบลเวียงทอง ตำบลร่องกาศ อำเภอสูงเม่น จังหวัดแพร่ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๖

ข้อ ๒ ให้กำหนดพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลทุ่งไธ้ง ตำบลแม่ยม ตำบลร่องพอง ตำบลทุ่งกวาว ตำบลป่าเมต ตำบลเหมืองหม้อ ตำบลโนนเวียง ตำบลกาญจนา ตำบลจักร อำเภอเมืองแพร่ และตำบลเวียงทอง ตำบลร่องกาศ อำเภอสูงเม่น จังหวัดแพร่ ภายในบริเวณแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้เป็นบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารชนิดและบางประเภท ดังต่อไปนี้...

(ข) ภายในบริเวณที่ ๒ ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง เว้นแต่อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตร แต่ไม่เกิน ๑๐๐๐ ตารางเมตร แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

^{๔๖} ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วน ในท้องที่ตำบลทุ่งไธ้ง ตำบลแม่ยม ตำบลร่องพอง ตำบลทุ่งกวาว ตำบลป่าเมต ตำบลเหมืองหม้อ

กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ กำหนดให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้มีให้ใช้บังคับแก่อาคารที่ได้รับอนุญาตหรือใบรับแจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการนั้น ก่อนวันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้ใช้บังคับและยังก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ไม่แล้วเสร็จ แต่จะขอเปลี่ยนแปลงการอนุญาตหรือการแจ้งให้เป็นการขัดต่อประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้ไม่ได้ ซึ่งข้อกำหนดของประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกทั้ง สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาทและสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทได้ จัดทำขึ้นภายหลังจากที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมีผลใช้บังคับกรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ร้องสอดได้มีการล้อมรั้ว ถมดิน และตอกเสาเข็มดังกล่าว มีเจตนาที่จะรักษาสิทธิในการก่อสร้างอาคารตามข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๖ และกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า อ. และยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จที่จะได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๖ และกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่จะสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ใช้บังคับในขณะที่นายกองคการบริหารส่วนตำบลต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ผู้ร้องสอดแต่อย่างใด ดังนั้น การที่นายกองคการบริหารส่วนตำบลได้ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ผู้ร้องสอดออกไปอีก ๑ ปี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้การดำเนินการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า อ. ของผู้ร้องสอดจนแล้วเสร็จเป็นการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นเหตุให้ใบรับรองการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคารหรือเคลื่อนย้ายอาคาร ที่นายกองคการบริหารส่วนตำบลออกให้แก่ผู้ร้องสอดเพื่อใช้เป็นอาคารห้างสรรพสินค้า อ. ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ซึ่งนายกองคการบริหารส่วนตำบล จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กับการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า อ. แล้วแต่กรณี ต่อไป พินิจพิจารณาแก่ เป็นให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอน ที่อนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า อ. โดยให้มีผลนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตเป็นต้นไป ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ตำบลในเวียง ตำบลกาญจนา ตำบลนาจักร อำเภอเมืองแพร่ และตำบลเวียงทอง ตำบลร่องกาศ อำเภอสูงเม่น จังหวัดแพร่ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๖

ข้อ ๕ ประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้มีให้ใช้บังคับแก่อาคารที่ได้รับอนุญาตหรือใบรับแจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการนั้น ก่อนวันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้ใช้บังคับและยังก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ไม่แล้วเสร็จ แต่จะขอเปลี่ยนแปลงการอนุญาตหรือการแจ้งให้เป็นการขัดต่อประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้ไม่ได้

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร สำหรับอาคารที่ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จที่จะได้รับการผ่อนผันไม่อยู่ในบังคับของข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๖ และกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ว่า อย่างน้อยจะต้องมีการเริ่มก่อสร้างฐานรากหรือมีการก่อสร้างอาคารไปบ้างแล้ว โดยวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามคดีนี้ว่า ยังไม่ถือว่าเข้าข่ายกรณีดังกล่าวด้วยเหตุผลว่าการสร้างรั้วชั่วคราวประมาณ ๑๐๐ เมตร รั้วเป็นเพียงการแสดงอาณาเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น ยังมีอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเริ่มก่อสร้างอาคารกรณีดินในพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างเพียง ๔ ไร่ จากทั้งหมด ๒๐.๑๔ ไร่ ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงพื้นที่ให้มีสภาพพร้อมที่จะก่อสร้างอาคาร และไม่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการก่อสร้างอาคาร และการตอกเสาเข็มจำนวนประมาณ ๑๖ ต้น โดยที่จุดที่ตอกเสาเข็มไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ๔ ไร่ ที่มีการถมดินไว้และจุดที่ตอกเสาเข็มก็ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างอาคารหลัก การดำเนินดังกล่าวจึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารที่จะได้รับการผ่อนผันซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสามารถนำแนวทางการวินิจฉัยของคดีนี้ไปเป็นแนวทางในการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในกรณีที่มีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันกับคดีนี้ได้

๔.๒ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าของอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๕/๒๕๖๔)

การขายที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารที่เจ้าของเดิมได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รื้อถอนอาคาร มิได้มีผลทำให้คำสั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวเสียไปแต่อย่างใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการมีคำสั่งให้ผู้ซื้อที่ดินระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในสวนใด ๆ ของอาคาร และให้ดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร เพื่อดำเนินการมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารในส่วนที่ตัดแปลง และใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการดำเนินการจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวอีกแต่อย่างใด

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๒๑ มาตรา ๓๙ ทวิ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓)

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ซื้อบ้านที่ปลูกสร้างบนที่ดินมีโฉนดซึ่งที่ดินดังกล่าวมีที่วางอยู่ติดแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการตอกเสาเข็มและตั้งเหล็กแกนเสาบริเวณพื้นที่ว่างของที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขต ต่อมา จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระงับการตัดแปลงอาคารโดยการตอกเสาเข็มฐานรากและตั้งเหล็กแกนเสา และให้ดำเนินการแก้ไขตัดแปลงอาคารโดยมิได้รับ

อนุญาตและยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายใน ๓๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงหยุดการดำเนินการดังกล่าว แต่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขและยื่นขออนุญาตแต่อย่างใด จนเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตซ่อมแซมอาคาร ประกอบด้วยบันได กระเบื้องมุงหลังคา ห้องน้ำ ฯลฯ ผู้อำนวยการเขตพิจารณาแล้วอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซ่อมแซมอาคารตามรายการดังกล่าว แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ทำการก่อสร้างอาคารต่อจากที่ได้ลงเสาเข็มและตั้งเหล็กแกนเสาไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขตอีกครั้ง ผู้อำนวยการเขตจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระวังการตัดแปลงอาคาร ค.ส.ล.ชั้นเดียวหลังคามุงกระเบื้องเชื่อมกับอาคารแถว ๒ ชั้นเดิมด้านหน้าอาคาร ขนาดประมาณ ๕ x ๗ เมตร สูงประมาณ ๓ เมตร และต่อมาได้มีคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขอาคาร พร้อมกับให้ยื่นขอรับใบอนุญาตภายในกำหนด ๓๐ วัน แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการตามคำสั่ง ผู้อำนวยการเขตจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รื้อถอนอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียวหลังคามุงกระเบื้อง ขนาดประมาณ ๕ x ๗ เมตร สูงประมาณ ๓ เมตร ที่เชื่อมต่อกับอาคารตึกแถว ๒ ชั้นเดิมที่ด้านหน้าอาคารและอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียวหลังคามุงกระเบื้องขนาดประมาณ ๐.๘๐ x ๒๑ เมตร สูงประมาณ ๓ เมตร ที่ด้านข้างของอาคารด้านทิศเหนือภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการรื้อถอน ผู้อำนวยการเขตจึงได้ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาล และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้ร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แล้ว และได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินการประเมินการรื้อถอนอาคาร ขออนุมัติงบประมาณและหาผู้รับจ้างทำการรื้อถอนอาคาร แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ขายที่ดินตามโฉนดให้กับ นาย ม. พี่ชายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้อำนวยการเขตจึงได้มีคำสั่งให้นาย ม. ระวังการตัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และให้แก้ไขและขออนุญาตตัดแปลงอาคาร ภายในกำหนด ๓๐ วัน นาย ม. ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของนาย ม. ผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้นาย ม. รื้อถอนอาคาร ค.ส.ล. ส่วนที่ตัดแปลง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ได้มีการกระทำผิดไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตอกเสาเข็มฐานรากและตั้งเหล็กแกนเสาลงในที่ดินตามโฉนด ซึ่งเป็นที่ดินที่อยู่ติดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยในการดำเนินการดังกล่าว มีวัตถุประสงค์จะทำการก่อสร้างอาคารในบริเวณนี้ แต่การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ขออนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๑) และมาตรา ๔๑^{๕๗} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

^{๕๗} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

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

พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระวังการดำเนินการ และให้ยื่นขออนุญาตและดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในคดีนี้ผู้อำนวยการเขต ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระวังการตอกเสาเข็มฐานรากและตั้งเหล็กแกนเสาดังกล่าว รวมทั้งให้ดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตหรือดำเนินการแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ภายในกำหนด ๓๑ วัน กรณีจึงถือได้ว่า ผู้อำนวยการเขตได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับทราบคำสั่งทั้งสองฉบับแล้ว ได้ระวังการดำเนินการและไม่ดำเนินการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารในบริเวณดังกล่าวอีก จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร จึงไม่มีเหตุที่จะต้องขอรับใบอนุญาตตามคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้ง การตอกเสาเข็มฐานรากและตั้งเหล็กแกนเสาดังกล่าว ยังมีอาจถือได้ว่าเป็นอาคารตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่ได้อยู่ในบริเวณที่จะต้องรื้อถอน ๓ ผู้อำนวยการเขตจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการรื้อถอนเสาเข็มฐานรากและเหล็กแกนเสาดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตจึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในกรณีนี้แต่อย่างใด ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตซ่อมแซมอาคารต่อผู้อำนวยการเขต ซึ่งพิจารณาแล้วอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซ่อมแซมบันได กระเบื้องผนังหลังคา พื้นห้องน้ำ ห้องครัว แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีการก่อสร้างตัดแปลงอาคารบริเวณที่ได้ตอกเสาเข็มฐานรากและตั้งเหล็กแกนเสาไว้เมื่อปีพ.ศ. ๒๕๔๑อีกครั้ง ผู้อำนวยการเขตจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระวังการตัดแปลงอาคาร และ ให้ดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร ภายในกำหนด ๓๐ วัน แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการแก้ไขและขอรับใบอนุญาตตามคำสั่ง ผู้อำนวยการเขตจึงได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รื้อถอนอาคาร ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งดังกล่าว ผู้อำนวยการเขตจึงได้ไปร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในกรณีฝ่าฝืนคำสั่งต่อพนักงานสอบสวน หลังจากนั้น ผู้อำนวยการเขตจึงได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการรื้อถอนให้เสร็จภายใน ๓๐ วันซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนอาคารแต่อย่างใด คำสั่งให้รื้อถอนอาคารจึงเป็นที่สุดและมีสภาพบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ตัดแปลงทั้งสามแห่งภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๓^{๔๘} วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุม

^{๔๘} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารทั้งสามแห่งได้เอง แม้ต่อมาภายหลังจะมีการเปลี่ยนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารก็ตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ขายที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารที่ทำการก่อสร้างตัดแปลงอาคารให้กับนาย ม. พี่ชายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้มีผลทำให้คำสั่งของผู้อำนวยการเขตตามคำสั่ง ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รื้อถอนอาคารที่ตัดแปลงโดยมิได้รับอนุญาตทั้งสามแห่งเสียไปแต่อย่างใด ผู้อำนวยการเขตจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการมีคำสั่งให้นาย ม. ระงับการตัดแปลงอาคารทั้งสามแห่ง ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารทั้งสามแห่ง ให้ดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร เพื่อดำเนินการมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารในส่วนที่ตัดแปลง และใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการดำเนินการจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวอีกแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการเขต ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ยังมีได้มีการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำสั่ง ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๙ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตปฏิบัติหน้าที่ตามที่มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนด ด้วยการดำเนินการรื้อถอนอาคารภายใต้หลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนด ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตเริ่มปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นั้น พิพากษาแก้ เป็นให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนด โดยให้ดำเนินการรื้อถอนอาคาร เฉพาะส่วนที่ตัดแปลงอาคารพิพาทให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้ หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติราชการว่า มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้เอง ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะให้มีการรื้อถอนอาคารที่ได้กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายในทันทีภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนถูกต้องแล้ว แม้ต่อมาภายหลังจะได้มีการเปลี่ยนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารก็ตาม ดังนั้น แม้ต่อมาภายหลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตแล้วเจ้าของอาคารได้ขายที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น กรณีก็หาเป็นเหตุให้คำสั่งให้เจ้าของอาคารเดิมรื้อถอนอาคารดังกล่าวเสียไปแต่อย่างใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๔๒ ใหม่ แต่อย่างใด

๔.๓ แนวทางปฏิบัติราชการกรณีมีผู้ร้องเรียนให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗/๒๕๖๔)

เมื่อมีผู้ร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการออกคำสั่งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ว่าอาคารของผู้ร้องเรียนและผู้กระทำความผิดจะก่อสร้างโดยไม่ได้ยื่นขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ พื้นที่พิพาทเป็นพื้นที่ก่อสร้างที่ไม่มีเอกสารสิทธิ และไม่สามารถระบุได้ว่าการก่อสร้างอาคารอยู่บนพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าหรือไม่ การที่นายกเทศมนตรีไม่ได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๒ และ มาตรา ๔๓)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ข้อ ๕๐)

สรุปคดี : เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๘ ผู้ร้องสอดและนาง ก. ได้ยื่นคำร้องขอให้ นายกเทศมนตรีเมืองตรวจสอบอาคารของผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งอยู่ติดกับอาคารของผู้ร้องสอด เนื่องจากมี เศษวัสดุจากอาคารของผู้ฟ้องคดีตกลงในใส่อาคารของผู้ร้องสอด นายกเทศมนตรีเมืองได้ส่งเจ้าหน้าที่ ออกไปตรวจสอบอาคารดังกล่าว พบว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีมีสภาพผุกร่อนชำรุด ทำให้มีเศษวัสดุ ตกหล่นในใส่อาคารของผู้ร้องสอดจริง นายกเทศมนตรีเมืองจึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการแก้ไข กรณีดังกล่าวโดยด่วน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้นายกเทศมนตรีเมืองดำเนินการตรวจสอบอาคารของผู้ ร้องสอด นายกเทศมนตรีเมืองได้ตรวจสอบพบว่า อาคารบริเวณพื้นที่พิพาทได้มีการก่อสร้างโดยไม่ได้ รับอนุญาตจากนายกเทศมนตรีเมืองไม่มีเอกสารหลักฐานที่ดินและไม่มีการเว้นระยะห่างระหว่างอาคาร เช่นเดียวกับอาคารของผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอด ต่อมา นายกเทศมนตรีเมืองได้ขอความร่วมมือจาก สำนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อตรวจสอบหลักฐานที่ดินของผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอด โดยสำนักงานที่ดิน จังหวัด ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ แจ้งว่า ในระวาง UTM ไม่มีการลงที่หมายแปลงที่ดิน จึงไม่สามารถตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดินได้ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีเมืองได้ขอความร่วมมือจาก สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคเพื่อตรวจสอบการขออนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ปลูกสร้าง อาคารบริเวณดังกล่าวว่าอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคหรือไม่ โดยสำนักงานเจ้าท่า ภูมิภาค ได้แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดไม่ได้ยื่นขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ พื้นที่ที่ก่อสร้าง อาคารไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และไม่สามารถระบุได้ว่าการก่อสร้างอาคารทั้งสองหลังตั้งอยู่ บนพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ นายกเทศมนตรีเมืองดำเนินการให้ผู้ร้องสอดแก้ไขอาคารให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองขอให้ดำเนินการตรวจสอบอาคารของผู้ร้องสอด ซึ่งอยู่ติดกับอาคารของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารโดยไม่เว้นระยะห่างระหว่างอาคาร ไม่เสนอแบบแปลน ก่อสร้าง และไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร แต่นายกเทศมนตรีเมืองก็ไม่ได้ดำเนินการตามที่ ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน เมื่อปรากฏว่านายกเทศมนตรีเมืองได้มีหนังสือขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดิน จังหวัด เพื่อตรวจสอบหลักฐานที่ดินของผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอด และขอความร่วมมือจากสำนักงาน เจ้าท่าภูมิภาคเพื่อตรวจสอบการขออนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำและการปลูกสร้างอาคารบริเวณ ดังกล่าวว่าอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคหรือไม่ โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดได้ชี้แจง ว่า ในระวาง UTM ไม่มีการลงที่หมายแปลงที่ดิน จึงไม่สามารถตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดินได้ ส่วนสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคได้ชี้แจงว่า ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดไม่ได้ยื่นขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำ ลำน้ำ พื้นที่พิพาทเป็นพื้นที่ก่อสร้างที่ไม่มีเอกสารสิทธิ และไม่สามารถระบุได้ว่าการก่อสร้าง อาคารทั้งสองหลังตั้งอยู่บนพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าหรือไม่ ประกอบกับนายกเทศมนตรี เมืองได้สอบถามเจ้าของอาคารที่ปลูกสร้างริมคลองบริเวณพื้นที่พิพาทแล้วปรากฏว่า ประชาชน ส่วนใหญ่ใช้คลองเป็นทางสัญจรทางน้ำ มีการจับจองที่ดินริมคลองก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบอาชีพ ค้าขาย ประกอบกับนายกเทศมนตรีเมืองได้เชิญเจ้าของอาคารริมคลองเข้าร่วมประชุมจำนวน ๒๒ คน ปรากฏว่า เจ้าของอาคารเหล่านี้ไม่มีหลักฐานที่ดิน และก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก นายกเทศมนตรีเมือง อีกทั้งไม่มีการเว้นระยะห่างระหว่างอาคาร ซึ่งรวมทั้งอาคารของผู้ฟ้องคดีและ

ผู้ร้องสอดด้วย จึงรับฟังได้ว่าอาคารของผู้ร้องสอดก่อสร้างชิดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้เว้นระยะห่างระหว่างอาคารตามข้อ ๕๐ วรรคสอง^{๔๙} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดจึงขัดกับข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวงดังกล่าว เมื่อไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีเมืองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้นายกเทศมนตรีเมืองปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๒^{๕๐} และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามลำดับ กรณีการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดฝ่าฝืนข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งนี้ ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด นั้นชอบแล้ว พิพากษายืน

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารว่า เมื่อมีผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย กรณีมีผู้ก่อสร้างอาคารชิดแนวเขตที่ดินของผู้ร้องเรียนโดยไม่เว้นระยะห่างระหว่างอาคารตามข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบ และดำเนินการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ว่าความจะปรากฏว่าผู้ร้องเรียนและผู้ที่ถูกร้องเรียนจะไม่ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารและไม่มีหลักฐานที่ดินก็ตาม

^{๔๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๕๐ ผนังของอาคารที่มีหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศหรือช่องแสง หรือระเบียงของอาคาร ต้องมีระยะห่าง จากแนวเขตที่ดิน ดังนี้

(๑) อาคารที่มีความสูงไม่เกิน ๙ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๒ เมตร

(๒) อาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓

เมตร

ผนังของอาคารที่อยู่ห่างเขตที่ดินน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เว้นแต่จะก่อสร้างชิดเขตที่ดินและอาคารดังกล่าวจะก่อสร้างได้สูงไม่เกิน ๑๕ เมตร ผนังของอาคารที่อยู่ชิดเขตที่ดิน หรือห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ และคาดฟ้าของอาคารด้านนั้นให้ทำผนังทึบสูงจากคาดฟ้าไม่น้อยกว่า ๑.๘๐ เมตร ในกรณีก่อสร้างชิดเขตที่ดินต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านนั้นด้วย

^{๕๐} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

๕. แนวทางปฏิบัติราชการ เรื่อง จัดให้มีและบำรุงรักษาทางสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๕/๒๕๖๔)

เทศบาลมีหน้าที่ทำการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่อยู่ในเขตเทศบาล ซึ่งทางดังกล่าวหมายความรวมถึงทางที่มีผู้ยกให้เป็นสาธารณประโยชน์ด้วย การที่นายกเทศมนตรีไม่ดำเนินการซ่อมแซมทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลให้มั่นคงแข็งแรงปลอดภัย จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และนายกเทศมนตรีไม่อาจยกเอาปัญหาเรื่องงบประมาณ ปฏิเสธหน้าที่ดังกล่าวได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๒๑ มาตรา ๓๙ ทวิ

มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๔ (๒))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีบ้านพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรตั้งอยู่ติดกับคลอง ก่อสร้างโดยบริษัท ฟ. จำกัด ที่ต่อมา บริษัท ฟ. จำกัด ได้ทำบันทึกแสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินถนน เพื่อให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ร่วมกัน โดยมีนายกเทศมนตรีนครลงลายมือชื่อเป็นผู้รับมอบ ต่อมา ปรากฏว่าเทศบาลนครได้ขุดลอกคลองซึ่งติดกับถนนซอยดังกล่าว ทำให้ถนนเกิดทรุดและพังลง โดยประชาชนได้ร้องขอให้เทศบาลดำเนินการซ่อมแซมบำรุงรักษามาโดยตลอด และปรากฏว่าถนนได้ทรุดพังลงเพิ่มขึ้นอีกยาวประมาณ ๙๐ เมตร ลึกประมาณ ๑ ถึง ๒ เมตรในลักษณะซิดทางระบายน้ำ ห่างอาคารพักอาศัย ๑ เมตรจนไม่สามารถใช้สัญจรไปมาได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่านายกเทศมนตรีละเลยต่อหน้าที่ไม่ซ่อมแซมบำรุงรักษาถนนสาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามมาตรฐานการก่อสร้างทางในเขตเทศบาล จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีการซ่อมแซมและบำรุงรักษาถนนสาธารณประโยชน์ในหมู่บ้านให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรงและถาวร ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อบริษัท ฟ. จำกัด ได้ทำบันทึกแสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินถนนซอยพิพาทเป็นถนนสาธารณประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๕๑} ตั้งแต่วันที่แสดงเจตนาดังกล่าว ซึ่งเป็นไปโดยผลของกฎหมาย และทำให้ที่ดินถนนดังกล่าวหลุดพ้นจากภาระจำยอมในสาธารณูปโภคที่ดินจัดสรรในวันที่แสดงเจตนาดังกล่าวด้วยเช่นกัน กรณีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องบำรุงรักษาถนนดังกล่าวต่อไปตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕^{๕๒}

^{๕๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

^{๕๒} ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

ข้อ ๓๐ วรรคสอง กำหนดว่า หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทธรณ์ที่ดินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินที่จะจัดสรรอยู่ในเขต

ประกอบมาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖^{๕๓} ส่วนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน เป็นเพียงกระบวนการภายในของหน่วยงานทางปกครองที่จะต้องดำเนินการต่อไปเท่านั้น ไม่มีผลทำให้ถนนดังกล่าวซึ่งตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วโดยผลของกฎหมายต้องเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนนซอย อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีหน้าที่ต้องซ่อมแซมถนนที่ชำรุดจนไม่อาจสัญจรไปมาได้ให้อยู่ในสภาพที่สามารถสัญจรได้อย่างปลอดภัย เมื่อการที่ภายหลังจากนายกเทศมนตรีได้รับเรื่องร้องเรียนก็ได้ขอความร่วมมือเอกชนทำการซ่อมแซมถนนเพียงตอกเสาเข็มไม้และนำแผ่นโลหะมาทับตามแนวเสาเข็มเพื่อป้องกันดินทรุด แล้วนำดินมาถมพร้อมกับลงหินคลุก เป็นเพียงวิธีการซ่อมแซมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้สัญจรไปมาได้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ดำเนินการซ่อมแซมถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบให้มั่นคงแข็งแรงปลอดภัย จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ในการนี้ แม้วานายกเทศมนตรีจะมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินการซ่อมแซมถนนตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่อาจยกเหตุเรื่องงบประมาณมาเพื่อปฏิเสธหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติก็ตาม แต่การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอย่างจำกัด ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความคุ้มค่าที่ต้องจัดสรรงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญและเร่งด่วนกว่า ทำให้นายกเทศมนตรีอาจยังไม่สามารถดำเนินการซ่อมแซมบำรุงรักษาถนนให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามมาตรฐานของทางในเขตเทศบาลได้ทันที เนื่องจากงบประมาณที่เหลืออยู่อาจไม่เพียงพอและยังไม่อาจตกลงกำหนดเวลาที่ชัดเจนในเรื่องงบประมาณได้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงรายรับรายจ่ายว่าหากงบประมาณของเทศบาลมีเงินคงเหลือในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๒๓,๐๗๓,๖๘๕.๙๗ บาท ตามสรุปรายงานการรับ-จ่ายตามรายงานงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ นายกเทศมนตรีย่อมสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการซ่อมแซมถนนอันเป็นมูลทางพิพาทให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรงปลอดภัยในการสัญจรได้ดีกว่าที่ซ่อมแซมไปแล้ว พิจารณาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมถนนพิพาทในส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบให้อยู่ในสภาพมั่นคงแข็งแรงปลอดภัยในการสัญจรตามงบประมาณที่มีอยู่ให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

^{๕๓} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐

มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลในการทำให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ว่าทางที่มีผู้ทุศีลหรือยกให้เพื่อใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ให้ประชาชนใช้สัญจรไปมา การยกให้ดังกล่าวเพียงแต่แสดงเจตนาต่อผู้รับการให้ก็มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย โดยไม่ต้องมีการจดทะเบียนแปลงทางทะเบียนทางดังกล่าวก็ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) โดยชอบด้วยกฎหมาย ทางสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลให้สามารถใช้สัญจรไปมาได้อย่างปลอดภัย

ที่ดินแปลงที่เป็นถนนซอยที่หลุดพ้นจากภาระจำยอมในการเป็นสาธารณูปโภคของที่ดินจัดสรรยอมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องบำรุงรักษาถนนซอยดังกล่าวต่อไป ตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบกับ มาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ การที่ต่อมาถนนดังกล่าวซึ่งสภาพเดิมเป็นถนนคอนกรีตได้เกิดการชำรุดจนไม่อาจสัญจรไปมาได้ เทศบาลจึงมีหน้าที่ต้องซ่อมแซมถนนดังกล่าวให้มีความมั่นคงแข็งแรงดังเดิมเพื่อให้สามารถใช้สัญจรได้อย่างปลอดภัย โดยไม่อาจยกเหตุในเรื่องงบประมาณมาเพื่อปฏิเสธหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ แต่ด้วยเหตุผลในเรื่องข้อจำกัดของงบประมาณที่มีจำกัด และยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และคำนึงถึง เหตุผล ความจำเป็น และความคุ้มค่าที่ต้องจัดสรรงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญและเร่งด่วนกว่า การซ่อมแซมและบำรุงรักษาถนนซอยดังกล่าวให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามมาตรฐานของทางในเขตเทศบาลจึงยังอาจไม่สามารถดำเนินการได้ทันที แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ว่าเทศบาลจะได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนชั่วคราวไปบ้างแล้ว แต่ถนนที่ได้ทำการซ่อมแซมชั่วคราวดังกล่าวยังคงมีรอยแยกหรือรอยยุบของถนนและยังมีลักษณะที่ไม่มีความปลอดภัยในการสัญจร ทั้งที่งบประมาณมีเพียงพอที่จะดำเนินการซ่อมแซมถนนซอยดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรงปลอดภัยในการสัญจรได้ดีกว่าที่ได้ดำเนินการซ่อมแซมไปแล้ว กรณีจึงต้องฟังว่า เทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๖. แนวทางการปฏิบัติราชการ เรื่อง การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๑ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๖๔/๒๕๖๔)

กรณีมีการปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปาล์มสิ่งใดๆ ลงในที่ดินแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน นายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีหน้าที่ต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบและมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำรื้อถอนออกไปให้พ้นจากทางสาธารณะ หากไม่ทำการรื้อถอนนายอำเภอมีอำนาจจัดการรื้อถอนได้เอง ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ แต่กลับไม่ปรากฏว่านายอำเภอปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่านายอำเภอละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๔ (๒))

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่งและวรรคสาม)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ข้อ ๕ และข้อ ๖)

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ (ข้อ ๑ และข้อ ๔)

สรุปคดี : คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ ในเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีโดยให้เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้มีการดำเนินการ ดังนี้ ๑. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ สั่งแก้ไข น.ส. ๓ ก. ที่ออกทับทางสาธารณะที่พิพาทให้ถูกต้อง โดยให้กันส่วนที่เป็นทางสาธารณะที่พิพาทออกจากที่ดิน น.ส. ๓ ก. ทั้งสามฉบับดังกล่าวโดยไม่ชักช้า ๒. ให้นายอำเภอดำเนินการให้ผู้บุกรุกและปิดทางสาธารณะที่พิพาทรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางสาธารณะให้มีสภาพที่ประชาชนสามารถใช้สัญจรไปมาได้ โดยสะดวกและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณะที่พิพาท ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว โดยกรณีตามคำวินิจฉัยข้อ ๑ สำนักงานที่ดินจังหวัดได้ดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขกันเขตส่วนที่ออกทับทางสาธารณะ ใน น.ส. ๓ ก. จำนวน ๒ ฉบับไปแล้ว ส่วนที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. อีก ๑ ฉบับเจ้าของที่ดินยินยอมแบ่งส่วนที่ทับทางสาธารณะ โดยได้ทำการรังวัดและจดทะเบียนแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ และได้มีการลงที่หมายในระวางรูปถ่ายทางอากาศและระวาง U.T.M.

แล้ว กรณีจึงเสมือนเป็นการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แล้วส่วนคำวินิจฉัยข้อ ๒ นายอำเภอ ยังมีได้ดำเนินการใด ๆ จนเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้นายอำเภอ ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี นายอำเภอจึงได้เริ่มดำเนินการ โดยให้ปลัดอำเภอสำรวจ ทางสาธารณะและขอความร่วมมือให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รูกล้ำออกจากทางสาธารณะที่พิพาท แต่ไม่มีผู้ใดยินยอมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากทางสาธารณะที่พิพาทดังกล่าว นายอำเภอจึงได้ มีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนอีกครั้งหนึ่ง แต่ไม่มีผู้ใดปฏิบัติตาม นายอำเภอจึงร้องทุกข์ดำเนินคดีกับบุคคล ผู้บุกรุกและปิดทางสาธารณะดังกล่าวต่อพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนมีคำสั่งฟ้องนาย ก. และ นางสาว บ. ผู้ครอบครองที่ดิน ข้อหาร่วมกันบุกรุกที่สาธารณะแต่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง หลังจากนั้น นายกเทศมนตรีได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอเพื่อไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งนาง จ. ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวขณะนั้นยินยอมให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รูกล้ำออกจากทางสาธารณะ แต่จนถึงปัจจุบันก็ไม่มีมีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา ให้นายอำเภอปฏิบัติตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และปรับปรุงทางสาธารณะที่พิพาท ให้มีสภาพที่ประชาชนสามารถใช้สัญจรไปมาได้โดยสะดวกและจัดให้มีการ ขึ้นทะเบียน ที่สาธารณประโยชน์สำหรับทางสาธารณะที่พิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้จะรับฟังได้ว่า ตั้งแต่ นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งการให้นายอำเภอดำเนินการให้ผู้บุกรุกและปิดทางสาธารณะที่พิพาท รื้อถอน สิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่สาธารณะโดยเร็วและปรับปรุงทางสาธารณะให้มีสภาพที่ประชาชนสามารถใช้ สัญจรไปมาได้โดยสะดวกและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ โดยตั้งแต่คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อนายอำเภอ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นระยะเวลาเกือบ ๑๒ ปี นายอำเภอยังมีได้ดำเนินการตามคำสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาท โดยระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษผู้บุกรุกทางสาธารณะตาม มาตรา ๑๒๒ แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗^{๕๔} ประกอบข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น

^{๕๔} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็น สาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรค หนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทย จะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

คำใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓^{๕๕} แต่ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ ก็เริ่มมีการดำเนินการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่บุกรุกปิดทางสาธารณะพิพาทบางส่วน คงมีเพียงสิ่งปลูกสร้างที่ผู้ครอบครองที่ดินยังมีได้รื้อถอน นายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งนาย ก. และ นางสาว ป. ผู้ครอบครองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างรुकี้ดังกล่าว แต่ไม่มีการดำเนินการใด ๆ นายอำเภอจึงได้มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีตำบลแจ้งความดำเนินคดีอาญากับนาย ก. และ นางสาว ป. ในข้อหาบุกรุกที่สาธารณะอันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๕๖} และข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาจึงถึงที่สุด ต่อมา ภายหลังจากนาง จ. เป็นผู้ครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่รูกี้ทางสาธารณะที่พิพาท นายอำเภอจึงมอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีตำบลยื่นคำร้องขอไต่ถามและประนอมข้อพิพาทกับนาง จ. ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

^{๕๕} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๖ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

^{๕๖} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่งคณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

มาตรา ๑๐๘ ทวิ บัญญัติว่า นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าว ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งปรากฏว่า นาง จ. ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ แต่กลับไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว ซึ่งนายกเทศมนตรีตำบลในฐานะคู่พิพาทฝ่ายผู้ร้องก็มีได้ดำเนินการตามข้อ ๒๕ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓^{๕๗} โดยยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการภายในกำหนด ๓ ปี นับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นคำขอต่อศาลให้ออกคำสั่งบังคับให้นาง จ. ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ายังมีสิ่งปลูกสร้างบางส่วนรุกล้ำทางสาธารณะพิพาท นายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๑ ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒^{๕๘} ที่จะต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบและมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างให้รื้อถอนออกไปให้พ้นจากทางสาธารณะพิพาท หากครบกำหนดเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งยังไม่มีกรรื้อถอน นายอำเภอ มีอำนาจจัดการรื้อถอนได้เอง แต่กลับไม่ปรากฏว่านายอำเภอได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามข้อ ๑ ประกอบข้อ ๔ ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว^{๕๙} กรณีจึงถือได้ว่านายอำเภอ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้นายอำเภอ

^{๕๗} กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๒๕ กำหนดว่า ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบ ในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้

^{๕๘} ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒

ข้อ ๑ กำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าได้มีการปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลงในที่ดินในแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือรุกล้ำเข้าไปในที่ตั้งกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดซึ่งสถานที่นั้นตั้งอยู่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปตรวจสอบสถานที่นั้น ๆ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจแล้ว เห็นว่าสถานที่ซึ่งปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลง เป็นที่ดินหรือแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยแน่ชัดปราศจากสงสัย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกปักนั้น ให้รื้อถอนไปให้พ้นที่อันเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน หรือในกรณีที่ปรากฏว่าผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ก็ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ ในการนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขายโดยวิธีที่เห็นสมควรซึ่งทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และให้นาคความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

^{๕๙} ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒

ข้อ ๔ กำหนดว่า ประกาศนี้ให้ใช้บังคับในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีและสำหรับจังหวัดอื่นให้ใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาล

ดำเนินการรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑ ประกอบข้อ ๔ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของนายอำเภอ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินว่า หากมีกรณีปรากฏว่าได้มีการปลูกสร้างอาคารหรือปลูกป่าสิ่งใด ๆ ลงในที่ดิน ในแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน นายอำเภอต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปตรวจสถานที่นั้น ๆ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าสถานที่ซึ่งปลูกสร้างอาคารหรือปลูกป่าสิ่งใด ๆ ลงในที่ดิน แม่น้ำลำคลองที่เป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยชัดปราศจากสงสัยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ให้รื้อถอนออกไปให้พ้นจากที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อครบกำหนดเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป ก็ให้นายอำเภอจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขายทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นโดยวิธีที่เห็นสมควรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ซึ่งข้อเท็จจริงตามในคดีนี้ แม้นายอำเภอจะได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะดังกล่าว จนกระทั่งดำเนินการร้องทุกข์ในคดีอาญา และประนีประนอมไกล่เกลี่ยกับผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่บุกรุกทางสาธารณะที่พิพาท แต่เมื่อปรากฏว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญา และผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะที่พิพาทไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ตามข้อ ๑ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ดำเนินการตรวจสอบและมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปให้พ้นจากทางสาธารณะที่พิพาทตามที่กำหนดไว้ภายหลังจากนี้ นายอำเภอกลับมิได้รายงานต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าว กรณีจึงถือว่านายอำเภอละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ นอกจากหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แล้ว นายอำเภอยังมีหน้าที่ดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ อีกด้วย

๖.๒ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณสุขประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙/๒๕๖๔)

นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลมีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดมาทำการรื้อถอนครอบครองทางสาธารณสุขประโยชน์ เมื่อปรากฏว่าได้มีการดำเนินการใดเพื่อให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รื้อทิ้งทางสาธารณสุขประโยชน์ออกไป นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลจึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (มาตรา ๑๒๒)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองสิ่งก่อสร้างที่รื้อทิ้งทางสาธารณสุขประโยชน์ ซึ่งปัจจุบันผู้ฟ้องคดีได้ทำการรื้อถอนหมดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ยังมีสิ่งปลูกสร้างรื้อทิ้งทางสาธารณสุขประโยชน์ เช่นเดียวกันกับกรณีของผู้ฟ้องคดี แต่นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลไม่ดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้นายกเทศมนตรีตำบลปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้สืบเนื่องมาจากนาง บ. เคยยื่นฟ้องนายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลต่อศาลปกครองกลางว่า ละเลยต่อหน้าที่ให้มีผู้บุกรุกทางสาธารณสุขประโยชน์ ซึ่งต่อมา ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ทางสาธารณสุขประโยชน์คงสภาพอยู่เช่นเดิมภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด และคดีดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว โดยให้ผู้ครอบครองสิ่งก่อสร้างที่รื้อทิ้งทางสาธารณสุขประโยชน์ทำการรื้อถอนแล้ว แต่ยังมีเสา ๒ ต้น และหลังคาซึ่งตั้งรื้อทิ้งทางสาธารณสุขประโยชน์ นายกเทศมนตรีตำบลจึงมีคำสั่งให้นางสาว ว. หรือผู้ครอบครองสิ่งก่อสร้างดังกล่าว ทำการรื้อถอน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองสิ่งก่อสร้างดังกล่าวได้ทำการรื้อถอนตามคำสั่งของนายกเทศมนตรีตำบลแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังมีสิ่งปลูกสร้างที่รื้อทิ้งทางสาธารณสุขประโยชน์เช่นเดียวกับกรณีของผู้ฟ้องคดีแต่นายกเทศมนตรีตำบลกลับไม่ดำเนินการใด ๆ ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตรวจสอบแนวเขตที่ดินซึ่งอยู่ติดทางสาธารณสุขประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้จัดส่งรูปแผนที่พิพาท ซึ่งผลการรังวัดตรวจสอบปรากฏว่ามีแนวหลังคาและแนวรั้วเหล็กกรุกทิ้งทางสาธารณสุขประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้น นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลจึงมีหน้าที่ดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดทำการรื้อถอนครอบครองที่สาธารณสุขประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เมื่อนายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลมิได้ดำเนินการให้ผู้ครอบครองรื้อถอนแนวหลังคาและแนวรั้วเหล็กที่รื้อทิ้งทางสาธารณสุขประโยชน์ออกไป จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาแก้เป็นให้นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลดำเนินการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รื้อทิ้งทางสาธารณสุขประโยชน์ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา นอกจากนี้ก็แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณสุขประโยชน์ให้คงสภาพเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้

ประโยชน์ร่วมกันตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องจากนายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะในคดีดังกล่าว เห็นว่ายังมีสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะเช่นเดียวกันกับกรณีของตน แต่นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลกลับมิได้ดำเนินการใด ๆ จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีนี้ และจากการรังวัดตรวจสอบของเจ้าพนักงานที่ดินตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดพบว่า มีสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะประโยชน์จริง แต่นายอำเภอและนายกเทศมนตรีตำบลซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำนาจกลับมิได้ดำเนินการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะประโยชน์ออกไป กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ที่บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ต้องตรวจตราและจัดการรักษาทางให้ไปมาได้โดยสะดวก

๖.๓ แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๙/๒๕๖๔)

การกระทำของเทศบาลที่นำท่อซีเมนต์มาปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทางสาธารณะ เทศบาลจะนำที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชน หรือใช้อำนาจในการจัดการที่ดินอย่างใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อกรณีไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการใด ๆ เพื่อถอนสภาพ หรือขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมาย การกระทำของเทศบาลที่ปิดกั้นทางสาธารณะดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิด

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๔)
ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๘)**

สรุปคดี : เทศบาลเมืองได้นำท่อซีเมนต์ขนาดใหญ่บรรจุดินและทรายมาปิดกั้นถนน ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันบริเวณด้านข้างโรงเรียนเทศบาลติดกับสำนักงานขนส่งจังหวัด โดยถนนดังกล่าวเป็นถนนที่ชาวบ้านได้อุทิสมอบให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์สำหรับใช้สัญจรไปมาเป็นเวลานานกว่า ๔๐ - ๕๐ ปี แล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของเทศบาลดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้ใช้ถนนดังกล่าวในการสัญจรไปมาได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย การปิดถนนดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เทศบาลเมืองโดยนายกเทศมนตรีย้ายท่อซีเมนต์ที่ปิดกั้นถนนออกไป เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนสามารถใช้ถนนดังกล่าวในการสัญจรไปมาได้ดังเดิม และห้ามมิให้เทศบาลเมืองดำเนินการใด ๆ อันเป็นการปิดกั้นถนนที่พิพาทเพื่อมิให้ประชาชนและผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในการสัญจรตลอดไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่เทศบาลเมืองได้นำท่อซีเมนต์ขนาดใหญ่ จำนวนหลายท่อบรรจุดินและทรายแล้วนำไปปิดกั้นทางเข้าถนนพิพาท ซึ่งอยู่ด้านทิศใต้ของโรงเรียนเทศบาล ติดกับสำนักงานขนส่งจังหวัด ข. โดยอ้างว่าถนนที่พิพาทอยู่ในที่ดินบริเวณโรงเรียนเทศบาล ซึ่งเทศบาลเมือง จะก่อสร้างประตูเข้าออกโรงเรียนเทศบาลเพื่อปิดกั้นถนนภายในโรงเรียนเป็นการถาวร เพื่อป้องกันไม่ให้มีรถสัญจรไปมาผ่านถนนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวเห็นว่า ถนนดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งชาวบ้านได้อุทิสมอบให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์สำหรับใช้สัญจรไปมาเป็นเวลานานกว่า ๔๐ - ๕๐ ปี แล้ว ดังนั้น การที่เทศบาลเมืองนำท่อซีเมนต์ขนาดใหญ่มาปิดกั้นถนน จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อความปรากฏว่า ที่ดินที่ใช้ก่อสร้างโรงเรียนตั้งอยู่บนที่ดิน ๒ ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ ๑ ตั้งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ ตั้งอยู่นอกเขตที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเดิมเป็นที่วางใช้เป็นที่ทิ้งขยะ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าเป็นที่สาธารณะหรือมีบุคคลใดถือกรรมสิทธิ์เมื่อเทศบาลเมืองไม่ได้ทำคำชี้แจงโต้แย้งการจัดทำแผนที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดที่ระบุว่าถนนคอนกรีตที่พิพาทตัดผ่านบริเวณโรงเรียนตั้งอยู่บนที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ประกอบกับประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในบริเวณดังกล่าวให้ถ้อยคำว่าเป็นที่ดินดังกล่าวเป็นหนองน้ำสาธารณะโดยชาวบ้านจะเดินอ้อมผ่านหนองน้ำเกิดเป็นถนนคันดินซึ่งตรงกับถนนพิพาทซึ่งมีการใช้ถนนที่พิพาทมาเป็นระยะเวลาประมาณ ๓๐ ปี ดังนั้น แม้จะไม่ได้ความว่าผู้ใดเป็นผู้จัดทำถนนดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณะโดยตรงหรือโดยปริยาย กรณีก็ฟังได้ว่าถนนที่ตัดผ่านระหว่างโรงเรียนเทศบาลกับสำนักงานขนส่งจังหวัดที่พิพาทในคดีนี้ เป็นทางสาธารณะที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาก่อนจะมีการก่อสร้างโรงเรียน เมื่อมีการก่อสร้างเป็นถนนคอนกรีตก็ไม่เคยมีการหวงห้ามหรือสงวนสิทธิไม่ให้ประชาชนสัญจรผ่านแต่อย่างใด ถนนที่พิพาทจึงเป็นทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๖๐} ดังนั้น การที่เทศบาลเมืองโดย

^{๖๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น...

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

นายกเทศมนตรีจะจัดการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนหรือใช้อำนาจในการจัดการที่ดินอย่างใด ๆ อันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการที่จะใช้ที่ดินอย่างที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เทศบาลเมืองและนายกเทศมนตรีจะต้องกระทำโดยปฏิบัติตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๖๑} จึงจะชอบด้วยกฎหมาย แม้จะปรากฏว่าเทศบาลเมืองโดยนายกเทศมนตรีได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขอความเห็นชอบจัดตั้งโรงเรียนเทศบาลและขออนุมัติใช้ที่สาธารณประโยชน์ เป็นสถานที่ก่อสร้างโรงเรียน และจังหวัดได้พิจารณาเห็นชอบการจัดตั้งโรงเรียนก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวมิใช่การดำเนินการเพื่อถอนสภาพทางสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ ววรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๖๒} และไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการอื่นใดเพื่อขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การกระทำของเทศบาลเมืองโดยนายกเทศมนตรีที่ปิดกั้นถนนพิพาททำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใช้ทางพิพาทอย่างทางสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิด จึงชอบที่จะให้ย้ายท่อซีเมนต์ที่ปิดกั้นถนนพิพาทออกไปและห้ามมิให้ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการปิดกั้นถนนที่พิพาทได้ พิพาทกลับเป็นให้เทศบาลเมืองและนายกเทศมนตรีย้ายท่อซีเมนต์ที่ปิดกั้นถนนระหว่างโรงเรียนเทศบาลและสำนักงานขนส่งจังหวัดออกไป เพื่อให้ประชาชนใช้ถนนในการสัญจร

^{๖๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บัญญัติว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^{๖๒} เพิ่งอ้าง.

ได้ตามปกติ และห้ามมิให้เทศบาลเมืองและนายกเทศมนตรีดำเนินการอันเป็นการปิดกั้นถนนที่พิพาทอีกต่อไป โดยให้ดำเนินการย้ายท่อซีเมนต์ที่ปิดกั้นให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันอยู่ในเขตรับผิดชอบว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอาจมีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด ซึ่งหากที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต้องมีการจัดหาที่ดินให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนแล้วจึงดำเนินการเพื่อตราพระราชบัญญัติถอนสภาพหรือโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น แต่หากประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ถนนที่พิพาทเป็นทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชน หรือใช้อำนาจในการจัดการที่ดินอย่างใด ๆ อันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการที่จะใช้ที่ดินดังกล่าวอย่างที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำโดยปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงจะชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำท่อซีเมนต์ขนาดใหญ่จำนวนหลายท่อบรรจุดินและทรายไปปิดกั้นถนนที่พิพาท ทำให้ประชาชนไม่อาจสัญจรผ่านถนนดังกล่าวได้ โดยอ้างว่าถนนที่พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียนเทศบาล จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

ขอความกรุณาตอบแบบสอบถาม เพื่อนำไปพัฒนาปรับปรุงการจัดทำ
“แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดประจำปี”
ในครั้งต่อไป



<https://tinyurl.com/29xwo9jy>

คณะผู้จัดทำ**ที่ปรึกษา**

นางสมฤดี ธีบุญศิริ
นายเจตน์ สถาวรศิลป์พร

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ
นางวรรณวรรณ จันทรงจนา

นางสาวศันลียา ศิริทศ
นายณรงค์ โชคประจักษ์ชัด
นายพิเชษฐ์ ชื่นเลิศสกุล
นางสาวนิตา บุญยรัตน์
นายตรีัย นุ่มแก้ว

ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์เหตุแห่งการ
ฟ้องคดีปกครอง

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

บรรณาธิการและจัดทำรูปเล่ม

นางวรรณวรรณ จันทรงจนา

ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์เหตุแห่งการ
ฟ้องคดีปกครอง